



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES  
MULTIDISCIPLINARIAS

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

El Presupuesto Base Cero (PBC) en México: perspectiva y obstáculos

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN GOBIERNO  
Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

ALEJANDRO VIRGILIO ALEGRÍA MATUS

TUTOR:

DRA. MÓNICA DIANA VICHER GARCÍA

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES, UNAM

Ciudad de México, febrero de 2017.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

## INDICE GENERAL

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	8
<b>CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO DEL ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO</b>	13
<b>1.1 PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN</b>	17
1.1.1 Planeación	17
1.1.2 Programación	20
1.1.3 Presupuestación	20
<b>1.2 DEFINICION DEL OBJETO DE ESTUDIO</b>	22
1.2.1 Definición y esencia del presupuesto público	22
<b>1.3 EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO CIENTÍFICO CON RELACIÓN AL PRESUPUESTO PÚBLICO</b>	25
1.3.1. Estudios del presupuesto público en el Siglo XX	25
1.3.2. Principales ensayos de presupuesto público desde mediados del Siglo XX	30
1.3.3 El presupuesto público desde la perspectiva de los organismos internacionales	34
<b>1.4 DOS TEORÍAS PARA ANALIZAR EL PRESUPUESTO PÚBLICO</b>	35
1.4.1 Teoría del incrementalismo	35
1.4.2 Teoría del equilibrio interrumpido.	41
1.4.2.1 Sistema de instituciones; resistencia institucional al cambio; señales de información; fricción institucional; y, fricción cognitiva/organizacional.	43
1.4.2.2 Reforzamiento/cuestionamiento de las políticas; subsistemas de políticas; y, macropolítica.	46
1.4.2.3 Imágenes aceptadas y reconocidas; retroalimentación positiva; y, retroalimentación negativa.	47

	Página
<b>CAPÍTULO II. ESTRUCTURACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO: MARCO PARA LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR)</b>	51
<b>2.1 ELEMENTOS ABSTRACTOS QUE PRECEDEN Y REGULAN EL PRESUPUESTO PÚBLICO</b>	51
2.1.1 Sistema presupuestario	52
2.1.2 Ciclo presupuestario	54
2.1.3 Proceso presupuestario	55
2.1.4 Principios presupuestarios	56
<b>2.2 ELEMENTOS FÁCTICOS QUE CONFORMAN LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO</b>	58
2.2.1 Estructura Programática (EP)	58
2.2.2 Ramos del presupuesto público	60
a) Ramos Autónomos	60
b) Ramos Administrativos	61
c) Ramos Generales	62
2.2.3 Clasificador por Objeto del Gasto	62
a) Capítulo	62
b) Concepto	62
c) Partida genérica	63
d) Partida específica	63
2.2.4 Técnicas presupuestarias	63
a) Presupuesto Tradicional o Presupuesto por Objeto del Gasto (PT)	65
b) Presupuesto por Programas (PPP)	65
c) Presupuesto Basado en Resultados (PBR)	67
d) Presupuesto Base Cero (PBC)	70
2.2.5 Clasificaciones del presupuesto público	71

a) Clasificación programática	71
b) Clasificación administrativa	72
c) Clasificación económica	73
d) Clasificación funcional	74
e) Clasificación por objeto del gasto	75
<b>2.3 PLANEACION Y PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO</b>	<b>77</b>
2.3.1 Planeación	78
2.3.2 Programación	80
2.3.3 Presupuestación	82
2.3.4 El papel de la Unidad de Política y Control presupuestario (UPyCP).	83

	<b>Página</b>
<b>CAPÍTULO III. DISCUSIÓN-APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS</b>	85
<b>3.1 DISCUSIÓN-APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR) EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS</b>	85
3.1.1 Acción colectiva, organizaciones y delegación de autoridad	85
3.1.2 Enfoques teóricos del funcionamiento del Congreso	89
a) Enfoque distribucional	89
b) Enfoque informacional	89
c) Enfoque control de la agenda	90
3.1.3 Diseño institucional en la Cámara de Diputados con relación al presupuesto público	91
3.1.3.1 Comisiones	92
3.2.3.2 Grupos Parlamentarios ( <i>Caucus</i> )	93
3.1.3.3 Pleno de la Cámara de Diputados	94
3.1.4 Discusión-aprobación del presupuesto público	94
3.1.4.1 Negociación política	96
3.1.4.2 Influencia legislativa	97
3.1.4.3 Aprobación del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	100
<b>3.2 COMPLEJIDADES EN LA DISCUSIÓN-APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR) EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS</b>	103
3.2.1 Caracterización del presupuesto público en México	109

	<b>Página</b>
<b>CAPÍTULO IV. APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS EN MÉXICO Y LAS COMPLEJIDADES DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR</b>	113
<b>4.1 APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS EN MÉXICO</b>	113
4.1.1 Presupuesto Tradicional PT (1935-1976)	113
4.1.2 Presupuesto por Programas PPP (1976-2088)	117
4.1.3 Presupuesto Basado en Resultados PBR (2008-a la fecha)	120
4.1.4 Presupuesto Base Cero (PBC)	130
<b>4.2 COMPLEJIDADES DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR)</b>	130
4.2.1 Complejidades en la Ley de Ingresos (LI)	131
a) Sub-estimación deliberada de la recaudación fiscal en la Ley de Ingresos (LI)	131
b) Presupuesto de Gastos Fiscales ( <i>tax expenditures</i> )	132
<b>4.2.2 COMPLEJIDADES DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PPEF)</b>	133
a) Ramos con sub-asignación presupuestaria deliberada	133
b) Ramos con sobre-asignación presupuestaria deliberada	133
c) Formulación del presupuesto público de manera incremental.	134
4.2.3 Complejidades durante el ejercicio del presupuesto	134
a) Adecuaciones presupuestarias.	134

	<b>Pág.</b>
<b>CAPÍTULO V. PRESUPUESTO BASE CERO (PBC)</b>	137
<b>5.1 TEORÍA DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC)</b>	137
<b>5.2 CONTEXTO DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC) EN MÉXICO DURANTE 2016</b>	160
5.2.1 Imágenes reconocidas y aceptadas	160
5.2.2 Nuevos actores, subsistema de políticas y macropolítica	161
5.2.3 Señales de información	163
<b>5.3 EL CHOQUE DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC) CONTRA EL SISTEMA DE INSTITUCIONES</b>	166
5.3.1 Sistema de instituciones en el aspecto político	166
5.3.2 Sistema de instituciones en el aspecto legal	167
5.3.3 Sistema de instituciones en el aspecto administrativo	167
5.3.4 La reingeniería a la Estructura Programática (EP)	168
5.3.5 La reingeniería a los Ramos del presupuesto	170
<b>5.4 INCOMPATIBILIDAD DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC) CON EL SISTEMA DE INSTITUCIONES Y EL STATUS QUO</b>	171
5.4.1 Fricción institucional, retroalimentación negativa y retroalimentación positiva	171

<b>CONCLUSIONES</b>	176
<b>PROPUESTAS</b>	191
1) Una propuesta de definición de presupuesto público	191
2) Devolver la facultad presupuestaria al Senado de la República	191
3) Sostenibilidad de las finanzas públicas bajo el principio de estabilidad	192
4) Legislar las adecuaciones presupuestarias y fortalecimiento del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados	192
5) Eliminación o disminución del Presupuesto de Gastos Fiscales	193
6) Consultas públicas anuales para la formulación del presupuesto público	193
7) Presupuesto público con Parlamento Abierto	193
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	194

## INTRODUCCIÓN

La vida en sociedad genera una serie de necesidades y de situaciones complejas producto de la interacción social, política y económica. Esto hace necesaria una puntual atención de los asuntos públicos que resuelva y entregue resultados valorados por la sociedad. Todo gobierno lleva a cabo gestión para cumplir con su cometido, en este marco, la planeación como proceso de visualización del futuro se convierte en instrumento principal al alcance de la sociedad y su gobierno para el logro de tales objetivos. La programación especifica los medios con los cuales alcanzar los objetivos. El presupuesto público revela los costos que representa alcanzar los objetivos y de ahí proviene una parte de su relevancia, ya que permite a los gobiernos plasmar en un documento único buena parte de la dirección que habrá de imprimir a la sociedad al cumplir con sus funciones.

Al plasmarse en un solo documento, la presupuestación expresa *objetivos, medios y montos* de recursos con los cuales hacer esto posible. Plasma de manera concreta, clara y coherente los elementos enunciados, lo que le convierte un medio para vincular el presente y el futuro. De esta manera, el presupuesto público se convierte en el instrumento que recoge y expresa las asignaciones con las cuales podrán cumplir con sus funciones los órganos del gobierno considerando la división de poderes y los tres órdenes de gobierno.

El presupuesto público es quizá el instrumento más importante de que dispone el gobierno para cumplir con sus funciones, pues con los recursos estipulados en él, el gobierno realiza las actividades que le son inherentes. Es fundamental en la acción de gobierno ya que clarifica *ex ante* todo aquello que será realizado, permite comparar en el *interin* lo que está siendo realizado y finalmente se convierte en el parámetro más exacto para medir *ex post* del presupuesto lo que efectivamente fue realizado. En su etapa de proyecto hace posible la discusión política pues revela lo que un gobierno se propone realizar, lo cual produce reacciones de los actores políticos y sociales quienes movilizan sus recursos para hacerse escuchar y lograr que se consideren otras visiones provenientes de diferentes historias causales.

Debido a que el presupuesto público es nutrido con los recursos económicos recaudados a toda la población a través de la política fiscal, su gestión debe ser responsable, transparente, eficiente, eficaz. Al cumplir con sus obligaciones fiscales la población ha cumplido gran parte de su papel en el contrato social y se genera expectativas acerca de lo que el gobierno realizará con los recursos públicos que tiene a su disposición. Con el presupuesto público el gobierno busca cumplir con su parte del contrato, sin embargo queda bajo el escrutinio de la sociedad la cual ofrecerá su veredicto final acerca de si consideró cumplidas o no sus expectativas.

De manera complementaria a las exigencias de la sociedad, los Organismos Internacionales han emitido recomendaciones desde hace décadas tendientes a hacer eficiente el uso de los recursos públicos. Dichos organismos han recomendado en distintas etapas históricas diferentes técnicas presupuestarias para lograr este objetivo. Presupuesto Tradicional (PT), Presupuesto por Programas (PPP), Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y Presupuesto Base Cero (PBC) son algunos ejemplos de las diferentes

técnicas presupuestarias. Hoy día a nivel mundial, la técnica presupuestaria en boga es el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). En México esta técnica presupuestaria es acompañada de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

En América Latina existe un debate abierto que podría denominarse *planeación vs presupuestación*. Este debate se basa en la interpretación de que en América Latina existen dos vías para lograr un mejor gobierno: una vía se concibe mediante la planeación y la otra vía considera primordial la presupuestación. El momento actual de este debate considera que la planeación por sí sola no es suficiente y por eso ahora es muy importante el presupuesto público.

Dentro de este contexto, las políticas implementadas por el gobierno mexicano sugieren una coincidencia con la vía de la presupuestación, ya que se ha puesto especial interés en el fortalecimiento de la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y frente a situaciones adversas como las vividas por México durante 2015, con una caída importante de ingresos petroleros y de volatilidad financiera internacional, el gobierno mexicano apeló al uso de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) para hacerle frente. La puesta en práctica de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) siempre fue difícil, tanto en la iniciativa privada donde surgió, como en la esfera del gobierno donde fue implementada de manera efímera en el pasado. México no fue la excepción y durante el desarrollo de la investigación se explica que fue lo que sucedió con el intento de implementación de esta técnica durante 2016.

En ese sentido, el objetivo de la presente investigación es analizar la factibilidad y las complejidades del Presupuesto Base Cero (PBC), a partir del estudio de los principales aspectos que se conjugan para configurar el presupuesto público, teniendo como marco teórico el *incrementalismo* y la *teoría del equilibrio interrumpido*, a fin de comprender cuáles son los elementos y los principales factores que determinan tanto su funcionamiento, como la técnica presupuestaria que se decide aplicar, y que dan cuenta sus modificaciones que hoy día se refieren al Presupuesto Base Cero (PBC).

Para Aaron Wildavsky el presupuesto público yace en el corazón del proceso político. Para James Oconnor, el Estado cumple dos funciones contradictorias: acumulación y cohesión social, y aunque contradictorias, ambas se cristalizan en el presupuesto público dotándolo de un grado considerable de complejidad. En este sentido, el objetivo que persigue esta investigación permitirá rebasar el nivel de análisis técnico del presupuesto ya que hará posible estudiar su esencia y su comportamiento a lo largo del tiempo con apoyo de las teorías del incrementalismo y del equilibrio interrumpido. Este objetivo permitirá analizar el cambio de técnica presupuestaria que actualmente propone el ejecutivo pero contextualizándolo en el proceso de largo plazo en el que se encuentra inmerso el presupuesto público por lo menos desde la época posrevolucionaria. Esto permitirá descubrir al final de la investigación si estamos frente a un cambio de trascendencia o frente a un acto improvisado que termine en un ejercicio de poca relevancia.

Objetivo secundario es coadyuvar a la distinción de los conceptos: *sistema presupuestario*; *proceso presupuestario*; *ciclo presupuestario*; y, *técnica presupuestaria*, debido a que

como resultado de la revisión de la literatura se descubrió que, con mucha frecuencia, algunos de estos conceptos son utilizados como sinónimos, cuando no lo son. Mientras que otros conceptos poseen gran importancia, pero por ser poco conocidos, son también poco retomados por la academia para el estudio del presupuesto público.

Con base en el anuncio realizado por el gobierno federal el 31 de enero de 2015 referente a la utilización de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) a la cual denominó “enfoque base cero” y frente a la evidencia de las medidas adoptadas por el gobierno en materia presupuestaria en los meses recientes, la pregunta que guía la investigación queda expresada así ¿por qué puede afirmarse que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2016, fue formulado con la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) o si más bien se trata de una reformulación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR)?

La hipótesis que durante esta investigación se someterá a prueba para su confirmación o rechazo es la siguiente: *a pesar de que el gobierno federal informó que formularía el presupuesto público con la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) para el ejercicio 2016, su implementación será limitada debido a que el sistema de instituciones opone obstáculos políticos, legales y administrativos. En ese marco, el presupuesto público en México seguirá siendo incremental y la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) será sólo un complemento para el Presupuesto Basado en Resultados (PBR).*

Esta hipótesis se someterá a comprobación con el estudio del papel que juega el ejecutivo durante la etapa de formulación del presupuesto público y también analizando detalladamente la etapa de discusión-aprobación en la esfera del legislativo. La sola mención que el ejecutivo ha hecho con relación a implementar la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) ha llamado la atención de la comunidad académica y de especialistas debido a que se trata de una técnica muy difícil de poner en práctica y que exige unos niveles de rigor administrativo y político que, a primera vista, no parecen corresponderse con nuestra realidad política, administrativa y normativa. En las páginas finales de esta investigación se detallará, a la luz de los acontecimientos, el grado de congruencia y objetividad entre la gran apuesta del ejecutivo por apelar a dicha técnica presupuestaria y su correspondencia con la realidad.

Si bien el ciclo presupuestario tiene cuatro etapas y todas ellas importantes: formulación; discusión-aprobación; ejercicio; y, auditoría, es importante subrayar la relevancia de sus dos primeras etapas, las cuales son las únicas que serán estudiadas en esta investigación. En la formulación, que por ley es facultad exclusiva del poder ejecutivo, se lleva a cabo la planeación, programación y presupuestación; y es entonces cuando el gobierno utiliza la técnica presupuestaria para formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), la etapa termina cuando dicho proyecto ha sido formulado y es enviado a la Cámara de Diputados para ser discutido.

En la discusión-aprobación, se vive todo un complejo proceso político de toma de decisiones en materia presupuestaria por parte de actores legislativos (aunque con un grado importante de negociación política por parte del poder ejecutivo) hasta lograr la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con lo cual culmina la segunda etapa del ciclo presupuestario. El estudio las dos primeras etapas del ciclo presupuestario permite exponer la gran mayoría de la problemática relacionada con el presupuesto público. En tanto que las etapas de ejercicio y de auditoría, no obstante su gran importancia, quedan fuertemente condicionadas por las dos primeras etapas. Por lo cual constituyen principalmente una consecuencia lógica de la formulación llevada a

cabo por el ejecutivo y de la discusión-aprobación llevada a cabo en la Cámara de Diputados.

El método utilizado en esta investigación es deductivo y para la recolección de la información se utilizó la técnica de investigación documental. La estructura de la investigación consiste en cinco capítulos y un apartado final de conclusiones y propuestas. El capítulo I lleva por título “marco teórico del análisis del presupuesto público” y tiene como objetivo analizar la planeación, programación y presupuestación, definir al presupuesto público, presentar una revisión del estado del arte del tema y abordar las dos teorías con las cuales se guía la investigación.

Para alcanzar este objetivo el capítulo se organiza en cuatro apartados. El primero se titula planeación, programación y presupuestación. El segundo presenta una definición del objeto de estudio y analiza la esencia del presupuesto público. El tercero lleva por título “evolución del pensamiento científico con relación al presupuesto público” y se dedica a revisar el estado del arte en libros y ensayos sobre la materia en el Siglo XX, incluidos los estudios de presupuesto público de los organismos internacionales. El cuarto apartado estudia la teoría del *incrementalismo*, que permite estudiar la estabilidad (*stasis*) en el presupuesto público y la teoría del *equilibrio interrumpido* que permite estudiar el cambio a gran escala y repentino (*crisis*) en el presupuesto público.

El capítulo II se titula “Estructuración del presupuesto público: marco para la formulación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR)” y su objetivo es analizar la etapa de formulación en la esfera del poder ejecutivo como primera etapa del ciclo presupuestario. El capítulo se compone de tres apartados. El primero estudia los elementos abstractos que preceden y regulan al presupuesto público. Se hace una distinción precisa de los conceptos debido a que durante la investigación se observó que frecuentemente estas se utilizan como sinónimos cuando no lo son.

El segundo apartado revisa los elementos fácticos que conforman la estructura del presupuesto público en México (Ramos, Estructura Programática, Capítulos y Partidas). El tercer apartado analiza la planeación, programación y presupuestación que el ejecutivo lleva a cabo en México, subrayando el papel que desempeñan los actores (Dependencias y Entidades) que lo elaboran.

El capítulo III se titula “Discusión-aprobación del presupuesto público en la Cámara de Diputados” y tiene el objetivo de estudiar detalladamente la discusión-aprobación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) en la Cámara de Diputados y las complejidades que el presupuesto público enfrenta en esta etapa del ciclo presupuestario. El capítulo está organizado en dos apartados.

El primer apartado aborda los enfoques teóricos que poseen carácter explicativo con relación al funcionamiento del Congreso, el diseño institucional así como el funcionamiento de los órganos del Congreso con respecto al presupuesto público. Además, se estudia a los actores y su interacción en el proceso político de toma de decisiones presupuestarias hasta producir el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el segundo apartado se analizan las complejidades que se viven en la Cámara de Diputados durante la etapa de discusión-aprobación del presupuesto público. Finalmente se lleva a cabo una caracterización del presupuesto público de México que resalta sus diferencias con el presupuesto público a nivel mundial.

El capítulo IV titulado “Aplicación de las técnicas presupuestarias en México y las complejidades del Presupuesto Basado en Resultados (PBR)”. Tiene como objetivo

describir como fueron aplicadas las técnicas presupuestarias en nuestro país desde los años treinta del Siglo XX hasta la fecha y analizar cuáles son las complejidades que enfrenta el presupuesto público durante su formulación y durante su ejercicio.

El capítulo se organiza en dos apartados. El primero aborda la aplicación de las técnicas presupuestarias en México, para revisar con detalle la aplicación del Presupuesto Tradicional (PT), Presupuesto por Programas (PPP) y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) en México.

En el segundo apartado se estudian las principales complejidades cuando se formulan la ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos y también las complejidades que actualmente enfrenta el presupuesto público de México durante la etapa de ejercicio.

El capítulo V se titula “El Presupuesto Base Cero (PBC)” y tiene como objetivo estudiar la teoría del Presupuesto Base Cero (PBC) y analizar qué fue lo que sucedió con el intento de aplicarlo en México durante 2016. El capítulo se organiza en cuatro apartados. En el primero se aborda los aspectos teóricos e históricos de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC), sus antecedentes, un análisis de lo sucedido en Estados Unidos durante los años setenta cuando la técnica fue aplicada por el gobierno federal y algunos de los gobiernos estatales de aquel país.

En el segundo apartado se estudia el contexto en el cual se intentó aplicar en México el Presupuesto Base Cero (PBC) durante 2016. Para ello la investigación se apoya en algunos conceptos de la teoría del equilibrio interrumpido como son: *imágenes reconocidas y aceptadas; señales de información; nuevos participantes; subsistema de políticas; y, macropolítica.*

En el tercer apartado se analiza el choque que se presentó entre el Presupuesto Base Cero (PBC) y el sistema de instituciones. Para ello se repasa la reingeniería aplicada en la Estructura Programática (EP), a los Ramos del presupuesto y se analizan los obstáculos que el sistema de instituciones le colocó desde los aspectos políticos, legales y técnicos. Obstáculos que el Presupuesto Base Cero (PBC) encontró contra su adecuada implementación.

El cuarto apartado aborda la incompatibilidad del Presupuesto Base Cero (PBC) con el sistema de instituciones actual. Dicho análisis se hará con base en los conceptos de la teoría del equilibrio interrumpido: *sistema de instituciones; fricción institucional; fricción cognitiva; cuestionamiento y reforzamiento de políticas; retroalimentación negativa; y, retroalimentación positiva.*

Finalmente se presenta un apartado de conclusiones, en el cual se consideran aquellas que surgieron a lo largo de la investigación; también presentan propuestas que tienen como finalidad mejorar los resultados que se obtienen con el ejercicio del presupuesto público en México.

## CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO DEL ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Este capítulo tiene como objetivo definir y analizar la planeación, programación y presupuestación, también definir al presupuesto público, presentar una revisión del estado del arte del tema y abordar la teoría del incrementalismo y la teoría del equilibrio interrumpido con las cuales se guía la investigación. Para alcanzar este objetivo el capítulo se organiza en cuatro apartados. El primero analiza teóricamente la planeación programación y presupuestación. El segundo se dedica definir y a analizar cuál es la esencia del presupuesto público. El tercero lleva por título evolución del pensamiento científico con relación al presupuesto público y se dedica a revisar el estado del arte en libros y ensayos sobre la materia en el Siglo XX y hasta la fecha, incluidos los estudios de presupuesto público de los organismos internacionales. El cuarto y último apartado estudia la teoría del *incrementalismo* que permite estudiar la estabilidad en el presupuesto público y la teoría del *equilibrio interrumpido* que permite estudiar el cambio en el presupuesto público. Ambas teorías constituyen el marco teórico de esta investigación.

### 1.1 PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

Todo gobierno lleva a cabo gestión para cumplir con sus funciones. La gestión es un elemento permanente ya que es inherente a la existencia del gobierno y por lo tanto no tiene límites temporales. La gestión es por lo tanto la esencia misma de todo gobierno y de toda administración pública y representa su aspecto dinámico en ambos. A través de la gestión el gobierno y la administración pública llevan a la práctica aquellos mandatos formalmente establecidos en la ley en busca del interés público.

La gestión puede ser entendida como aquellas modalidades administrativas y de operación con las cuales la administración pública concreta en el tiempo la transformación de demandas en resultados a través de instrumentalidades dadas. La gestión que gobierno y administración pública realizan busca cumplir con las expectativas que la sociedad se ha trazado. De esta manera la gestión permite ofrecer respuestas por parte de un gobierno y su administración pública, a una sociedad que espera y exige resultados.

Sin embargo, el aspecto fundamental de la gestión permanece como incógnita pues con lo planteado hasta aquí no se ha esclarecido cuál es la materia de la gestión. Para determinarlo es necesario responder una serie de preguntas como son ¿qué asuntos deben ser gestionados? ¿de qué manera un gobierno y su administración pública logran determinar hacia dónde dirigir la acción de gobierno? ¿cuáles son los atributos que un asunto debe tener para ser considerado dentro de la acción de gobierno? ¿cómo el gobierno y la administración pública orientan su actuar hacia determinados asuntos y por qué no hacia otros?

Estas interrogantes son resueltas con la categoría *Agenda*, la cual contiene todos aquellos asuntos públicos que por diversos motivos han logrado captar la atención de la sociedad o de una parte de ella que les ha considerado relevantes y que se encuentran formando parte del imaginario colectivo:

“Una agenda es una colección de problemas, entendimientos de causas, símbolos, soluciones, y otros elementos de los problemas públicos que logran hacerse con la atención del público y de los agentes gubernamentales”<sup>1</sup>

Ahora bien, es muy importante distinguir la agenda y la fijación de la agenda. Fijación de la agenda (*agenda setting*) ha sido objeto de estudio de las políticas públicas. Esta teoría explica la participación de diversos grupos de interés en la *definición de problemas públicos*, la fijación de los problemas en la agenda y la elección de *alternativas* de solución. La fijación de la agenda (*agenda setting*) sin embargo, cae en gran medida en el terreno de la subjetividad, revistiéndola por lo tanto, de una muy importante carga de complejidad. No obstante, es claro que es la sociedad en su conjunto, a través de su desenvolvimiento, sus diversos intereses, su tradición, costumbres, prejuicios, metas, y una larga cadena de elementos más, determinan la agenda pública a través de la cotidianidad de sus interacciones políticas, sociales y económicas:

“fijación de agenda es el proceso por medio del cual problemas y alternativas de solución ganan y pierden atención pública y de la elite. La competencia entre los grupos por establecer la agenda es intensa debido a que ninguna sociedad o institución política tiene la capacidad para identificar todas las alternativas...”<sup>2</sup>

La agenda pública como elemento en constante desenvolvimiento se encuentra continuamente construyéndose y reconstruyéndose. La agenda pública visibiliza una gama de asuntos públicos prioritarios para la sociedad, cuya solución será altamente valorada por esta. Es aquí donde se unen agenda pública y gestión. Ahora es posible visualizar la forma en como la *gestión*, en tanto aspecto dinámico de la acción de gobierno y de la administración pública, *materializa aquello que la agenda plantea* desde el plano de lo abstracto.

¿Quién fija la agenda? es quizá la pregunta más difícil de resolver para esta teoría, sin embargo, se puede aproximar que la fijación de la agenda es resultado de toda una amplísima y compleja interacción social en donde no existe actor o coalición de actores con la capacidad para establecer la agenda por sí solos a toda la sociedad. Pareciera más bien que es la sociedad en su conjunto a través de su desenvolvimiento, sus diversos intereses, tradiciones, costumbres, prejuicios, metas, y una larga cadena de elementos más, la que a través de procesos políticos que no terminan, determinan la agenda.

La competencia entre grupos cobra especial relevancia debido a que los problemas públicos cuentan con múltiples historias causales. Durante el proceso de *definición del problema* los actores relatan historias diferentes, las cuales vienen determinadas por su perspectiva. En ocasiones, su visión se encuentra incluso sesgada por los intereses que representan:

---

<sup>1</sup> Miller, Hugh T y Tansu Demir, “Policy Communities” en Frank Fisher, Gerald Miller y Mara Sidney (eds), *Handbook of Policy Analysis*, CRC Press, Boca Raton FL, 2007. p. 63.

<sup>2</sup> *Idem*.

“el grupo que de manera exitosa logre describir un problema, será también el número uno que defina las soluciones para él, por medio de lo cual prevalecerá en el debate público. Al mismo tiempo, los grupos pelean por mantener temas fuera de la agenda; verdaderamente, tal acción de obstrucción es tan importante como el actuar positivamente en los esfuerzos de ganar atención”<sup>3</sup>

En el proceso de *fijación de agenda* los grupos de interés llevan a cabo la práctica del control positivo y control negativo de la agenda. El control positivo como capacidad de hacer y el control negativo como capacidad de hacer que otros no hagan.

Ahora bien, la agenda de un país puede ser muy grande y contener una gran cantidad de asuntos públicos. Sin embargo, las limitaciones cognitivas en los seres humanos así como las limitaciones de los sistemas políticos, como explicó Herbert Simon en su teoría de la *racionalidad limitada*, impiden atender la totalidad de los asuntos públicos, por lo cual la agenda debe ser finita. Este proceso de fijación de agenda (*agenda setting*), consiste precisamente en la selección de asuntos públicos. Esto es:

“el cómo se reduce la agenda pública a un número relativamente pequeño de asuntos”<sup>4</sup>

Aun cuando *agenda* es clasificada de diversas maneras y a pesar de que no existe un consenso o unanimidad en cuanto a los tipos de agenda, es posible tomar como una base de referencia fundamental la clasificación realizada por Birkland, que considera la existencia de cuatro tipos de agenda, las cuales funcionan de manera sucesiva como un filtro donde en la primera clasificación se consideran todos los problemas públicos hasta llegar a la última en la cual solamente quedan registrados aquellos problemas que efectivamente serán objeto de la acción de gobierno. Birkland establece cuatro tipos de agenda de la siguiente forma:

“*agenda universal*...contiene todas las ideas que pueden ser traídas y discutidas en una sociedad...*agenda sistémica*...Algunas ideas fallan al intentar alcanzar esta agenda por ser políticamente *inaceptables* en una sociedad particular...*agenda institucional*, es la lista de elementos explícitamente señalados para la activa y seria consideración de los hacedores de decisiones de autoridad...*agenda decisional*...asuntos sobre los cuales habrá de actuar el cuerpo gubernamental”<sup>5</sup>.

Deborah Stone realizó una relevante aportación acerca de aquello que denominó las “*historias causales*”. Stone plantea que los estudios acerca de “*definición de problemas públicos*” y de “*fijación de la agenda*” anteriormente se centraban, ya sea en la definición de los problemas o bien en el proceso por medio del cual se verifica la fijación de los problemas en la agenda pública, dejando de lado un aspecto toral:

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Casar María Amparo y Claudia Maldonado *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, CIDE, México, 2008. p.5.

<sup>5</sup> Birkland Thomas A, “Agenda Setting in Public Policy”, en Fisher Frank, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney. *Handbook of Public Policy Analysis*, CRS Press, 2007. pp. 64 y 65.

“Mientras que cada uno de esos enfoques nos brinda alguna visión respecto al tema de la definición de problemas y fijación de la agenda, ellos dejan fuera lo que considero que es el centro y substancia *la transformación de dificultades en problemas políticos: ideas causales*. La definición del problema es un proceso de construcción de imágenes, donde estas imágenes tienen que ver fundamentalmente con causas atribuibles, culpa y responsabilidad”.<sup>6</sup>

De esta manera, Stone avanza hacia la conclusión de que en gran medida la *definición de los problemas* quedará dada por la forma como se construyan las historias causales de dicho problema. Aunque un problema tenga muchas aristas, solamente se discutirá a partir de los elementos enunciados por los actores políticos y sociales desde sus respectivas visiones, que se hayan hecho escuchar en el debate en torno a ese determinado problema. Esto hace sentido con la proposición de María Amparo Casar y Claudia Maldonado acerca de que:

“*el planteamiento de un problema público es su solución*”<sup>7</sup>. O como asevera E. E. Schattschneider “*la definición de las alternativas es el instrumento supremo de poder*”<sup>8</sup>

Cada actor expresa su propia visión del problema que se encuentra en discusión, no obstante el sesgo que probablemente tenga dicha visión, todo actor que activamente forma parte de la discusión, muy probablemente logrará que su visión sea recuperada cuando se llegue a la *decisión*. Cuando el proceso de discusión llega a su fin y la decisión sobre alguna política es tomada se presentan los *efectos distributivos* produciendo ganadores y perdedores dentro de los actores políticos y sociales involucrados en el proceso. Debe subrayarse que tanto ganadores como perdedores, son actores que estuvieron dentro del proceso de discusión, en tanto que la gran mayoría de la población, generalmente no se encuentra siquiera incluida en tal interacción. Con la definición del problema se llega a establecer un punto de *equilibrio*. Este es el resultado del consenso entre los distintos actores involucrados activamente. En donde a pesar de que los beneficios de los acuerdos no se distribuyen equitativamente, los actores consideran que obtienen mayores beneficios permaneciendo dentro del consenso que apartándose de él.

De acuerdo con Deborah Stone los problemas públicos tienen una serie de causas. En la *definición del problema* interactúan un gran número de actores, se elige entre una cantidad determinada de alternativas de solución y producen una cantidad importante de efectos. Dando como resultado que los problemas públicos sean la síntesis de un conjunto de ideas, imágenes, valores y percepciones compartidas. Por lo cual los problemas públicos poseen un carácter multicausal, complejo, coyuntural, contextual, multiactoral y multiefecto.

Si bien es posible afirmar que la gestión materializa la agenda, este ejercicio también es complejo, por lo que los asuntos públicos susceptibles de recibir la acción de gobierno y de la administración pública atravesarán un detallado proceso que permite su paulatina

---

<sup>6</sup> Stone, Deborah, *Historias causales y la formación de agendas de política pública*, *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2, 1989. p. 282.

<sup>7</sup> Casar y Maldonado, *op. cit.* p. 4.

<sup>8</sup> Miller, Hugh T y Tansu Demir, *op. cit.* p. 63.

traducción desde lo abstracto y general hacia lo concreto y específico. Este complejo proceso se conforma por planeación, programación y presupuestación. Planeación, programación y presupuestación se comprenden entonces como parte de la gestión. Es posible afirmar que planeación, programación y presupuestación son tres fenómenos de gestión que se encuentran vinculados indisolublemente, por lo que no deben verse solamente como una secuencia, sino como elementos que se influyen y se reflejan el uno al otro.

### 1.1.1 PLANEACIÓN

De acuerdo con Bertrand Russell, mientras que la mayoría de las especies animales sólo tienen deseos primarios como sobrevivencia y reproducción, lo cual les conduce a descansar después de que estos han sido satisfechos, los seres humanos se diferencian principalmente porque algunos de sus deseos son:

“incapaces de plena satisfacción...la imaginación es la causa que fuerza a los seres humanos en un ejercicio sin descanso después que sus necesidades primarias han sido satisfechas”<sup>9</sup>

Con base en lo planteado por el pensador, el hecho de que los seres humanos posean la capacidad de imaginar hace diferente al humano y lo conduce a un tipo de vida también distinta, en el cual, la mayor parte de sus pensamientos, energía y tiempo queda dedicada a la satisfacción de deseos no primarios. Según Russell, esto convierte al ser humano en una especie cualitativamente diferente a las otras por cuanto la imaginación no conoce límites, de modo que los deseos tampoco los tendrán.

Desde una visión diferente, pero igualmente profunda, Tomás Miklos ha revisado el comportamiento del ser humano para aplicarlo al estudio de la planeación<sup>10</sup>. La riqueza de los estudios realizados por Miklos viene dada porque se remonta hasta aquello que generalmente se da por hecho en este tipo de estudios, se remonta hasta revisar la esencia de la naturaleza humana. Este autor estudia aquello que preexiste en la naturaleza de los seres humanos y su relación con su entorno:

“la más arcaica y primitiva posición del hombre ante las situaciones problemáticas ha sido reaccionar...Sin embargo, la capacidad del hombre de pensar, imaginar y crear abstracciones, desde siempre y de manera diversa, le brinda la posibilidad de anticipar y de anticiparse a los problemas por venir”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Russell, Bertrand, *Power: a New Social Analysis*. Oxon: Routledge (El poder en los hombres y en los pueblos, Buenos Aires: Lozada, 1960), 2004. p. 1.

<sup>10</sup> Otra perspectiva fue desarrollada por la Administración Pública Clásica, en particular Luther Gulick se preguntó “¿cuál es el trabajo de un jefe ejecutivo? ¿Qué hace él? Gulick resumió su respuesta en el acrónimo POSDCORB el cual establece: Planeación, Organización, Asesoría, Dirección, Coordinación, Información y Presupuestación. Verdaderamente, dentro de estos siete elementos funcionales Gulick argumentó “pueden ser acomodadas cada una de las actividades principales de cualquier jefe ejecutivo”. Tomado de Behn, Robert D. “*Leadership Responsibilities Not POSDCORB*”. En *Behn’s Performance Leadership Report*. July 2011.

<sup>11</sup> Miklos, Tomás. *Criterios Básicos de Planeación*, Cuadernos de orientación metodológica, IFE, México, 1998. pp. 14 y 15.

A partir de la visión de Rusell y de Miklos es posible lograr una comprensión más profunda de la naturaleza de la planeación y explicar con claridad cuáles son sus precondiciones que la explican como parte fundamental y permanente de la actividad humana. La capacidad de imaginar que el ser humano posee, los deseos, así como la existencia de problemas que los seres humanos deben resolver permiten aproximarse cada vez más al concepto de planeación:

“la planeación se entiende como un proceso de reflexión sobre qué hacer para pasar de un presente conocido a un futuro deseado. Se caracteriza por el deseo de orientar el curso de acción que ha de adoptarse con el fin de alcanzar el objetivo”<sup>12</sup>

Por lo tanto, la planeación es un proceso de visualización del futuro. Para Miklos planeación es principal y primeramente un ejercicio intelectual que sigue un proceso que le convierte en algo mucho más tangible y concreto. Con la planeación da inicio todo un proceso que va de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto. Este inicia con la reflexión, pero se extiende más allá de eso, pues cristaliza en otro aspecto fundamental como es la toma de *decisiones*. De este modo, planeación es tanto un *proceso de visualización del futuro* como una toma de *decisión*:

“decidir, en el presente, las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecidos”<sup>13</sup>

El fin de la planeación es identificar *objetivos* y estructurar *decisiones* que se considera permitirán alcanzarlos. Dichos objetivos representan la concreción de las acciones en resultados tangibles. A su vez, un objetivo se desagrega en metas y éstas en acciones. La planeación persigue un futuro anhelado por la sociedad:

“futuro deseable...estado de cosas que se ambicionan porque reflejan nuestras aspiraciones y valores”<sup>14</sup>

Debe subrayarse también que desde hace algunas décadas a la categoría *planeación* se le atribuye una cierta carga política e incluso ideológica, dando como resultado que en ocasiones se asocie planeación con alguna de las dos visiones que caracterizaron al mundo bipolar de la posguerra. En específico con la categoría *planificación* asociada con los Planes Quinquenales que el mundo socialista implementó desde 1928. En este marco, la planeación ha sido concebida desde hace varios años a partir de una visión más cercana al enfoque de políticas públicas que se aparta radicalmente del concepto de planificación. Con este antecedente, Tomás Miklos hace una delimitación interesante que permite diferenciar y ordenar claramente varios conceptos relacionados con la planeación:

“El *plan* representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos. La *planeación* implica el proceso requerido para la elaboración del plan. En cambio, la *planificación*

---

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 17.

<sup>13</sup> *Ibid*, pp. 16 y 17.

<sup>14</sup> Miklos, Tomás y María Elena Tello, *Planeación prospectiva*, Editorial LIMUSA, México, 2007. p. 52.

representa el ejercicio (la aplicación concreta) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad”<sup>15</sup>

Por su parte, Oscar Nava Escudero identifica otro objetivo de la planeación, el cual se encuentra más directamente relacionado con el trazo de una dirección sobre la cual una sociedad desea avanzar para cumplir sus metas:

“la planificación o planeación busca o tiene como objetivo asegurar que el desarrollo de un país tenga un horizonte económico, social o político encauzado y no desbalagado o disperso”<sup>16</sup>

De esta manera la planeación se convierte también en un instrumento de la sociedad y su gobierno para evitar la dispersión en la *acción colectiva* ya que establece un rumbo cierto y fijo que no podrá alterarse fácilmente. Por lo tanto, gran parte de la esencia de la planeación consiste en generar certidumbre para el futuro por medio de una toma de decisiones en el presente:

La planificación, por ende, la podemos concebir como la fijación a futuro de objetivos políticos, sociales y económicos de un país, así como el establecimiento de las acciones o decisiones a llevar a cabo para alcanzar esos fines”<sup>17</sup>

Así, la planeación concibe un futuro deseable y lo identifica como objetivo para determinada sociedad o gobierno. Por lo tanto la esencia y la relevancia de la planeación está dada por cuanto logra identificar claramente una serie de *objetivos* y logra estructurar las *decisiones* que se considera más pertinentes para alcanzarlos.

Aunado al análisis anterior, Miklos señala la existencia de un proceso de la planeación por medio del cual se transita desde la definición de objetivos hasta la presupuestación. El autor establece la existencia de un proceso que va objetivando o materializando durante su desarrollo los planteamientos abstractos hasta convertirlos en aspectos específicos y concretos:

“proceso básico de formulación de planes; proceso básico de programación; proceso básico de presupuestación; y, proceso básico de evaluación y control...La planeación conforma e integra diversas visiones, escenarios y etapas, dentro de un proceso que consta de pasos sucesivos e interrelacionados...”<sup>18</sup>

También es posible identificar dos niveles diferenciados coexistiendo. Por un lado, el nivel abstracto de la planeación y, por el otro, el nivel que objetiva y hace operativa objetivos y decisiones, al cual Miklos denomina “instrumentación”<sup>19</sup> y que para fines de esta investigación se corresponde plenamente con la programación y la presupuestación.

---

<sup>15</sup> Miklos, *op. cit.* p 17.

<sup>16</sup> Nava Escudero, Oscar, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2014. p. 274.

<sup>17</sup> *Ibid*, p. 275.

<sup>18</sup> Miklos, *op. cit.* pp. 60 y 18.

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 61.

### 1.1.2 PROGRAMACIÓN.

Una vez que mediante la planeación se ha identificado los objetivos a alcanzar, o bien, los aspectos a evitar, modificar o prevenir en el futuro, y se han estructurado decisiones para alcanzar dichos objetivos, entonces toma parte la programación. Esta profundiza el proceso de materialización de lo planeado y puede ser entendida como:

“la creación de programas de tipo social, económico, político, cultural, etc., basados en las directrices contenidas en la planeación, que servirán para construir el Presupuesto (entendido éste como el conjunto de recursos económicos disponibles) que atienda a esas metas deseadas”.<sup>20</sup>

La programación es una primera traducción que sufre la planeación. Con la programación se traducen ideas y planteamientos generales y abstractos en programas enfocados, bien delimitados y dirigidos a atender cada uno de los objetivos que la planeación ha definido. La programación permite especificar lo que antes fue generalidad, también permite delimitar con precisión cada uno de los temas a atender y desarrolla los medios (programas) con los que habrá de atenderlos:

“En el subsistema de programación se determinan los programas y los subprogramas que sustentarán la jerarquización de prioridades institucionales y la programación estratégica. También incluye la definición de proyectos que mejoren la operación del área donde se genere. Así, la asignación de gasto se realizará de acuerdo con la programación”<sup>21</sup>

La programación operacionaliza objetivos genéricos en programas específicos, con coherencia entre ellos y metas calendarizadas (programadas). Así, la importancia de la programación está dada por su capacidad para definir los *medios* por medio de los cuales se pretende alcanzar los objetivos que la planeación determinó.

### 1.1.3 PRESUPUESTACIÓN

Por su parte, la presupuestación permite traducir la programación (programas), en cifras requeridas para su adecuada instrumentación. La presupuestación consiste en una segunda traducción del lenguaje abstracto de la planeación al lenguaje de los costos. La presupuestación revela de manera exacta las necesidades de recursos económicos que la implementación de los programas precisa para el cumplimiento de los objetivos. De este modo, la presupuestación expresa en un documento único e integrado los costos que tendrá para la sociedad el cumplimiento de *objetivos* a través de los *medios* que han sido diseñados para ello:

“...la presupuestación podemos concebirla como la realización material de esa asignación de montos a cada uno de los programas que tendrán como misión el cumplimiento de las metas fijadas en la planeación”<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Nava Escudero, *op. cit.* p. 278.

<sup>21</sup> Miklos. *op. cit.* p. 69.

<sup>22</sup> Nava Escudero, *op. cit.* p. 279.

La presupuestación expresa con el mayor detalle los requerimientos monetarios de cada actividad; es decir, puntualiza el peso específico de cada una de las *decisiones* que se han tomado desde que inició la planeación. De la misma manera, el presupuesto público revela el peso relativo que cada una de las *decisiones* tiene dentro del conjunto que han quedado consideradas en el cuerpo del presupuesto público:

“El presupuesto representa el compromiso con la operación planeada, al asignar los fondos y recursos necesarios para financiar el ejercicio de programación...El proceso de presupuestación se basa en la técnica de programación presupuestaria y se adapta a los requerimientos de la institución”<sup>23</sup>

Para poder expresar de manera adecuada todos los elementos relacionados con el presupuesto, la presupuestación se apoya en herramientas técnicas provenientes de distintas disciplinas. La herramienta más importante es la técnica presupuestaria la cual permite plasmar el presupuesto público con un lenguaje técnico específico que refleja los criterios en boga durante la época. Hoy día la técnica presupuestaria se orientada a resultados, en tanto que en el pasado reciente se encontraba orientada a programas. En este sentido Miklos enumera algunas de las principales características de la presupuestación, lo que permite observar el nivel de detalle y de especialización que alcanza la presupuestación:

“Define a nivel de programas, subprogramas, proyectos y actividades, las decisiones de gasto e inversión...Comprende el ejercicio anual...emplea la contabilidad para medir los recursos fiscales que necesita...conjuga aspectos de diversas disciplinas y técnicas”<sup>24</sup>

Todos aquellos asuntos públicos que la agenda plantea en abstracto y que la gestión materializa, alcanzan su mayor grado de concreción en el presupuesto público, con lo cual es posible dimensionar la importancia que éste último también posee dentro de la acción de gobierno y de la administración pública.

El presupuesto público tiene dos caras: una fiscal, que representa la contribución de la sociedad para que el país alcance sus metas, y los egresos, en donde se indica a dónde y cómo será ejercido el gasto en busca del interés público. Si no hay recursos no hay gestión posible, por lo que los límites de cualquier administración quedan definidos por la cantidad de recursos de que dispone para su operación. De esta forma, el presupuesto armoniza los recursos económicos con la traducción de demandas en resultados; es decir, armoniza recursos y gestión.

Planeación, programación y presupuestación se originan en la reflexión y la decisión, pasan por los medios de programación y finalizan estipulando costos y fechas. En ese marco, la planeación evita la dispersión pues define objetivos, los cuales concreta en un solo documento que se denomina *plan*; la programación define aquellos *medios* que serán los vehículos o instrumentos con los cuales se conducirá el proceso hasta el logro de tales

---

<sup>23</sup> Miklos. *op. cit.* p. 71

<sup>24</sup> *Ibid*, p. 72.

objetivos, estos se denominan *programas* y aterrizan ideas en temas específicos; y, finalmente, la presupuestación es la realización material de las asignaciones monetarias en el *presupuesto público*, las cuales expresan los *costos* que la actividad implicará; es decir, el precio de la actividad del gobierno o bien el precio por alcanzar las metas de la planeación. Con base en todo lo anterior, la planeación es un proceso de visualización del futuro que identifica *objetivos*, la programación define *medios* para alcanzarlos, y la presupuestación revela el *costo* de hacerlo usando esos medios.

Sin embargo, esta es sólo una de las múltiples caras del presupuesto ya que como se analizará a lo largo de la investigación, el presupuesto público no se reduce a ser un libro financiero o un documento técnico. Su esencia es mucho más rica y encierra una considerable complejidad que incluye al intrincado aspecto político, con diversos actores, ideologías e intereses en disputa.

## **1.2 DEFINICION DEL OBJETO DE ESTUDIO**

En este apartado se presenta la definición de presupuesto público desarrollada por Aaron Wildavsky en los sesenta del Siglo XX y con base en esta, se lleva a cabo un análisis para adentrarse en la esencia del presupuesto público.

### **1.2.1 DEFINICIÓN Y ESENCIA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

Aaron Wildavsky en su libro "*La política del proceso presupuestario*" publicado en 1964 hace un estudio muy profundo de lo que es el presupuesto público, lo que le convierte quizá en el análisis más detallado que se haya realizado en torno a su significado así como un análisis de sus distintas aristas. La metodología seguida por el autor para abordar el presupuesto pareciera tender a responder tres preguntas principales ¿qué es el presupuesto público?, ¿en qué se convierte una vez que existe? y finalmente ¿cuál es el contenido político del presupuesto público?

Para definir al presupuesto público Wildavsky avanzará siguiendo una metodología que va de lo simple hasta lo más complejo. Bajo esta metodología Wildavsky lleva a cabo aproximaciones sucesivas mediante la cual comienza analizando la esencia de lo que es material y evidente del presupuesto público, para después dar un segundo paso de inmersión en el análisis a fin de identificar todo aquello en lo que el presupuesto público se convierte una vez que existe, y cierra con el análisis más profundo, relacionado con el contenido político del presupuesto público. Primeramente define el presupuesto público a partir de su dimensión material cuando señala los aspectos más primarios y elementales del presupuesto público:

"En el más literal de los sentidos un presupuesto es un documento, el cual contiene palabras y cifras...Las palabras describen los elementos de gasto (salarios, equipamiento, viáticos) o propósitos (guerra preventiva, mejoramiento de la salud mental, provisión habitacional para bajos ingresos), y las cifras están alineadas con cada elemento o propósito. Presumiblemente, la intención de aquellos que formulan el

presupuesto es que habrá una conexión directa entre lo que está escrito en él y los eventos futuros”.<sup>25</sup>

Lo anterior puede denominarse como la *esencia material del presupuesto público* y se refiere a todos aquellos elementos que son perceptibles y que son evidentes. Esta es la definición más elemental de presupuesto público que lleva a cabo Wildavsky al describirlo como un documento que contiene palabras y cifras con la intención de vincular el presente y el futuro. En esta primera definición de presupuesto desarrollada por Wildavsky se identifican los distintos lenguajes que corresponden con los distintos elementos producto de la planeación, programación y presupuestación. Las palabras que contiene el documento dan cuenta de los objetivos identificados por la planeación y de los programas diseñados por la programación, en tanto que las cifras reflejan el lenguaje numérico del presupuesto.

Una vez que el autor ha llevado a cabo una descripción material del presupuesto público procede a enlistar una serie de facetas en las que el presupuesto público se convierte una vez que existe. Estas facetas se relacionan con el uso instrumental del presupuesto público. De acuerdo con Wildavsky, una vez que el presupuesto público existe como documento completo y terminado se convierte en:

- *Una predicción.* Si las solicitudes de fondos están garantizadas y son ejercidas de acuerdo a las instrucciones, y si las acciones conducen a las consecuencias deseadas, entonces los propósitos establecidos en el documento serán alcanzados.
- *Una serie de objetivos con etiquetas de precios adheridas.*
- *Un plan de trabajo.*
- *Un instrumento para asegurar la eficiencia.*
- *Un contrato.* El Congreso y el presidente prometen abastecer de fondos bajo circunstancias especificadas, y las agencias (Dependencias y Entidades) acuerdan gastarlos en formas que han sido acordadas.
- *Una red de comunicación.* En la cual la información está siendo generada continuamente y retroalimentada hacia los participantes.
- *Un precedente.* El hecho de que algo ha sido hecho una vez incrementa altamente la oportunidad de que será hecho de nuevo<sup>26</sup>.

Estas distintas facetas del presupuesto público constituyen aquello que se puede considerar como la *esencia instrumental del presupuesto público*. Estas facetas revelan algunos de los usos que se le puede dar al presupuesto público y también identifican con precisión para qué sirve el presupuesto público en tanto instrumento de gestión en manos del gobierno. Estas importantes facetas del presupuesto público quedan estrechamente relacionadas con la función administrativa relativa a la programación y el control de los recursos públicos. Más adelante en esta investigación se enlistarán otros usos del presupuesto público que se relacionan más directamente con la política económica y que también cumplen un papel de primer orden en la esfera pública de cualquier país.

---

<sup>25</sup> Wildavsky Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown and Company, Boston, 1964. p. 1.

<sup>26</sup> *Ibid*, Síntesis de elaboración propia del capítulo 1. pp. 3 y 4.

La tercera aproximación llevada a cabo por Wildavsky avanza hasta identificar y dimensionar que el presupuesto público posee claramente un contenido político que le coloca muy por encima de sus aspectos materiales e instrumentales. Aquí Wildavsky está observando lo profundo, lo incógnito, lo no evidente del presupuesto público. Todo aquello que hay que discernir del presupuesto y que no se encuentra en la superficie. En este nivel de análisis es posible observar al presupuesto público en el borde de la frontera entre su aspecto racional-administrativo y su aspecto político-ideológico. El presupuesto público, además de ser un documento que contiene palabras y cifras o un instrumento versátil de gestión que cumple varias facetas, es también producto y síntesis de una parte de la vida política de un país:

“...deberemos estar preocupados por considerar los presupuestos como cosas políticas...Si la política es vista en parte como conflicto sobre aquellas preferencias que habrán de prevalecer en la determinación de las políticas nacionales, entonces el presupuesto registra los resultados de esta batalla...En el sentido más integral, el presupuesto yace en el corazón del proceso político”<sup>27</sup>

Aquí Wildavsky rebasa con mucho la materialidad y la instrumentalidad del presupuesto público, para adentrarse en lo político, en la disputa política y en la correlación de fuerzas. Aquí ya se involucran una serie de actores políticos y sociales y la gama de intereses que les acompañan, así como los procesos políticos en los cuales estos participan. Al final de dicho proceso político el presupuesto público se convierte en:

“un documento que registra los triunfos y las derrotas, los compromisos y las negociaciones, los espacios de acuerdo y las esferas de conflicto”<sup>28</sup>

De los distintos actores y segmentos de la población, en las discusiones políticas mediante las cuales se cristaliza el presupuesto público. A esto puede nombrarse como la *esencia política del presupuesto público*. El presupuesto público es una huella indeleble y una fotografía irrepetible de la correlación de fuerzas al interior de una sociedad en un momento específico de su historia. Finalmente, con base en todos los elementos señalados y en congruencia con la metodología seguida por Wildavsky de lo simple a lo complejo asegura que:

“El presupuesto es el alma del gobierno”<sup>29</sup>

Cuando Wildavsky concibe al presupuesto público como el alma del gobierno, ha incluido su *esencia material*; su *esencia instrumental*; y, su *esencia política*. La utilización de la denominación “alma” en la concepción de presupuesto público de Wildavsky parece relacionarse con el hecho de que el presupuesto público es más que la suma de sus componentes. Cuando se describe al presupuesto público de esta forma significa que cualitativamente el presupuesto público posee atributos que no poseen sus partes.

---

<sup>27</sup> *Ibid* pp. 4 y 5.

<sup>28</sup> *Ibid*, p. 5.

<sup>29</sup> *Ibid*, p. 128.

### 1.3 EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO CIENTÍFICO CON RELACIÓN AL PRESUPUESTO PÚBLICO

Este apartado presenta de manera breve lo que se consideró principal en la revisión de la literatura desde los años cincuenta del Siglo XX hasta la fecha en torno al presupuesto público. Se abordan algunos libros, algunos ensayos seminales en el tema y lo que actualmente publican los organismos internacionales sobre presupuesto público.

#### 1.3.1. ESTUDIOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL SIGLO XX.

En los años cincuenta del Siglo XX se escribieron varios libros e investigaciones importantes sobre presupuesto público, destacando principalmente dos. Quizá el más emblemático es “Ciencia de la Administración” de Frederick Mosher y Salvatore Cimmino publicado en 1951. Los autores subrayan que hasta la década de los veinte del Siglo XX los estudios relacionados con el presupuesto tenían que ver principalmente con la política impositiva, es decir, con el aspecto fiscal, con todo aquello relacionado a la fijación de impuestos y al cobro de los mismos. Debido a ello, el presupuesto público cuenta con una historia mucho más reciente. Fue hasta el siglo XX cuando los estudios relacionados con el presupuesto cobraron mayor auge y estructuración en el campo académico:

“al principio, la economía política se interesaba del presupuesto únicamente en el aspecto fiscal...y sólo más tarde –para ser exactos, en estos últimos treinta años (1920s) los estudiosos de los problemas económicos han manifestado una marcada tendencia a estudiar el otro aspecto de la actividad de presupuesto, el que concierne al empleo de los ingresos del Estado”<sup>30</sup>

Alrededor de esos años se inicia en el medio académico investigaciones que ya tuvieron como objeto al presupuesto público, ya que no obstante que el presupuesto data de mucho tiempo atrás, éste no existía como “objeto de estudio” de la ciencia social. Desde aquellos años la comunidad académica ya había logrado establecer claramente que el presupuesto público involucra una serie de enfoques que no pueden ser reducidas o agotadas desde una sola perspectiva teórica o desde una sola disciplina. Desde entonces se reconocía que la esencia del presupuesto público incluye la perspectiva jurídica, política, económica, administrativa y contable<sup>31</sup>.

El Capítulo XII del libro de Mosher y Cimmino lleva por título “El Presupuesto y su Procedimiento” y es dedicado al estudio del presupuesto público desde la “actividad de programación y preparación del presupuesto” hasta la “revisión de cuentas”. Al final de

---

<sup>30</sup> Mosher Frederick y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la Administración*, Ediciones RIALP, Madrid, 1951. pp. 400 y 401.

<sup>31</sup> “...perspectiva jurídica...distribución de competencias...los aspectos políticos de esta actividad...poderes correspondientes al parlamento, al gobierno y a los órganos auxiliares...Un tercer modo de estudiar el presupuesto es el económico...integrado recientemente con la adopción de nuevos instrumentos como el balance económico nacional...Una cuarta perspectiva...la administración, como mecanismo de programación y de control de los medios a disposición de la administración pública...el contable, según el cual los estados de previsión, por ejemplo, constituyen la base para la enumeración de los capítulos de gastos y de ingresos””. *Ibid* pp. 401 y 402.

dicho capítulo se estudia el tema más novedoso en aquel momento “El Presupuesto Funcional”. El entonces llamado presupuesto funcional no es otra cosa que la actual clasificación funcional del presupuesto público. Esta clasificación funcional, como lo expresaron entonces estos mismos autores, constituyó una muy trascendental aportación de la ciencia de la Administración Pública para el manejo científico del presupuesto público. Tanto es así que hoy día sigue vigente a nivel mundial como la clasificación del presupuesto público más utilizada por los gobiernos para explicar con claridad en qué se gastan los recursos. Esta clasificación distingue la función gobierno, la función desarrollo económico y la función desarrollo social.

Otra publicación importante en la década de los cincuenta fue “El Sistema Presupuestario Gubernamental” de Jesse Burkhead publicado en 1956. En este libro, como su nombre lo indica, se establece que existe un “Sistema Presupuestario”, se estudia dónde y cómo surgió y explica en qué consiste. De acuerdo con el autor, el sistema presupuestario nació en Inglaterra cuando el Parlamento arrancó a la Corona el monopolio de las finanzas públicas. Con base en el estudio de ese libro y con el apoyo de diversos conceptos de la Ciencia Política se infiere que el sistema presupuestario son las reglas formales, reglas informales y actores involucrados en la toma de decisiones presupuestarias. El autor señala que el sistema surgió ya de manera plena en 1822 en Inglaterra, pero sus antecedentes se remontan al Artículo duodécimo de la Carta Magna del año 1217:

“el sistema presupuestario moderno ha marchado en estrecha vinculación con el desarrollo del gobierno representativo...En la mayoría de los países, con la prominente excepción de los Estados Unidos, el sistema presupuestario fue establecido primeramente en un nivel nacional y, de ahí, se extendió a los gobiernos estatales y municipales”<sup>32</sup>

Cuando Burkhead afirma que “el sistema presupuestario moderno ha marchado en estrecha vinculación con el desarrollo del gobierno representativo” expone entre líneas lo que es el sistema presupuestario. El gobierno representativo significa la existencia de un Parlamento que como representante de la sociedad toma el control de los gastos que el gobierno realizará en busca del bien público. Antes de existir un sistema presupuestario, el Rey tomaba unilateralmente todas las decisiones en la materia. El sistema presupuestario nace con la concurrencia de al menos dos actores autónomos entre sí (hoy día ejecutivo y legislativo) separados pero con facultades concurrentes en el presupuesto público, mediante sistemas de pesos y contrapesos (*checks and balances*).

En la década de los sesenta (1964) fue escrito “La política del proceso presupuestario” de Aaron Wildavsky. A lo largo del libro se describe y se analiza el carácter negociado que tiene el presupuesto público. Wildavsky describe paso a paso como la negociación del presupuesto existe desde su formulación, ya que las agencias gubernamentales (Dependencias y Entidades) siempre buscan que el año próximo se les incremente el presupuesto respecto al asignado en el presente. También a lo largo del libro se subraya el

---

<sup>32</sup> Burkhead, Jesse. *El Sistema Presupuestario Gubernamental*. Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (A. I. D.), John Wiley and Sons Inc, New York, 1956 p. 3.

proceso político del presupuesto público. Se estudian las estrategias que los miembros de las agencias ponen en práctica en busca de captar mayores recursos al momento de acudir a las sesiones de audiencia de los Comités de presupuesto del Congreso norteamericano. En su libro, Wildavsky enuncia dos conceptos directamente relacionados con el presupuesto público que habrán de aparecer más adelante en esta investigación: *comprehensividad e incrementalismo*.

Otro importante libro de los sesenta fue “Planificación y Presupuesto por Programas” de Gonzalo Martner, publicado en 1967. Este libro se encuentra fuertemente influido por el paradigma del Estado de Bienestar. La planificación adquiriría una gran importancia y por lo tanto influiría de manera significativa en el diseño del presupuesto público. El presupuesto por programas que Martner desarrolla en el cuerpo del libro se consolidó en esos años a la vanguardia de los presupuestos públicos. Con apego a las tesis contenidas en ese libro y también con los postulados de Naciones Unidas, se dejó atrás la técnica presupuestaria conocida como *Presupuesto Tradicional (PT)*<sup>33</sup> en México y el mundo. En el libro también se plantea que durante los treinta, cuarenta y cincuenta el presupuesto público fue considerado como un instrumento sin efectos multiplicadores políticos o económicos; es decir, durante décadas, el presupuesto público fue visto como un instrumento que se puede calificar como “neutro”. Fue hasta décadas después cuando se comenzó a entender que el presupuesto público produce una serie de importantes efectos en el desempeño político y económico al interior de cada país pues es muy útil para hacer frente a fluctuaciones económicas que provienen del extranjero, para redistribuir el ingreso entre los distintos estratos sociales al interior de cada país y también para motivar el desarrollo económico<sup>34</sup>:

Con el paso del tiempo perdieron fuerza las tesis sostenidas por el enfoque del Estado de Bienestar hasta presentarse un fuerte dominio por el enfoque del Estado Liberal (neoliberal). Sin embargo, la paradoja de los gobiernos liberales consiste en que los atributos que se habían descubierto en el presupuesto público se han mantenido en uso a pesar de que sus tesis plantean la no intervención del Estado en la economía. Actualmente, el Estado liberal, alrededor del mundo, utiliza el presupuesto para: afrontar fluctuaciones económicas, redistribuir el ingreso y acelerar el crecimiento económico. La validez de lo que aquí se expresa queda documentado con la siguiente cita, la cual data del año 2014:

---

<sup>33</sup> Gonzalo Martner realizó una estancia en México durante el año 1975. Coincidentemente, fueron los años de preparación para implementar en México el Presupuesto por Programas. La influencia de Martner fue grande en la administración mexicana ya que incluso se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto que se encontraba en sintonía con los postulados de su libro.

<sup>34</sup> “...para afrontar las fluctuaciones económicas que derivaban del exterior...Por otra parte, en tanto que las presiones de los grupos sociales por aumentar su participación en el ingreso nacional se fue haciendo ostensible...penetró la idea de que el presupuesto fiscal podría ser también un instrumento útil para lograr una mejor distribución del ingreso. Por último...el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico”. Martner Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por programas*, Siglo XXI Editores, Primera edición 1967, 13ª. Edición, México, 1984. p 7.

“el PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación) es el instrumento de política pública más relevante por sus efectos sobre la economía nacional –en sus principales variables como empleo y crecimiento- y en la vida cotidiana de las personas, a través del financiamiento de programas y servicios públicos”.<sup>35</sup>

En la década de los setenta fue escrito el libro “La crisis fiscal del Estado” de James O’Connor. Publicado en 1973 el libro hace interesantes planteamientos en torno a los objetivos que el Estado cumple, y el reflejo de estos objetivos en el presupuesto público. El autor define a la crisis fiscal del Estado como la tendencia que presentan los gastos gubernamentales a crecer más rápidamente que los ingresos. Para explicar dicha crisis fiscal del Estado O’Connor estudia el papel del Estado, subrayando y estudiando detalladamente una contradicción fundamental entre dos objetivos del Estado capitalista: acumulación y legitimización. El Estado debe sentar las bases para la acumulación capitalista, pues esa es parte de su razón de ser; pero por otro lado, debe moderar la acumulación a fin de alcanzar la armonía social y con ello mantener la cohesión en la sociedad y con ello la legitimización.

Concibiendo al presupuesto público como un ente en el cual se cristalizan elementos políticos y elementos económicos, O’Connor alerta sobre la falta de una “teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública” en la ciencia social, que permita abordar de manera científica el estudio de la hacienda pública tomando en cuenta su aspecto político y su aspecto económico. Lo que coloca el texto de O’Connor como un puente entre los planteamientos de Wildavsky en el sentido de que el presupuesto público es el resultado de un proceso político y la teoría del *New Public Management* que señala con toda puntualidad desde 1975 que la “sobrecarga” del Estado se debe a las presiones de los grupos sociales.

El autor establece que “los gastos y los programas concretos y el presupuesto en su conjunto son explicables sólo en términos de relaciones de poder dentro de la economía privada”. En este aspecto, el autor contradice de manera contundente uno de las principales premisas de la teoría liberal pues afirma que es la economía privada la que influencia el tamaño del gasto del gobierno. Las tesis liberales han afirmado por décadas que el incremento del presupuesto público se debe a la “sobrecarga” provocada por el incremento de los derechos sociales que encarecen los gastos del gobierno al cubrir tales obligaciones consagradas en las leyes. Se ha escrito copiosamente acerca de que son los grupos sociales luchando por sus reivindicaciones y derechos los que han encarecido el presupuesto público. O’Connor corta de tajo con esta idea cuando explica que por el contrario, es la “industria monopolista” dentro de la economía la que empuja al alza el gasto público en busca de sus objetivos de acumulación. Para O’Connor “el crecimiento del sector estatal es indispensable a la expansión de la industria privada, en particular a la de la industria monopolista”.

---

<sup>35</sup> Ugalde, Luis Carlos, *La Negociación Política del Presupuesto en México 1997-2012, El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*, Senado de la República, SITESA, México, 2014. p 21.

Durante el desarrollo del texto O'Connor logra explicar detalladamente que el presupuesto público se decide y diseña políticamente y no como resultado de las señales del mercado, lo cual permite comprender con claridad que el presupuesto público se decide y diseña principalmente para favorecer el proceso de acumulación capitalista y, sólo complementariamente, con políticas benefactoras que atemperan y moderan los efectos perniciosos que el proceso de acumulación capitalista ocasiona en la población. De esta forma O'Connor identifica una característica fundamental para la teoría del presupuesto público: mientras que la composición de la producción privada es determinada por el mercado, el presupuesto público no está sujeto a las fuerzas del mercado. El presupuesto público es el resultado de decisiones políticas.

En la década de dos mil (2004) el libro escrito por David Arellano Gault "Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por resultados en América Latina" se convirtió en una lectura fundamental para comprender el estado en el que se encontraba la teoría del presupuesto público en aquel tiempo y permitía conocer la "reforma gerencial del gobierno", así como la "reforma gerencial del presupuesto", y los inicios de lo que este autor denominaba en aquel entonces el "presupuesto orientado a resultados". Todo el contenido del libro se encuentra enmarcado por el paradigma de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*). En este libro se estudian:

"tres casos reconocidos internacionalmente como experiencias indispensables a conocer por su ambición y complejidad: el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. En todas estas experiencias, la reforma gerencial del gobierno ha implicado tener como pieza sustantiva una reforma presupuestal dirigida a objetivos y resultados"<sup>36</sup>

El libro describe y analiza cómo dentro del paradigma del *New Public Management*, mediante la "reforma gerencial del gobierno" y la "reforma gerencial del presupuesto" se dejó atrás en México el presupuesto por programas (PPP) al implementar paso a paso el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el novedoso Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

En 2014 se publicó el libro "La Negociación Política del Presupuesto en México 1997-2012: el impacto sobre la composición y ejecución del gasto público". Coordinado por Luis Carlos Ugalde. En él se analiza el impacto del mayor pluralismo político en la Cámara de Diputados. Se hace un estudio detallado de la negociación política del presupuesto en México y se analiza el desenvolvimiento del presupuesto público desde la llegada de los gobiernos divididos en México con la elección de 1997.

En 2014 también se publicó "Derecho Presupuestario Mexicano" escrito por Oscar Nava Escudero. En esta publicación, Nava Escudero hace un análisis detallado del derecho relacionado con el presupuesto público. Revisa su historia y su relación con la planeación. Lleva a cabo propuestas tendientes a implementar en México la "prórroga del presupuesto"

---

<sup>36</sup> Arellano Gault, David. *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por resultados en América Latina*, Miguel Angel Porrúa-CIDE, México, 2004. p. 159.

para evitar conflictos políticos ante un posible incumplimiento en la aprobación del presupuesto por parte del Congreso.

En 2015 se publicó dentro de la serie Cuadernos de Investigación en Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) “Notas sobre Presupuesto Base Cero” escrito por Carlos Tello Macías. El cuaderno revisa la historia del presupuesto base cero, y hace un análisis de los requerimientos para la correcta aplicación de esta técnica presupuestaria. En el cuaderno se subraya que en México se aproxima un anunciado recorte presupuestario, utilizando el presupuesto base cero. El libro analiza que alrededor del mundo la práctica recurrente consiste en identificar los objetivos del país y después hacerse de los recursos para alcanzarlos; mientras que en México el presupuesto se opera al revés. Fijando primero los recursos disponibles, para a partir de ello asignar el presupuesto.

### **1.3.2. PRINCIPALES ENSAYOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DESDE MEDIADOS DEL SIGLO XX**

A continuación se revisará el ensayo titulado “*Past and Future Budget Classics: A Research Agenda*”, escrito por Irene Rubin y publicado por la *Public Administration Review* (PAR) en 2014. El ensayo se compone de tres partes: la primera se dedica al estudio de los cuatro ensayos más influyentes sobre presupuesto público que se han publicado en la PAR durante sus 75 años de existencia. La segunda parte está dedicada a revisar los principales cambios en el tema del presupuesto público que surgieron posteriormente a la publicación de los cuatro ensayos. La tercera y última parte se dedica a establecer lo que la autora llama una “agenda de investigación para la siguiente colección de clásicos del presupuesto”.

Por lo que se refiere a la primera parte, se tiene que el primer ensayo fue escrito en 1952 por Verne B. Lewis y lleva por título “*Hacia una teoría de la presupuestación*”. El segundo ensayo es de la autoría de Aaron Wildavsky, fue publicado en 1961 con el título “*Las implicaciones políticas de la reforma presupuestaria*”. El tercer ensayo fue escrito por Allen Schick con el título “*El camino hacia el PPB: las etapas de la reforma presupuestaria*”, y se publicó en 1966. El cuarto ensayo lo escribió Charles H. Levine en 1978 y lo tituló “*Declive organizacional y la reducción del gasto*”.

Lewis se preguntó cómo es posible decidir asignar presupuesto a una actividad en lugar de otra y brindó una respuesta de tipo normativo puesto que señaló que el presupuesto debe asignarse a aquella actividad en la cual se alcance el objetivo más importante<sup>37</sup>. Frente a este planteamiento, Wildavsky aseguró que en el ensayo de Lewis se había dejado de lado

---

<sup>37</sup> “Verne Lewis se dirigió hacia la famosa pregunta de V. O. Key, “¿Sobre qué base debería ser decidido asignar x dólares para la actividad A en lugar de la actividad B? La respuesta de Lewis fue normativa: todas las posibilidades de gasto deben ser examinadas, y el dinero debe ser asignado donde él pueda alcanzar el más importante objetivo” Rubin, Irene. *Past and Future Budget Classics: A Research Agenda*, en *Public Administration Review* (PAR). Vol. 75 Iss 1, 2014. pp. 25-35. By The American Society for Public Administration, p. 25.

el aspecto político<sup>38</sup>. Por su parte, Schick realizó un estudio que comprendió la evolución del presupuesto público en un periodo de 50 años, el cual le sirvió como base para plantear que el presupuesto sí sufre cambios y distinguió estos por etapas.<sup>39</sup> Levine centró una buena parte de su análisis en la existencia de las organizaciones, su ciclo y cómo reaccionan frente a los impactos provenientes del medio en el cual se desenvuelven.<sup>40</sup> Rubin resumió el pensamiento acerca del presupuesto público recogido en esos cuatro escritos seminales de la siguiente forma:

“Lewis ofreció una idealización de economista de la asignación presupuestal. Wildavsky trasladó la discusión desde la racionalidad económica hasta la racionalidad política y desde una teoría normativa hacia una combinación de teoría normativa y descriptiva. El principal interés de Schick...fue,...cómo y por qué la presupuestación cambia. Levine agregó la idea de un ciclo de vida organizacional...”<sup>41</sup>

Por lo que se refiere a la segunda parte del documento, Irene Rubin señala que la presupuestación ha cambiado en tres aspectos principales:

*“una mezcla cambiante de estructuras programáticas; los impactos de la presión fiscal; y, el creciente partidismo y conflicto”.*<sup>42</sup>

Al estudiar esta etapa de cambios relevantes en el presupuesto federal norteamericano, Kettl encontró que las premisas fundamentales con las cuales el presupuesto federal había operado durante varias décadas estaban dejando de ser funcionales para afrontar una realidad cambiante:

“Como los derechos crecieron como porcentaje del presupuesto, los asuntos relacionados con el diseño de programas tomaron precedencia sobre las asignaciones...y el plazo temporal para el balance presupuestal tuvo que ser extendido desde la concepción de Wildavsky de año con año, hacia proyecciones más allá de 30, 40 o incluso 70 años”<sup>43</sup>

Para demostrar empíricamente sus proposiciones teóricas, Kettl enunció al Presupuesto de Gastos Fiscales (*tax expenditures*), es decir, ingresos que deberían recaudarse pero no se recaudan. También se apoya en los créditos fiscales, cuyo costo es difícil de estimar en

---

<sup>38</sup> “Wildavsky argumentó en contra de las ideas de Lewis señalando que en estas se había ignorado a la política. La sociedad no es una entidad monolítica con un conjunto fijo de metas...No hay una forma para escoger entre caminos para los agricultores o autobuses para los habitantes de las ciudades. La política es la vía por la cual el conflicto entre grupos o individuos es localizada y resuelta”. *Ibid*, p. 25.

<sup>39</sup> “las reformas iniciales se concentraron más en el control...En un periodo posterior, las reformas enfatizaron las funciones de gestión, mientras que más recientemente las reformas hicieron énfasis en la planeación y en la selección de objetivos...Schick concluyó que verdaderamente se presentan cambios en la presupuestación, y aportó una vía para analizarlo...” *Ibid*, p. 26.

<sup>40</sup> “las organizaciones, incluidas las organizaciones públicas, no sólo son creadas y desarrolladas, sino también reducidas y algunas veces mueren...” *Idem*.

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> *Ibid*, p. 27.

el presupuesto o en los presupuestos de varios años, ya que dependen de circunstancias futuras<sup>44</sup>:

Por otro lado, con referencia a “los impactos de la presión fiscal”, al estudiar Estados Unidos, la autora señala factores nacionales e internacionales que modificaron las condiciones e hicieron aparecer nuevos retos para el presupuesto público:

“la globalización de la economía se aceleró...Esta tendencia derivó en un éxodo de trabajos fabriles hacia otros países...La recesión combinada con otras tendencias no cíclicas como el envejecimiento de la población incrementó el costo de la seguridad social y de las pensiones. La resultante presión fiscal en todos los niveles de gobierno contribuyó a una preocupación por la *sustentabilidad*”.<sup>45</sup>

Como resultado de la alteración de la normalidad económica que había prevalecido en Norteamérica hasta antes de la gran recesión de 2008, se polarizó el debate político acerca de la situación económica, relacionada con los ingresos y los gastos que el gobierno lleva a cabo en aquel país. La alarmante situación provocada por la crisis de 2008 provocó la revisión de premisas que antes de la crisis no se encontraban en cuestionamiento dada la amplia disponibilidad de recursos económicos que el gobierno tenía. De acuerdo con Birkland estas premisas estarían relacionadas con lo que el denomina agenda sistémica:

“un tema principal en esta división ideológica ha sido la visión de la *propiedad del gobierno*, con muchos en la derecha argumentando por una más pequeña, y por un gobierno más limitado, mientras que en la izquierda continua la argumentación por la expansión de las responsabilidades del sector público...”<sup>46</sup>

En la tercera parte del documento de Rubin, acerca de una agenda para futuros estudios del presupuesto público, la autora estudia los conceptos de *balance* y *sustentabilidad*. Rubin asegura que en aras de alcanzar a como dé lugar el balance presupuestal, en los últimos años se ha puesto en ejercicio la práctica de aplicar *recortes al gasto*. Esta política ya se volvió recurrente, la cual ha traído como una de sus principales consecuencias, el surgimiento de dos situaciones que afectan cualitativamente la esencia del presupuesto público *underspending* y *underfunding*.<sup>47</sup> Debido a que el balance puede ser manipulado debe distinguirse claramente entre “balance real” (*real balance*) y balance simulado (*pretend balance*). Un balance real no requiere mayor explicación en tanto que el balance simulado puede ser resultado de una serie de estrategias y subterfugios:

---

<sup>44</sup> “*el presupuesto de gastos fiscales...excepciones en el pago de impuestos, que en otro escenario tendrían que ser recaudados...Un segundo caso...son los créditos. El costo para el gobierno por tales créditos es difícil de estimar debido a que esto depende de condiciones futuras...Las definiciones del balance presupuestario ya son poco claras en esta nueva mezcla de estructuras programáticas y duraciones*” *Idem*.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> *Ibid*, p 28.

<sup>47</sup> “gastar menos de lo previsto (*underspending*)...En la infradotación (*underfunding*), los programas y actividades permanecen sin cambios o son incluso incrementadas, pero el fondeo inadecuado hace a los programas poco efectivos o causa su fracaso. La infradotación (*underfunding*) mantiene impuestos bajos y crea la imagen de continuidad de programas populares mientras aparenta balancear el presupuesto”. *Ibid*, p. 29

“Un presupuesto quizá parezca estar balanceado, por gastar menos de lo previsto, por trucos de contabilidad, por sobreestimación de ingresos o subestimación de gastos, por pérdida de reservas, por cambiar costos entre los fondos, o por tomar deuda interna o externamente”<sup>48</sup>

Finalmente, *sostenibilidad* se relaciona con la discrepancia entre ingresos y gastos y que pone en cuestión la continuidad de un presupuesto público que no sólo se desbalancea sino que, con el paso del tiempo, deja de ser sustentable en la medida que abre cada vez más una brecha entre ingresos y gastos:

“Los crecientes costos por derechos...así como los pendientes costos de las pensiones cuando se han combinado con restricciones fiscales han llevado a discutir si los derechos y los programas de apoyo al ingreso son sustentables...Cuando la Oficina de Contabilidad Gubernamental (de Estados Unidos) GAO señala que el presupuesto está en una vía no sustentable significa que ingresos y gastos han ido separándose cada vez más”.<sup>49</sup>

Con el análisis del balance y sostenibilidad Irene Rubin finaliza su ensayo dejando enlistados aquellos temas que de acuerdo con su criterio serán los que concentren buena parte de la atención y trabajo teórico en el futuro acerca del presupuesto público.

---

<sup>48</sup> *Ibid*, p. 30.

<sup>49</sup> *Idem*.

### 1.3.3 EL PRESUPUESTO PÚBLICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

Ahora es importante conocer los planteamientos de los organismos internacionales al respecto. Dentro de la literatura reciente que los Organismos Internacionales han producido relativa al presupuesto público sobresalen dos tópicos: los “diez principios de buena gobernanza presupuestaria” que impulsa la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y lo relativo a la creación o fortalecimiento de Oficina Técnica Presupuestaria (OTP) en cada Congreso planteado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por lo que se refiere al primer tópico, los “diez principios de una buena gobernanza presupuestaria”, fueron publicados por la OCDE en 2015:

FIGURA NO. 1. LOS 10 PRINCIPIOS DE UNA BUENA GOBERNANZA PRESUPUESTARIA.

“1. Gestionar los presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal.		2. Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno.	
3. Diseñar el marco del presupuesto de capital con el fin de satisfacer las necesidades nacionales de desarrollo de forma rentable y coherente.	4. Asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles.	5. Propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias	
6. Presentar cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas públicas.	7. Planificar, gestionar y supervisar activamente la ejecución del presupuesto.	8. Garantizar que los resultados, la evaluación y la relación coste/prestación forman parte integrante del proceso presupuestario.	
9. Identificar, evaluar y gestionar con prudencia la sostenibilidad a largo plazo y otros riesgos fiscales.		10. Promover la integridad y calidad de las provisiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria mediante un riguroso control de calidad que incluya una auditoría externa”.	

Fuente: OCDE. *Recomendación del Consejo sobre gobernanza presupuestaria*, Dirección de gobernanza pública y desarrollo territorial, febrero de 2015, p. 3.

Llama la atención como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconoce la categoría “gobernanza presupuestaria”. Por otra parte, los diez principios enunciados, resumen gran parte de la discusión teórica en torno al presupuesto público durante los últimos años.

El numeral nueve es congruente con lo señalado por Irene Rubin acerca de los recortes al gasto público en busca del equilibrio presupuestario y también con los balances simulados que persiguen el mismo objetivo. En este sentido, este numeral es muy relevante ya que hace referencia a la *sostenibilidad* a largo plazo y otros riesgos fiscales. La sostenibilidad no sólo tiene que ver con el binomio ingresos-gasto, sino con un trinomio: ingresos, gasto y deuda pública.

El séptimo principio de buena gobernanza presupuestaria implica, entre otras cosas, fortalecer al legislativo, lo cual lo hace consistente con los desarrollos del Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), desde donde se planteó en 2013 la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los Congresos en materia de presupuesto público:

“Su capacidad de incidencia en materia presupuestaria –y más generalmente en la política fiscal y la gestión financiera pública- está inhibida no sólo por la naturaleza centralizada de los procesos presupuestarios, sino también por la falta de capacidad técnica e institucional de los propios Parlamentos en el ejercicio de sus potestades presupuestarias”.<sup>50</sup>

Bajo este diagnóstico el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) propone que dentro del Congreso se cree, o se fortalezca donde ya existe, una Oficina Técnica Presupuestaria (OTP) con la función de fortalecer las capacidades técnicas del Congreso en materia presupuestaria. El BID clasifica las OTP ya existentes en tres categorías: “inicial”; “en progreso”; o, “consolidación”. En América Latina los seis países que han creado OTP son Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana.<sup>51</sup>

## 1.4 DOS TEORÍAS PARA ANALIZAR EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Este apartado hace una introducción a las dos teorías que permiten explicar las dos principales características del presupuesto público: la estabilidad y el cambio. Con base en la teoría del incrementalismo se estudia la estabilidad del presupuesto público. Con base en esta teoría se explica que los cambios en el presupuesto público son graduales. Posteriormente, con base en la actual teoría del equilibrio interrumpido se explica como el presupuesto es principalmente incremental, pero en algunos momentos sufre violentos cambios a gran escala.

### 1.4.1 TEORÍA DEL INCREMENTALISMO

En 1959 Charles Lindblom publicó el artículo “*Muddling Through*” en la *Public Administration Review* (PAR) en donde plasmó una serie de hallazgos que revolucionaron el pensamiento administrativo. Lindblom descubrió que durante el proceso de toma de decisiones los administradores públicos se apoyaban en estrategias muy diferentes a la que estipulaba la *teoría de la elección racional*<sup>52</sup>. Con base en la observación de lo que

---

<sup>50</sup> Santiso, Carlos y Marco Varea. *Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Julio. 2013.

<sup>51</sup> El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano recibió la calificación de “consolidación” por parte del BID, lo que la convierte junto con Brasil en los dos casos de países con OTP “institucionalmente más maduras”.

<sup>52</sup> La *teoría de la elección racional* se convirtió en boga hasta la primera mitad del Siglo XX. Proviene de la ciencia económica y asume como premisa fundamental la existencia de un deseo de maximización de beneficios por parte de los individuos. Asume que estos poseen la capacidad para acceder a la totalidad de la información que existe en su entorno. Para esta teoría los individuos parecen no enfrentar obstáculos para llevar a cabo toda clase de cálculos que les permiten encontrar siempre la mejor alternativa. Los individuos pueden discernir objetiva y racionalmente hasta identificar el mejor curso de acción; además priorizan las alternativas de la manera más eficiente. A este conjunto de capacidades ilimitadas supuestas por la teoría de la elección racional se le conoció con el nombre de *racionalidad comprehensiva*.

ocurría en la práctica de la administración pública a la hora de formular las políticas, Lindblom desarrolló un nuevo método al cual denominó formalmente como *comparaciones sucesivas limitadas*<sup>53</sup> el cual, a diferencia del modelo racional comprensivo, era viable y factible:

“Este quizá pueda ser descrito como el método de *comparaciones sucesivas limitadas*...construido desde la situación prevaleciente, paso a paso y por medio de pequeños avances graduales”.<sup>54</sup>

Trazarse el objetivo de diseñar una política ideal, del tipo de las que suponía el modelo racional comprensivo, que resuelva determinado problema en su totalidad no es factible dadas las limitaciones existentes, entonces lo que sí puede lograrse en una política que produzca avances por aproximaciones bajo un camino largo de acercamientos, análisis de resultados, y un nuevo rediseño a partir de lo aprendido. En este sentido, la esencia del método de comparaciones sucesivas limitadas desarrollado por Lindblom concibe la toma de decisiones, o hechura de las políticas (*policymaking*) de la siguiente manera:

“Una política no es hecha de una vez y para siempre; esta es hecha y rediseñada interminablemente. La hechura de las políticas es un proceso de aproximación sucesiva hacia algunos objetivos deseados en los cuales lo deseado se encuentra bajo una permanente reconsideración”<sup>55</sup>

A pesar de que Lindblom denominó su método como *comparaciones sucesiva limitadas*, este se popularizó con una denominación diferente. Esto se debió a que a lo largo de su escrito el autor utilizó repetidas veces el adjetivo *incremental* para describir el proceso de toma de decisiones o hechura de las políticas. De modo que con el paso del tiempo, el nombre con el cual se popularizó el método de comparaciones sucesivas limitadas fue *incrementalismo*. Lo que Lindblom planteó como un método evolucionó hasta convertirse en la teoría del incrementalismo con vigencia por más de cinco décadas, la cual permanece hasta hoy día como parte de la teoría de la Administración Pública.

También en 1959 Herbert Simon publicó un estudio en el cual revisó las premisas fundamentales de la teoría de la elección racional que se apoyaba en la *racionalidad comprensiva*. Con base en sus estudios Simon llevó a cabo una serie de desarrollos teóricos que acotaron de manera importante los postulados del pensamiento racionalista. Con los cuales Simon sentó las bases de una nueva teoría más apegada a la realidad que enfrentan los seres humanos. Como una ruptura con la teoría de la racionalidad comprensiva, Simon descubrió que los individuos y las organizaciones actúan con base en una *racionalidad limitada*:

---

<sup>53</sup> Lindblom, Charles E, *The Science of “Muddling Through”*, *Public Administration Review* (PAR), Vol. 19. No. 2 (spring 1959), Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration, 1959. p. 81.

<sup>54</sup> *Ibid*, p. 81

<sup>55</sup> *Ibid*, p. 86.

“la racionalidad limitada rechaza la premisa de la racionalidad comprensiva que los humanos calculan costos y beneficios y eligen el mejor curso de acción”<sup>56</sup>

La teoría desarrollada por Herbert Simon consideró las limitaciones que enfrenta el ser humano y la manera como estas condicionan la forma en que los individuos logran comprender los problemas que tienen a su alrededor, la forma de procesar cantidades inmensas de información disponible y la forma como los individuos prestan atención a los problemas que le aquejan. Como resultado de sus estudios Simon concluyó que:

“Los individuos dedican atención consciente a una sola cosa a la vez. Las organizaciones son algo más flexible. Algunas estructuras de decisión son capaces de tomar varios asuntos de manera simultánea, en *paralelo*. Otras toman los asuntos *seriadamente*, uno o algunos a la vez. Los sistemas políticos, de igual manera que los seres humanos, no pueden considerar simultáneamente todos los asuntos...”<sup>57</sup>

Como puede observarse, Simon extendió sus hallazgos acerca de la cognición humana hasta otras esferas del conocimiento social. Simon encontró que sus hallazgos además de tener validez para explicar el comportamiento humano, también podían ser aplicados para el análisis de la forma en que funcionan algunas estructuras asociativas como son las organizaciones y los sistemas políticos.

Con base en la teoría del incrementalismo que Lindblom elaboró para teorizar la hechura de las políticas (*policymaking*) en la Administración Pública y en la teoría de la racionalidad limitada de Simon, Aaron Wildavsky dirigió sus investigaciones hacia el presupuesto público y descubrió el carácter incremental que el presupuesto público posee de manera intrínseca. Wildavsky eligió al presupuesto público como objeto de estudio y comprobó que la mayoría de sus elementos se mantienen sin cambios de un año para otro y que sólo pocos sufren alteración. Wildavsky demostró con estudios empíricos que el presupuesto público no se revisa completamente cada año, contrario a lo que cabría esperar:

“Presupuestar es incremental no comprensivo, casi nunca sucede que el presupuesto sea revisado en su totalidad cada año con la idea de reconsiderar el valor de todos los programas existentes así como comparar todas las posibles alternativas. En lugar de eso, el presupuesto actual se basa en el del año pasado, poniendo especial atención a un estrecho margen de incrementos o decrementos”<sup>58</sup>

De acuerdo con Wildavsky, el presupuesto público debe entenderse como algo inmerso dentro de un complejo proceso político, que revela las tensiones en una sociedad, así como los triunfos y las derrotas al interior de esta. Como continuidad de la misma línea argumentativa Baumgartner, Foucault y Francois escribieron en 2012 que:

---

<sup>56</sup> Jones, D. Bryan and Frank Baumgartner, *From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuated Thesis to a Theory of Government Information Processing*, *Policy Studies Journal*, Vol. 40, No.1, 2012. p. 3.

<sup>57</sup> True, James L., Bryan Jones, and Frank Baumgartner, “Punctuated Equilibrium Theory, Explaining Stability and Change in Public Policymaking”, En *Theories of the Policy Process*, Paul A. Sabatier, University of California Davis, 2007. p. 158.

<sup>58</sup> Wildavsky, *op. cit.* pp. 13-15.

“la expresión de las preferencias presupuestarias ofrece una exacta idea de la elección colectiva. Pero esto no necesariamente implica que los resultados finales satisfagan todas las demandas sociales...Entonces, si los actores políticos pudieran tomar decisiones que dejaran satisfechos a todos los individuos, la estabilidad política sería la tendencia normal en la hechura de decisiones (*policymaking*)”.<sup>59</sup>

Muchos años después, pero en el mismo sentido de Wildavsky, los estudios realizados por Ira Sharkansky dentro del quehacer de la administración pública norteamericana le permitieron arribar a sólidos hallazgos con los cuales identificó claramente dos fuentes del incrementalismo, como el mismo las denominó:

“Hay varias razones para la popularidad del presupuesto incremental y una de ellas es el atractivo de la rutina en comparación con la revisión total de todo el presupuesto...Otra razón para el presupuesto incremental yace en los compromisos incluidos en cada presupuesto. Algunas partes del presupuesto de una dependencia se pueden gastar solamente para ciertos propósitos”<sup>60</sup>

Cabe aclarar que cuando Ira Sharkansky hace referencia al presupuesto incremental, no está haciendo una definición que suponga la existencia de un presupuesto incremental como tal, lo que hace es una descripción del presupuesto público cuando es procesado por la vía incremental, es decir, en la que mantiene gran parte de sus estructura anterior y sólo experimenta pequeños cambios en el margen.

Aaron Wildavsky fue pionero en tomar en cuenta los aspectos políticos alrededor del presupuesto público. Con lo cual trajo al debate teórico el aspecto político del presupuesto público. Abrió el espectro de análisis del presupuesto público que se reducía a los aspectos racionales y técnicos y agregó al análisis un elemento mucho más amplio como lo es el político, pero además elaboró una explicación del por qué el presupuesto varía de manera incremental:

“las asignaciones presupuestales cambian sólo un poco cada año porque la distribución de fondos existente refleja el poder de varios grupos e intereses. Presupuestar es un reflejo de la política, de modo que a menos que tú puedas cambiar la política, tú no puedes cambiar la presupuestación”.<sup>61</sup>

Dado que Wildavsky seleccionó como objeto de estudio el presupuesto público, se vio precisado a estudiarlo en las distintas etapas del ciclo presupuestario. Wildavsky no se limitó a estudiarlo en su etapa de formulación que se encuentra asociada con el poder ejecutivo, sino que amplió los estudios hasta el Congreso para investigar lo que ocurre en ese otro espacio del sistema político.

---

<sup>59</sup> Baumgartner, Frank, Martial Foucault and Abel Francois, *Public Budgeting in the EU Comisión, A test of the punctuated Equilibrium Thesis, Politique Europeenne* No. 36, 2012. p. 73

<sup>60</sup> Sharkansky Ira. *Administración Pública*, Edición compendiada. Adaptada del libro original y vuelta a publicar con permiso del autor y del editor. Originalmente publicada en inglés en forma de libro por Markham Publishing Company de Nueva York y en español por Editores Asociados M., S. A. (1972, 1ª edición y 1974 2ª edición). p. 161.

<sup>61</sup> Rubin, *op. cit.* p. 26.

La investigación arrojó que los Congresos presentan una forma de comportamiento típica. Alrededor del mundo se tiene como experiencia en el Congreso la dificultad para revisar en su totalidad el presupuesto público año con año. Esta imposibilidad está dada por la reducida cantidad de personal, la cantidad de temas que deben estudiarse y discutirse, lo detallado que es el presupuesto público y lo reducido del tiempo para su discusión. Por estas, y muchas otras razones, la experiencia histórica ha conducido a los Parlamentos a diseñar estrategias para hacer eficiente su trabajo con respecto al presupuesto público. Estas estrategias consisten en atajos que permiten a los legisladores estudiar sólo aquellos aspectos que son considerados de mayor importancia para la realidad política en curso:

“es una pérdida de tiempo regresar hasta el principio como si cada año fuera un pizarrón en blanco. No necesitamos construir el carro cada vez...La práctica en el Senado (en Estado Unidos) es indudablemente incremental: “esta ha sido la política en nuestro Comité” (Asignaciones), reportó el senador Thomas “considerar sólo los rubros que se encuentra en algún tipo de controversia” ”.<sup>62</sup>

De acuerdo con los estudios realizados entre los años cincuenta y sesenta los teóricos de la administración pública y del presupuesto público concluyeron que este poseía una característica principal que lo identificaba y lo definía e incluso se llegó a hacer descripción metafórica del presupuesto público, como ejemplo se encuentra la siguiente:

“Lindblom (1959) y Wildavsky (1964) y otros argumentaron que los resultados del presupuesto anual tienden a flotar a la deriva en lugar de cambiar abruptamente”<sup>63</sup>

Aun cuando algunos estudios empíricos ya comenzaban a mostrar desde los años sesenta que el presupuesto público, además del incrementalismo, también revelaba por lo menos otra característica importante, los estudios se centraron en el incrementalismo debido a que este era demostrable empíricamente y a que representa una buena parte de la esencia del presupuesto público. Se puede concluir que para los fines que la ciencia perseguía en aquellos años, la teoría del incrementalismo era razonablemente eficaz para explicar el comportamiento del presupuesto público:

“...los incrementalistas tempranos no apreciaron los enormes cambios que empíricamente se encuentran asociados en alguna proporción con las decisiones presupuestarias; sus modelos predecían una *distribución normal* de respuestas”<sup>64</sup>

Aquí es importante detenerse por un momento a estudiar el concepto de la estadística denominado *distribución normal* mencionada en la cita anterior. Para estudiar este aspecto, a continuación se lleva a cabo una representación gráfica con apoyo de la estadística. Por medio de ella se obtiene un tipo de distribución que se denomina “distribución normal”. De acuerdo con la estadística el cambio incremental que presenta el presupuesto público relacionado con una “distribución normal”, se plasma en una curva *semiaguda* o con *mesocurtosis*, producto de que el intervalo en el que tienden a agruparse las puntuaciones

---

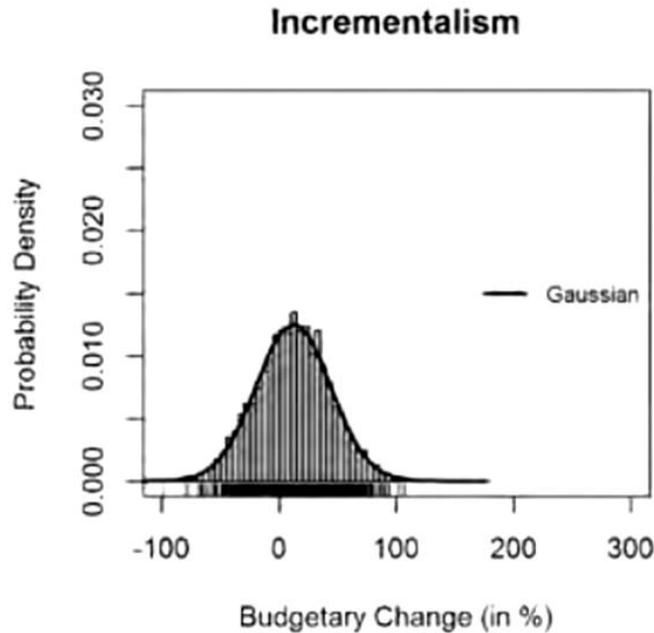
<sup>62</sup> Wildavsky, *op. cit.* pp. 13, 15 y 16.

<sup>63</sup> *Ibid*, p. 73.

<sup>64</sup> *Ibid*, p. 74.

de un grupo no es tan reducido, entonces se produce una curva medianamente achatada como la siguiente:

FIGURA NO. 2. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL INCREMENTALISMO.



Fuente: Consejo para los estudios europeos. Perspectivas sobre Europa. 2012.

El incrementalismo se consolidó durante cuarenta años como una teoría que permitió explicar uno de los aspectos del comportamiento del presupuesto público. El incrementalismo significó un avance científico importante en la segunda mitad del siglo XX pues como teoría permitió estudiar una de las dos principales características del presupuesto público: estabilidad. En esta línea de análisis, se puede afirmar que la principal aportación realizada por Aaron Wildavsky fue estructurar y demostrar que el presupuesto público cambia de manera incremental:

“Wildavsky dio a la comunidad estudiosa de la presupuestación una *teoría del no cambio*: las cosas son como son porque reflejan la distribución de poder en una sociedad. Debido a que grandes cambios políticos generalmente no ocurren de un año para otro, hay ligero cambio presupuestario de un año para el siguiente”.<sup>65</sup>

Los desarrollos teóricos continuaron a lo largo de los años superando poco a poco los planteamientos de Aaron Wildavsky hasta rebasar la teoría del incrementalismo. Si bien esta teoría permite explicar una parte del comportamiento del presupuesto público, las investigaciones posteriores descubrieron que existe otra gran característica del presupuesto público que el incrementalismo había soslayado: el cambio repentino a gran escala.

---

<sup>65</sup> Rubin, *op. cit.* p.26.

Después de cuatro décadas de aplicación, la teoría del incrementalismo vio surgir frente a sí otra nueva que no le rechazó completamente sino que retomó algunos de sus postulados. La nueva teoría no se apartó tajantemente del incrementalismo sino que avanzó a partir de algunas de sus bases. Lejos de que la teoría del incrementalismo fuese desechada por ser incorrecta, el nuevo desarrollo teórico plantea que la teoría del incrementalismo es correcta porque explica la característica de estabilidad del presupuesto público, pero incompleta debido a que no puede explicar el cambio repentino a gran escala. Con base en lo anterior Irene Rubin señaló:

“el incrementalismo ha sido destronado, el análisis de políticas (*policy analysis* o *polycymaking*) ha venido a ser entrelazado con la presupuestación”<sup>66</sup>

Curiosamente, la teoría del equilibrio interrumpido estudia un aspecto que fue descubierto por el incrementalismo durante la búsqueda de evidencia empírica incremental en los años setenta. No obstante, aquel importante descubrimiento empírico fue dejado de lado desde entonces y sólo hasta principios de los años noventa fue retomado y estudiado.

#### **1.4.2 LA TEORÍA DEL EQUILIBRIO INTERRUMPIDO**

La teoría del *equilibrio interrumpido* se aplicó por primera vez en la ciencia política en la década de los noventa y tuvo como objeto explicar la hechura de las políticas (*polycymaking*) en los Estados Unidos. Los autores que hicieron esta contribución teórica fueron Frank Baumgartner y Bryan Jones, quienes en 1993 publicaron un ensayo titulado “*Agendas e inestabilidad en las políticas americanas*”, donde se analiza el cambio en las políticas (*policy change*) en largos periodos. Es decir, la teoría del equilibrio interrumpido se aplicó primeramente al estudio de las políticas en su concepción general. Con posterioridad, esta teoría se ha dirigido a una de las particularidades de las políticas ya que ha identificado como objeto de estudio al presupuesto público. En la actualidad a nivel mundial probablemente la mayoría de los estudios que se llevan a cabo teniendo como marco teórico a la teoría del equilibrio interrumpido toman como *unidad de análisis* al presupuesto público.

Sin embargo, debe subrayarse que la teoría del equilibrio interrumpido proviene originalmente de fuera de las ciencias sociales. Nació en la biología<sup>67</sup> y estudió originalmente a las especies. Es decir, la teoría del equilibrio interrumpido es retomada por las ciencias sociales desde las ciencias naturales, lo cual la convierte en un caso muy especial. Generalmente las teorías viajan de una disciplina a otra dentro de las ciencias sociales. La teoría del equilibrio interrumpido es excepcional en este sentido:

“equilibrio interrumpido fue originalmente desarrollado como una explicación para el desarrollo de diferencias entre especies o especiación. En lugar de cambios suaves y lentos como se desprendía de los modelos tardíos darwinianos, evolución y

---

<sup>66</sup> Rubin, *op. cit.* p. 26.

<sup>67</sup> Eldridge and Gould 1972; Raup 1991.

especiación fueron mejor caracterizados como algo cercano a una interrupción de lo estático por extinciones de gran escala y reemplazamientos”<sup>68</sup>

Como ya se mencionaba líneas atrás, en 1966 Davis, Dempster y Wildavsky hicieron un estudio que les llevó a realizar un descubrimiento acerca de evidencia empírica no-incremental, pero este descubrimiento fue soslayado por considerarlo un rasgo sin predominio, para entonces concentrarse en el rasgo con predominio, es decir, el cambio incremental, que como es lógico constituía el objetivo de los análisis y las investigaciones que llevaban a cabo este tipo de especialistas en incrementalismo:

“ellos encontraron y reportaron evidencia empírica tanto de reglas de incrementalismo en las decisiones, así como dos tipos de cambios no-incrementales. El primer cambio aparentemente sucedió cuando una regla para la toma de decisión fue temporalmente cancelada por un periodo corto (llamado caso de desviación), y el segundo ocurrió cuando una nueva regla para la toma de decisión fue adoptada (llamada punto de inflexión)”<sup>69</sup>

Esto quiere decir que desde los años sesenta se contó con evidencia que sugería la existencia de al menos otra característica del comportamiento del presupuesto público, pero que sin embargo, no fueron objeto de estudio de la comunidad académica. Esta situación hubo de permanecer igual por largo tiempo llegando a su punto terminal en los años noventa, en la cual algunos autores apreciaban fehacientemente que la teoría incrementalista ya no era suficiente para explicar convincentemente al presupuesto público:

“La Teoría del Equilibrio Interrumpido (PET) nació de nuestra insatisfacción con los modelos del proceso de las políticas que enfatizaban estabilidad, reglas, ajuste incremental y cuellos de botella, aunque vimos que el cambio en las políticas frecuentemente fue discontinuo, episódico, y no siempre predecible...en los 1950s y 1960s, la hechura de decisiones fue pensada como incremental”<sup>70</sup>

Si bien fue claro que el andamiaje conceptual y teórico de la teoría del equilibrio interrumpido debía ser poderoso para superar al incrementalismo, la incógnita consistía en identificar cuáles podrían ser aquellos nuevos fundamentos teóricos para el desarrollo de una nueva teoría que permitiera explicar al presupuesto público más allá de su característica incremental, de estabilidad, con cambios marginales de año en año. La tarea de estructurar una nueva teoría que respondiera a la característica del cambio en el presupuesto público fue realizada por Frank Baumgartner y Bryan Jones:

“Jones y Baumgartner (2005) desarrollaron un nuevo modelo de elección para las políticas públicas que es consistente con el modelo incremental. Más importante, es consistente con un más exacto modelo de la cognición humana y la elección de las

---

<sup>68</sup> True, James L., Bryan Jones, and Frank Baumgartner, *op. cit.* p. 180.

<sup>69</sup> *Ibid*, p 164.

<sup>70</sup> Jones and Baumgartner, *op. cit.* p 1

políticas en las organizaciones, basado en la racionalidad limitada, en lugar de la racionalidad comprensiva en el mismo sentido de Herbert Simon (1959)".<sup>71</sup>

Por circunstancias diversas el cambio se presenta y con él la ruptura del equilibrio. El cambio representa el carácter dinámico del presupuesto público y ha sido objeto de estudio de la *teoría del equilibrio interrumpido*. Sin embargo, esta teoría no desconoce los avances del incrementalismo, lo cual se hace evidente en lo escrito por Frank Baumgartner cuando se refiere a los presupuestos de la siguiente manera:

"los presupuestos son altamente incrementales, sin embargo, ocasionalmente son interrumpidos por grandes cambios"<sup>72</sup>

Lo que convierte en novedosa y sobresaliente a la teoría del equilibrio interrumpido es el poder explicativo que posee para abordar y descifrar las dos grandes características del presupuesto público. Su cambio incremental y su cambio repentino de gran escala.

"La *éxesis* en lugar de *crisis* caracteriza típicamente la mayoría de las áreas de las políticas, pero, aun así, las *crisis* ocurren...la mayoría de los modelos que estudian las políticas han sido diseñados para explicar...ya sea la estabilidad o el cambio. La teoría del equilibrio interrumpido abarca ambos".<sup>73</sup>

#### **1.4.2.1 Sistema de instituciones; resistencia institucional al cambio; señales de información; fricción institucional; y, fricción cognitiva/organizacional.**

Este poder explicativo se convirtió al mismo tiempo en un reto durante los primeros años en que la teoría del equilibrio interrumpido fue aplicada, ya que se le cuestionó de manera lógica la viabilidad de que una misma teoría pudiese explicar dos aspectos aparentemente contrapuestos del presupuesto público. Sin embargo, los autores de la teoría escribieron que existían previamente varias teorías que apuntaban al *sistema de instituciones* como aspecto causal, tanto de la estabilidad, como del cambio:

"La teoría del equilibrio interrumpido extiende esas observaciones colocando el proceso de las políticas sobre una doble fundamentación de *instituciones políticas* y la hechura de decisiones *limitadamente racional*. Esta enfatiza dos elementos relacionados del proceso de las políticas: definición del problema y fijación de agenda"<sup>74</sup>

La teoría del equilibrio interrumpido estructuró un doble basamento que mantuvo a las instituciones políticas pero incorporó el nuevo e importante elemento de la hechura de las decisiones racionalmente limitada. Lo cual enriqueció a la teoría pues *agrega la variable de la cognición humana y la coloca en interacción con las instituciones*.

---

<sup>71</sup> Jones, Baumgartner y Francois. p. 74.

<sup>72</sup> Baumgartner, Frank, Martial Foucault and Abel Francois, op. cit. p 74.

<sup>73</sup> True, James. Bryan D. Jones y Frank Baumgartner, op. cit. p 155.

<sup>74</sup> *Ibid*, p. 156.

Al final de la nota anterior se hace otro apunte importante cuando se explica que la teoría del equilibrio interrumpido retoma elementos provenientes del proceso de las políticas (*policy process*). Debe recordarse que este se compone de cuatro etapas: definición del problema (*issue definition*)---fijación de la agenda (*agenda setting*)---alternativas---implementación. La teoría del equilibrio interrumpido utiliza dos primeros elementos: definición de problemas (*issue definition*) y fijación de agenda (*agenda setting*).

La teoría del equilibrio interrumpido considera finalmente la categoría de análisis de la *atención*, o más precisamente dicho, los *momentos de atención* que se prestan a la resolución de los problemas. Esta nueva categoría permite explicar otra influencia importante que moldea el comportamiento de los encargados de formular las políticas:

“si agregamos la atención la simple observación de que los momentos de atención son limitados en los gobiernos tanto como lo son en las personas, entonces tenemos una teoría de la hechura de las políticas (*polycymaking*) consistente con la teoría del equilibrio interrumpido...”<sup>75</sup>

Por lo tanto, la teoría del equilibrio interrumpido reconoce a las instituciones políticas como fuente de estabilidad la mayor parte del tiempo, pero también como fuente de grandes interrupciones en ciertas ocasiones. Para resolver esta aparente contradicción metodológica los autores escribieron que:

“la más clara explicación tanto para los cambios marginales como para los cambios a gran escala en las políticas proviene de la interacción de instituciones políticas multinivel y la conducta en la hechura de las decisiones, una combinación que crea patrones de estabilidad y patrones de movilización o equilibrios interrumpidos”<sup>76</sup>.

Las instituciones políticas juegan un papel central tanto para el mantenimiento de la estabilidad en las políticas, como para el cambio repentino en ellas cuando las condiciones necesarias son alcanzadas. Dado que el sistema de instituciones en cualquier sociedad ha sido construido lentamente durante largo tiempo tiene en su seno rasgos que refuerzan el cambio paulatino y sin sobresaltos, aquello a lo que Douglas North se refirió como *path dependence*, es decir, dependencia de la trayectoria institucional que conlleva cambios muy lentos en lugar de violentas interrupciones en el desarrollo de las políticas:

“la naturaleza conservadora de los sistemas políticos a nivel nacional casi siempre favorecen al *status quo*, de este modo, hace necesario el conflicto o un extraordinario esfuerzo para generar grandes cambios”<sup>77</sup>

Es perfectamente entendible e inobjetable que las instituciones políticas favorecen al *status quo* y al conservadurismo en cualquier sistema político, sin embargo, permanece la pregunta acerca de cómo es entonces que en algunas ocasiones esos mismos arreglos institucionales cambien la polaridad con la que fueron diseñadas y para lo que fueron

---

<sup>75</sup> *Ibid*, p. 156.

<sup>76</sup> *Idem*.

<sup>77</sup> *Ibid*, p 157.

diseñadas y ocasionalmente operen en contra de las fuerzas de la estabilidad, hasta generar cambios relevantes en las políticas. Los autores han encontrado que:

“En concreto, las instituciones políticas americanas fueron diseñadas conservadoramente para resistir muchos esfuerzos tendientes al cambio y así hacer necesaria la movilización para superar y rebasar los intereses establecidos”.<sup>78</sup>

El análisis anterior permite identificar claramente dos tipos de fuerzas dentro de la sociedad que se oponen mutuamente. Como ya se vio el sistema de instituciones crea un tipo de fuerzas que logra mantener la estabilidad en las políticas la mayor parte del tiempo. En sentido contrario con estas fuerzas conservadoras del *status quo* se encuentran las fuerzas del cambio. Las fuerzas que tienden al cambio también se producen dentro del mismo sistema institucional y enfrentan lo que la teoría del equilibrio interrumpido ha denominado *resistencia institucional al cambio*. Los estudiosos de la teoría del equilibrio interrumpido han detectado estas fuerzas en tensión dentro de los sistemas institucionales y han escrito:

“la tesis del equilibrio interrumpido especifica una interacción entre las fuerzas de la *información* hacia dentro de los sistemas donde se hacen las políticas (*policymaking*) y la resistencia, o *fricción* para tal ajuste, dentro del sistema”<sup>79</sup>

Cabe señalar que estas *señales de información hacia dentro de los sistemas* se producen en el ambiente y han sido ejemplificadas por Bryan Jones y Baumgartner con los movimientos telúricos que producen temblores de tierra. De acuerdo con estos autores, las placas tectónicas reciben golpes con energía moderada siempre, pero la fricción mitiga esos golpes; sin embargo, cuando esta energía es suficientemente poderosa o bien cuando su acumulación en el tiempo logra sobrepasar la fricción, produce un movimiento telúrico. En este ejemplo, las *señales de información* representan la fuerza que empuja a las placas tectónicas a chocar. El sistema de instituciones produce con su carácter conservador retarda el cambio mediante la fricción; hasta que las *señales de información* la capacidad de contención del sistema de instituciones.

La teoría del equilibrio interrumpido desarrolló la categoría *fricción* para denotar la tensión entre las dos fuerzas opuestas en los sistemas institucionales: estabilidad y cambio. Sin embargo, es importante identificar más específicamente en la realidad y en el día a día de la interacción política, social y económica, cuáles son las fuentes desde las cuales surgen las fuerzas en tensión dentro de todo sistema político y en donde generalmente triunfa el conservadurismo, pero ocasionalmente es superado por las fuerzas del cambio:

“Procedimientos estándar de operación en las organizaciones, normas culturales, y facetas de la arquitectura cognitiva humana proveen estabilidad al comportamiento en un mundo complejo. En política, ideología y filiación de grupo proporcionan una guía poderosa y estable para el comportamiento...En política, existe una segunda fuente de fricción: las reglas institucionales que constriñen la acción de las políticas”<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> Jones, D. Bryan and Frank Baumgartner, *op cit.* p. 8.

<sup>80</sup> *Idem.*

Se percibe entonces la existencia de dos tipos diferentes de fricción. Por un lado una que tiene que ver con el sistema de instituciones establecido que regula la interacción política, social y económica dentro de esa sociedad y, por el otro, una fricción inherente al ser humano en lo individual. Este segundo tipo de fricción es resultado de las capacidades intelectuales del ser humano, tales como fueron estudiadas por Herbert Simon:

“la estabilidad impuesta por dos tipos de fricción, fricción cognitiva/organizacional y fricción institucional no causan un embotellamiento universal...*El cambio ocurre solo cuando las señales de información del mundo exterior son, ya sea o extraordinariamente poderosas, o cuando las señales se han ido acumulando en el tiempo hasta que logran superar la fricción*”<sup>81</sup>

Esto explica por qué un mismo sistema de instituciones contiene o libera las fuerzas del cambio. Ya sea por medio de una corriente externa muy poderosa o por la acumulación de fuerza, aun cuando esta no sea de grandes dimensiones, pero que dado que se ha ido acumulando con el paso del tiempo, llega a romper el equilibrio.

#### **1.4.2.2 Reforzamiento/cuestionamiento de las políticas; subsistema de políticas; y, macropolítica.**

Cuando se presenta la tensión entre las fuerzas opuestas de la estabilidad y el cambio, las políticas son empujadas hacia procesos de reforzamiento (*reinforcement*) o de cuestionamiento (*questioning*). Si las fuerzas que logran imponerse son las de la estabilidad entonces las políticas establecidas habrán vivido un reforzamiento y se observará un mantenimiento del *status quo*. Por el contrario, si las fuerzas del cambio lograron superar la *fricción institucional* entonces lo que se observará será un proceso de cuestionamiento de las políticas que irremediablemente conducirá a su modificación parcial o a su completa sustitución. El análisis realizado hasta aquí se relaciona con el componente que podría denominarse mecánico que conduce al cambio abrupto de las políticas. El aspecto mecánico del cambio puede resumirse como sigue: corrientes de información--fricción institucional—cambio a gran escala o en su defecto reproducción del *status quo*.

Resta por analizar aquello relacionado con los contenidos, es decir, la *esencia* que se modifica para producir un cambio repentino y de gran escala. De acuerdo con la teoría del equilibrio interrumpido, la situación política de una sociedad en su conjunto se desarrolla en el marco de una gran arena pública, que engloba la totalidad de problemas que ocupan su atención. A esta los autores la denominan *macropolítica*.<sup>82</sup> A su vez, dentro de la *macropolítica*, existen subconjuntos relacionados con temas específicos. Estos son los llamados *subsistemas de políticas* y son:

“las interacciones extra-formales...las cuales ocurren en los intersticios entre y dentro de las agencias de gobierno, grupos de interés, corporaciones, asociaciones industriales, funcionarios electos, y otras instituciones e individuos...La cadena de

---

<sup>81</sup> *Idem*.

<sup>82</sup> True, James L, Bryan D. Jones y Frank Baumgartner, *op. cit.* p. 157.

sinónimos...incluye triángulos de hierro, redes de tema, sub-gobiernos regulatorios, *subsistemas de políticas...*"<sup>83</sup>

Estos subsistemas son las también llamadas "comunidades de política pública" que algunas ocasiones son formadas por grupos cerrados de expertos en un tema específico (nicho) de la agenda macropolítica. Sin embargo, lo importante para el análisis es comprender que la situación de un asunto público es diferente cuando se encuentra en el seno de un subsistema que cuando se encuentra en la agenda macropolítica:

"La teoría del *equilibrio interrumpido* incluye periodos de equilibrio o cercanos a la *estasis*, cuando un asunto o problema es capturado por un subsistema, y periodos de desequilibrio cuando un asunto o problema es forzado hacia la *agenda macropolítica...*"<sup>84</sup>

Todo subsistema tiende a la estabilidad debido a que los actores que lo conforman comparten cierto nivel de conocimiento del problema en cuestión, producto de lo cual logran más fácilmente un nivel considerable de coincidencia o consenso en torno al problema que les reúne y atrae su atención e interés. Por el contrario, en la macropolítica, el nivel de conflictividad es mucho más alto debido, entre otros factores, a que la cantidad de actores involucrados es mucho mayor que en un subsistema, además de que la accesibilidad de la población en general a la macropolítica es mucho mayor. Por eso se tiene que cuando un asunto forma parte de esta:

"...pequeños cambios en las circunstancias objetivas pueden causar cambios de gran calado en las políticas, y vemos entonces que el sistema se encuentra rumbo a un proceso de *retroalimentación positiva*. La *retroalimentación positiva* ocurre cuando un cambio, incluso uno pequeño causa cambios futuros que son amplificadas...La retroalimentación negativa, por el contrario, mantiene la estabilidad en un sistema"<sup>85</sup>

El traslado de un asunto o problema público desde un *subsistema de políticas* hasta la *macropolítica* incuba una gran probabilidad de cambio. Sin embargo, lo fundamental en este momento es identificar y comprender el fino y poco tangible proceso que un problema público experimenta para dar como resultado su traslado a la *macropolítica*.

#### **1.4.2.3 Imágenes aceptadas y reconocidas; retroalimentación positiva; y, retroalimentación negativa.**

Esto conduce a preguntarse ¿En qué consiste aquella ruptura que se presenta en el entorno que es capaz de provocar el traslado de un problema público de una arena a otra?:

"Cuando una *imagen aceptada y reconocida* entra en cuestionamiento, un *monopolio de políticas* está usualmente bajo ataque, y la probabilidad de nueva movilización crece...empujando al tema o problema hacia la agenda macropolítica"<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Miller, Hugh y Tansu Demir, *op. cit.* p. 137.

<sup>84</sup> True, Jones and Baumgartner, *op. cit.* p. 160.

<sup>85</sup> *Idem.*

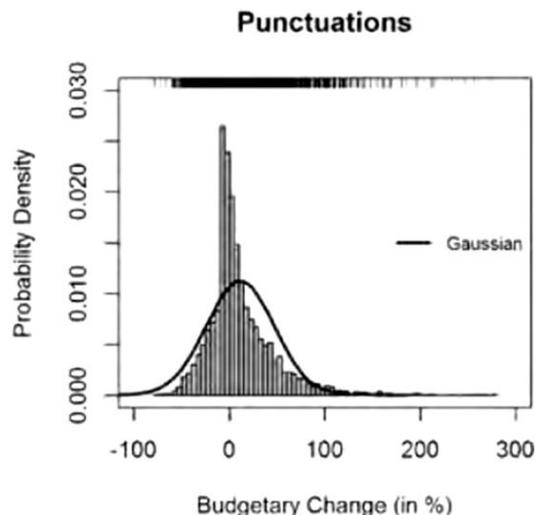
<sup>86</sup> *Ibid*, pp. 160 y 163.

Por imagen o idea reconocida y aceptada socialmente se entiende a todas aquellas construcciones mentales y símbolos compartidos socialmente que forman parte de las leyes y de la cultura de la sociedad de la cual se forma parte, los cuales constituyen parte de su escala de valores. Las imágenes aceptadas y reconocidas por la sociedad que entran en cuestionamiento abren la puerta para que la propia sociedad inicie a dar nuevo tratamiento al tema en cuestión, como consecuencia, provocará un nuevo tipo procesamiento y también un nuevo tipo de resultado. Dichas ideas o imágenes aceptadas y reconocidas pueden ser tan diversas como asuntos públicos pueda tener la agenda pública de una sociedad, pero una vez que han entrado en cuestionamiento es imposible que retornen al mismo punto de aceptación de donde partieron, ya que al ingresar a la macropolítica se involucrarán nuevos actores, quienes probablemente rechacen las imágenes anteriormente aceptadas:

“nosotros vimos la hechura de las políticas como una lucha continua entre las fuerzas del balance y el equilibrio, dominada por los procesos de retroalimentación negativa, y las fuerzas de desestabilización, gobernadas por los procesos de retroalimentación positiva”.<sup>87</sup>

Es así como se han verificado en esta investigación el cambio a gran escala tanto en su aspecto mecánico como en su aspecto de esencia relacionado con las ideas o imágenes reconocidas que entran en cuestionamiento. Ahora es importante revisar con el apoyo de la estadística cómo se representa gráficamente el cambio a gran escala que estudia la teoría del equilibrio interrumpido. A diferencia de la *distribución normal* estudiada en la representación gráfica del incrementalismo; el equilibrio interrumpido se grafica de la siguiente forma:

**FIGURA NO. 3. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL EQUILIBRIO INTERRUMPIDO.**



Fuente: Consejo para los estudios europeos. Perspectivas sobre Europa 2012.

<sup>87</sup> Jones and Baumgartner, *op. cit.* p. 3.

Los cambios a gran escala producen una curva con *leptocurtosis*, que en términos estadísticos significa una curva con mucha *agudeza* resultado de que las puntuaciones obtenidas tienden a agruparse en el centro de la distribución en un intervalo reducido de valores.

En los últimos años los estudios empíricos han demostrado una y otra vez la validez de la teoría del equilibrio interrumpido. Algunos autores hablan incluso de que han logrado descubrir y demostrar recientemente una “ley empírica general de los presupuesto públicos”.<sup>88</sup> El presupuesto público analizado desde el enfoque de la teoría del equilibrio interrumpido ha sido consistente en sus resultados entre distantes regiones del planeta, también respecto de temporalidades diferentes y lo más sobresaliente, ha sido demostrada también en países con diferentes sistemas políticos, sean estos de sistema presidencialista o parlamentario. Sumado a ello, la teoría goza de actualidad ya que varios resultados de importantes estudios fueron publicados en el año 2012 y los más recientes en 2015, lo cual convierte a la teoría del equilibrio interrumpido en una sólida base teórica para los estudios del presupuesto público en la actualidad.

Como se mencionó al inicio de este apartado la teoría del equilibrio interrumpido inició en Estados Unidos en 1993, pero se ha extendido de manera importante por el mundo. En ese proceso Bryan Jones estudió el patrón de comportamiento del presupuesto público en varios países hasta descubrir una tendencia recurrente:

“Jones (2009) describe este patrón como *una ley de los procesos presupuestarios*, el cual aplica sea cual sea el tipo de sistema político –parlamentario o presidencial- y para cualquier nivel de gobierno (siendo menos interrumpidos los gobiernos locales). La teoría del equilibrio interrumpido aplicada a la evolución de los presupuestos ha sido empíricamente probada en diferentes países”<sup>89</sup>

La teoría del equilibrio interrumpido explica la estabilidad y el cambio repentino a gran escala; el incrementalismo sólo podía explicar el cambio gradual. Sin embargo, debe reflexionarse sobre un aspecto: una vez que un cambio a gran escala se ha producido y ha sido asimilado, la situación de *estasis* o equilibrio (incremental), regresa para mantenerse presente por un periodo de tiempo que no es posible determinar, hasta que se presente otro cambio repentino a gran escala. Este hecho permite observar con toda nitidez la valía y, hasta cierto punto, la complementariedad que la teoría del equilibrio interrumpido significa para el incrementalismo, para llevar a cabo explicaciones que lograsen agotar el funcionamiento del presupuesto público con sus principales características: incrementalismo (estabilidad) y equilibrio interrumpido (estabilidad y cambio). De hecho David Prindle (2012) se ha referido a este asunto en sus escritos y ha hecho la propuesta de que la teoría del equilibrio interrumpido cambie de denominación, para ser nombrada “*incrementalismo interrumpido*”<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> *Ibid*, p. 11.

<sup>89</sup> Ídem.

<sup>90</sup> *Ibid*, p. 3.

Entre muchas otras, el presupuesto público posee dos características principales: estabilidad mediante el cambio gradual y, por otro lado, cambio repentino a gran escala, las cuales serán analizadas a lo largo de esta investigación. Para lograr dicho objetivo, la teoría del incrementalismo será la base científica para analizar la característica de estabilidad (*stasis*) del presupuesto público que lo conduce a presentar un comportamiento estable y con cambios sólo marginales a lo largo del tiempo y que puede encontrarse en las técnicas presupuestarias Presupuesto Tradicional (PT), Presupuesto por Programas (PPP) y Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Por su parte la teoría del equilibrio interrumpido será el fundamento científico para estudiar la *crisis* en el presupuesto público, es decir, el cambio no gradual sino repentino a gran escala en el comportamiento del presupuesto público. El Presupuesto Base Cero (PBC), objeto de estudio de esta investigación, será explicado con base en la teoría del equilibrio interrumpido.

## **CAPÍTULO II. ESTRUCTURACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO: MARCO PARA LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR)**

La teoría ha estudiado al presupuesto público como un todo monolítico. En esta investigación se afirma que no es así y que si bien el presupuesto público es fáctico, existen una serie de elementos que le preceden, regulan y moldean, pero que no son como tal el presupuesto público. Por otra parte, existen otros elementos que dan cuerpo al presupuesto público y que le dotan de un carácter fáctico. El objetivo de este capítulo es analizar tanto los elementos de tipo abstracto que preceden y regulan al presupuesto público, como aquellos otros elementos fácticos que conforman su estructura y con los cuales el presupuesto público funciona en la vía de los hechos. En este capítulo también se revisa la manera como en que el ejecutivo federal formula el presupuesto en México.

Para alcanzar estos objetivos el capítulo se organiza en tres apartados. En el primero se describen los elementos abstractos que preceden y regulan al presupuesto público. En el segundo apartado se estudia al presupuesto revisando cada uno de los elementos que lo conforman, los cuales hacen fáctico al presupuesto público. En el tercer apartado se estudia la planeación, programación y presupuestación en México, identificando los actores del poder ejecutivo involucrados así como el procedimiento que siguen para llevar a cabo la formulación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR).

### **2.1 ELEMENTOS ABSTRACTOS QUE PRECEDEN Y REGULAN AL PRESUPUESTO PÚBLICO.**

Este apartado estudia los elementos abstractos que preceden y regulan al presupuesto público: *sistema presupuestario*; *ciclo presupuestario*, *proceso presupuestario* y *principios presupuestarios*. Estos elementos no son el presupuesto público, sin embargo, lo preceden, regulan y moldean. Sin estos elementos el presupuesto público no podría existir. El presupuesto público se entiende entonces más como un producto de estos elementos.

Otro objetivo de este apartado consiste en subrayar la supremacía del concepto *sistema presupuestario* como marco para los demás. También se busca llevar a cabo una distinción clara y con rigor académico de los distintos conceptos arriba mencionados, para evitar que sean utilizados como sinónimos puesto que no lo son. Asimismo se busca revalorar el uso de cada uno de estos conceptos, ya que algunos de ellos prácticamente no se utilizan en la literatura especializada en presupuesto público en México.

### 2.1.1 SISTEMA PRESUPUESTARIO.

En esta investigación se propone conceptualizar al sistema presupuestario<sup>91</sup> como *las reglas formales, las reglas informales y los actores que intervienen en la formación del presupuesto público*. El *sistema presupuestario* regula y produce un *ciclo presupuestario* y un *proceso presupuestario* por medio del cual se ven obligados a *concertar* políticamente el ejecutivo y el legislativo como actores del sistema político y del sistema presupuestario durante el proceso de toma de decisiones en materia presupuestaria:

“Una ley del *sistema presupuestario* es la expresión formal de las reglas que rigen las decisiones en materia presupuestaria adoptadas por los poderes legislativo y ejecutivo. Los objetivos de las reglas formales consisten en especificar *qué* etapas del proceso presupuestario prevé la ley, *quiénes* son responsables en cada etapa, y *en qué* momento deben tomarse medidas presupuestarias clave”.<sup>92</sup>

Las leyes o reglas formales del sistema presupuestario estipulan todo lo relacionado con las facultades de los actores, temporalidad y criterios a seguir, los cuales se combinan para conducir la toma de decisiones presupuestarias a lo largo de todo el ciclo presupuestario.

De acuerdo con Jesse Burkhead el sistema presupuestario nació formalmente en Inglaterra en 1822 y fue resultado del control que el Parlamento le arrancó a la Corona en materia de gasto. La esencia del sistema presupuestario consiste en ser el marco regulador y fundamento legal del presupuesto público. Su principal valor político consiste en conducir el proceso político de toma de decisiones presupuestarias por medio del acuerdo, del consenso o por mayoría de votos. Su principal contribución política para la correcta legitimización de la toma de decisiones presupuestarias consiste en impedir que un único poder tome decisiones por sí sólo, como sucedía en el antiguo régimen:

---

<sup>91</sup> “El surgimiento del sistema presupuestario en la Gran Bretaña se debió a la necesidad de tener un control parlamentario sobre la Corona. El duodécimo artículo de la Carta Magna de 1217 estipulaba: “no se impondrá en el reino ayuda, o escudo alguno a menos que lo haga el consejo común del propio reino, excepto para redimir la persona del Soberano, invistiendo a su primogénito como caballero y desposado una vez a su hija mayor; en cuyo caso, la ayuda otorgada para este propósito, será de un monto razonable”...Con la revolución de 1688 (Gloriosa Revolución) y la cédula de derechos publicada un año después surgió la cláusula siguiente: “De hoy en adelante nadie estará obligado a conceder regalo, préstamo, benevolencia o impuesto alguno sin la común aprobación que conste en un acta de Parlamento”...La extensión del control parlamentario sobre las finanzas gubernamentales llegó hasta el punto de supervisar los desembolsos personales del rey...Esto constituyó el fundamento del sistema presupuestario –el control total de las finanzas de la Corona por parte del Parlamento. En el año 1787 se añadió otro importante elemento con el surgimiento del Acta de Fondos Consolidados, mediante la cual quedaba establecido un solo fondo general para la recepción y el registro de las rentas públicas y de los gastos totales. Este hecho constituyó la base para la elaboración de un completo estado financiero de las actividades gubernamentales. El Acta de Fondos Consolidados proporcionó, asimismo, la base para el establecimiento de un sistema de control sobre los fondos públicos. Como consecuencia de ello, pronto surgió un completo estado financiero, publicado anualmente, a partir de 1802. Sin embargo, no fue sino hasta 1822 cuando el Canciller de la Tesorería presentó tal estado ante el Parlamento para que sirviese como guía y se utilizase como base para tomar alguna medida. Esta fecha puede considerarse como el inicio de un sistema presupuestario formal en la Gran Bretaña”. Burkhead, *op. cit.* pp. 3, 4 y 5.

<sup>92</sup> Lienert, Ian e Israel Fainboim, *Reforma de las leyes del sistema presupuestario*, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Washington, 2010. p. 1.

En este marco el sistema presupuestario es la fuente de la negociación política del presupuesto público. El sistema presupuestario asigna un carácter negociado al presupuesto público. De modo que la negociación política del presupuesto público no surge por generación espontánea como pareciera interpretarse con la lectura del libro “La Negociación Política del presupuesto en México”, de Luis Carlos Ugalde.

La negociación política tiene como fundamento filosófico el interés público, sin embargo, en nuestro país se ha interpretado como intercambio de beneficios para algunos de los actores involucrados en el proceso, a costa del interés público y de la coherencia del presupuesto público.

El concepto *sistema presupuestario* cuenta con amplio reconocimiento en el ámbito gubernamental fuera de México, a pesar de que en nuestro país es poco utilizado. Ejemplo sobresaliente se encuentra en la normatividad de la Oficina de Gestión y Presupuesto *Office of Management and Budget*, (OMB) dependiente de la Casa Blanca del gobierno de los Estados Unidos. Dentro del cuerpo de documentos que describen su marco de actuación se puede encontrar la siguiente definición:

“el sistema presupuestario del gobierno de los Estados Unidos provee al presidente y al Congreso para decidir cuánto dinero gastar, en qué gastar y cómo hacerse del dinero que han decidido gastar. A través del sistema presupuestario, ellos determinan las asignaciones de recursos para las distintas agencias del gobierno federal”.<sup>93</sup>

Este documento de la OMB lleva por título “sistema presupuestario y conceptos”, el primer tópico que aborda es *sistema presupuestario*. Esto deja una idea de la importancia que para aquella agencia tiene este sistema. El otro aspecto que se debe señalar del documento es la forma como hace referencia al ejecutivo y al Congreso. Es decir, en todo momento toma en cuenta dos poderes de aquella Unión. En dicho documento se establece de manera implícita el marco general en que se relacionan el poder ejecutivo y el poder legislativo en aquel país. El *sistema presupuestario* estipula que ningún poder puede tomar decisiones por sí sólo.

El sistema presupuestario existe en nuestro país y norma todo lo relacionado con la toma de decisiones presupuestarias, sin embargo, como resultado del poco uso que se hace de este importante concepto, la teorización acerca del presupuesto público comúnmente inicia con el concepto de ciclo presupuestario o con el concepto de proceso presupuestario. Cuando en realidad estos últimos conceptos se encuentran subsumidos al concepto principal: sistema presupuestario.

---

<sup>93</sup> Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) de la Casa Blanca de los Estados Unidos. *The Budget System and Concepts*. p. 375.

## 2.1.2 CICLO PRESUPUESTARIO.

Se llama *ciclo presupuestario* a la secuencia organizada de etapas normadas por la ley e interrelacionadas entre sí, por medio de las cuales se pone en práctica todo lo establecido por el sistema presupuestario en cuanto a actores facultados para participar, pasos a seguir y tiempos a respetar durante la toma de decisiones presupuestarias. Las etapas del ciclo presupuestario no cambian, son fijas y se cumplen de manera estricta ya que no se encuentran sujetas a negociación. De esta forma, el ciclo presupuestario se caracteriza por su rigidez e inamovilidad. Cuatro etapas que se suceden rigurosamente sin que pueda omitirse ninguna de ellas y sin que sea posible cambiar el orden en el que se verifican. Cuando Juan Pablo Guerrero Amparán y Fernando Patrón Sánchez del CIDE escribieron acerca del *ciclo presupuestario* lo hicieron de la siguiente forma:

“el proceso presupuestario puede dividirse en cuatro fases: la preparación, por parte del poder ejecutivo; la revisión y aprobación por parte del poder legislativo; la ejecución y, por último, la auditoría o evaluación”<sup>94</sup>

Como se observa en la cita anterior, los especialistas utilizan como sinónimos los conceptos ciclo presupuestario y proceso presupuestario. En esta investigación se sostiene que ello no es adecuado y que lo correcto es hablar sólo de ciclo presupuestario. No obstante, a lo largo de esta investigación se encontrarán varias citas bibliográficas en las cuales los autores intercambian a discreción los conceptos ciclo presupuestario y proceso presupuestario.

Durante el ciclo presupuestario el presupuesto público sufre una metamorfosis, por la cual cambia de naturaleza mientras atraviesa por él. En las dos primeras etapas del ciclo, el presupuesto público representa un acto futuro supuesto. A diferencia de ello, en las dos últimas etapas del ciclo presupuestario, el presupuesto público ya es un hecho consumado.

En la formulación y discusión-aprobación todo es un supuesto o un plan; en cambio, el ejercicio y la auditoría, se relacionan con lo realmente ejercido. Durante la formulación y discusión-aprobación se habla de pre-supuesto, en tanto que en el ejercicio y la auditoría se habla de gasto. Por ello, presupuesto y gasto no son lo mismo.

---

<sup>94</sup> Guerrero Amparán Juan Pablo y Fernando Patrón Sánchez. *La Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México 2000, p. 10.

### 2.1.3 PROCESO PRESUPUESTARIO.

El proceso presupuestario es un conjunto de situaciones dinámicas en la esfera administrativa y en la esfera política. Una parte del proceso presupuestario es administrativa, en tanto que otra parte del proceso presupuestario es política. La administrativa se relaciona con la racionalidad con que se lleva a cabo la programación y el control de los recursos públicos que dispone el gobierno para cumplir con sus funciones. La parte política se relaciona con la discusión político-ideológica en el Congreso durante el proceso legislativo para aprobar el presupuesto público.

A diferencia del ciclo presupuestario que se caracteriza por su rigidez, el proceso presupuestario contiene en su esencia un margen de impredecibilidad, ya que atraviesa por la negociación política entre actores facultados para intervenir. Por qué entonces se refieren como lo mismo si no son lo mismo, como los diferenciamos.

Las leyes en tanto reglas formales del sistema presupuestario regulan al proceso presupuestario en los aspectos inamovibles durante la toma de decisiones presupuestarias. Pero existe otro componente que son las reglas informales, las cuales permiten a los actores involucrados gozar de cierto grado de discrecionalidad para llevar a cabo la negociación política del presupuesto público.

Como ejemplo de la discrecionalidad que permiten las reglas informales se tiene la decisión de detener el reloj legislativo en los últimos minutos de diciembre de 2002 con el fin de no violentar la ley que establecía que el presupuesto debía ser aprobado a más tardar el 31 de diciembre y que debido a la hora en que se continuaba con los debates iba a ser imposible cumplir con la ley.

El proceso presupuestario implica actores, intereses, historias causales diversas e interacción en escenarios políticos frente a problemas que provienen de una causalidad compleja y coyuntural. Para comprender más a fondo el concepto de proceso presupuestario se retoma ahora lo escrito por Aaron Wildavsky en 1964:

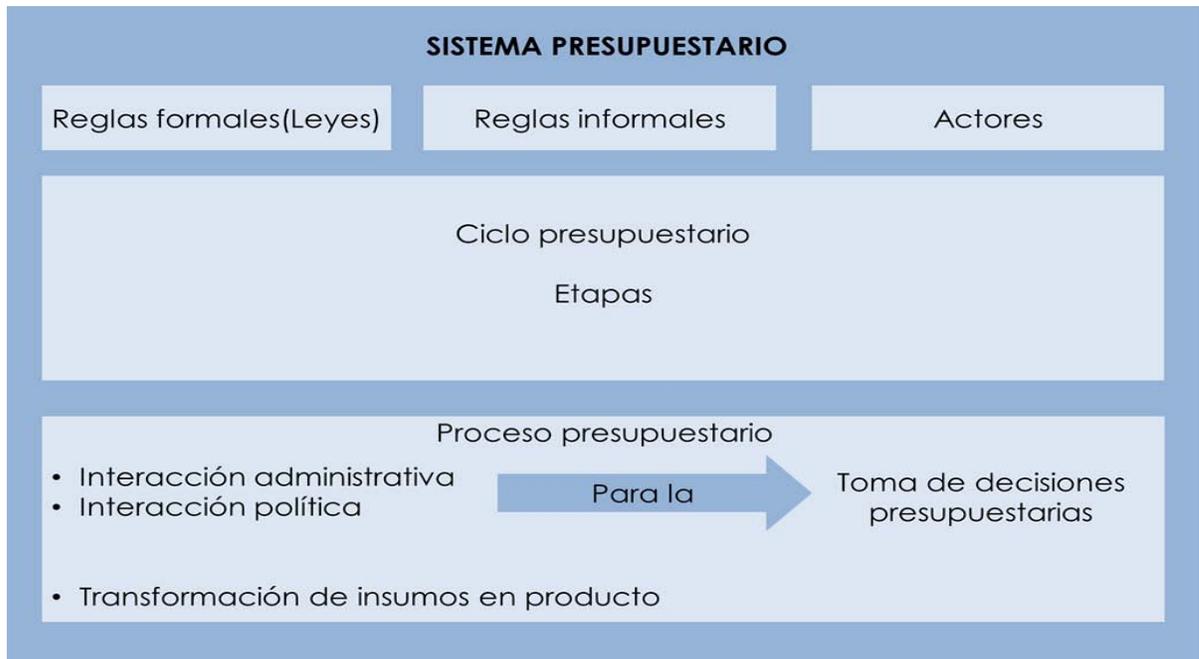
“Me gustaría proponer una concepción que parece útil al hablar del proceso presupuestario como un fenómeno del comportamiento humano en el escenario gubernamental”<sup>95</sup>

Para Wildavsky el proceso presupuestario está relacionado con el comportamiento humano. De ahí se infiere que este comportamiento es producto de la interacción entre actores relacionados con el procesamiento del presupuesto público. Por lo que el proceso presupuestario se encuentra más relacionado con interacciones actorales y con la toma de decisiones tanto en el terreno administrativo como en el político parlamentario, hasta producir el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que es el producto y razón de ser del proceso presupuestario.

---

<sup>95</sup> Wildavsky, *op. cit.* p. 4.

**FIGURA NO. 4. SISTEMA PRESUPUESTARIO, CICLO PRESUPUESTARIO Y PROCESO PRESUPUESTARIO**



Fuente: elaboración propia

#### **2.1.4 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.**

Existen diferentes principios mencionados por distintos autores a lo largo de varias décadas. Como resultado se observa cierto margen de dispersión en ese sentido, lo que lleva a concluir que no hay un documento guía o rector por el cual la academia haya establecido de manera unánime cuáles son los principios presupuestarios. Esta situación llevó a retomar los principios más recientemente planteados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual recupera el principio fundamental, los principios clásicos y los modernos, por ello se consideró como la fuente conceptual más sólida y actual para el estudio de este apartado de la investigación.

FIGURA No. 5. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS.

"Principio fundamental.	Principios modernos.
<p>1. Autoridad. La autoridad para la toma de decisiones se especifica claramente en la ley del sistema presupuestario. El poder ejecutivo prepara un proyecto de ley de presupuesto y los documentos respaldatorios; entre ellos, un documento de estrategia de política fiscal y un marco macrofiscal a mediano plazo. La legislatura aprueba el presupuesto anual, posiblemente después de introducir modificaciones; no se puede realizar ningún gasto sin la previa autorización del poder legislativo; el poder ejecutivo implementa el presupuesto anual e informa sobre su ejecución.</p>	<p>8. Rendición de cuentas. El poder ejecutivo debe dar cuenta al poder legislativo del cumplimiento de sus responsabilidades al menos dos veces al año. Un órgano de auditoría externa independiente informa al menos anualmente a la legislatura sobre la ejecución presupuestaria y las cuentas anuales del gobierno. Dentro del poder ejecutivo, la rendición de cuentas de los gestores de presupuesto se define claramente.</p>
<p>Principios clásicos.</p> <p>2. Base anual. Las atribuciones presupuestarias se establecen por un periodo de 12 meses. Las excepciones se establecen en la ley del sistema presupuestario.</p> <p>3. Exhaustividad. El universo (por ejemplo, gobierno central) se delimita claramente. Todos los ingresos y gastos se incluyen en el presupuesto sobre base bruta. Los gastos no se presentan compensados por los ingresos: la ley del sistema presupuestario especifica cualquier excepción.</p> <p>4. Unidad. El presupuesto presenta, y el poder legislativo aprueba, todos los ingresos y pagos en la misma ley de presupuesto anual.</p> <p>5. Base común (o fungibilidad) de los ingresos. Todos los recursos se canalizan hacia un mismo fondo común.</p> <p>6. Especificidad. Los ingresos y egresos se aprueban con cierto nivel de detalle en las estimaciones del presupuesto. Los gastos autorizados se destinan para fines particulares (insumos o programas/productos).</p> <p>7. Equilibrio. Los desembolsos previstos en el presupuesto se compensan con cobros (equilibrio contable, con base caja). Los gastos del presupuesto se compensan con ingresos previstos en el presupuesto y financiamiento (base de devengo). El concepto de "equilibrio" se define claramente y puede estar sujeto a limitaciones de ley.</p>	<p>9. Transparencia. Las funciones de los órgano públicos son claras. Se pone a disposición del público información oportuna y periódica de naturaleza financiera y no financiera del presupuesto. Los términos que se utilizan en la ley del sistema presupuestario están claramente definidos.</p> <p>10. Estabilidad. Estabilidad de políticas a corto plazo. Adopción de compromisos para alcanzar los objetivos de ingreso, gasto total, equilibrio fiscal o deuda pública, definidos en el contexto de un marco presupuestario a mediano plazo actualizado periódicamente. La sostenibilidad fiscal a mediano plazo es otro aspecto importante de la estabilidad.</p> <p>11. Desempeño. Los resultados esperados y los resultados recientes (productos y/o resultados) de los programas presupuestarios se informan en el documento del presupuesto".</p>

Fuente: Lienert, Ian e Israel Fainboim, *Reforma de las leyes del sistema presupuestario*, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, 2010. pp. 10 y 11.

En el caso de México, se encuentra muy lejos de lograr la aplicación del principio clásico no. 4 que se refiere a *unidad*, ya que como se sabe, La Ley de Ingresos (LI) es aprobada por las dos Cámaras del Congreso antes de que se apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, el Presupuesto sólo lo aprueba la Cámara de Diputados y en una fecha posterior. Por otro lado, el principio de estabilidad da un atributo de *sostenibilidad* a la política fiscal al limitar a los gobiernos respecto a deuda pública. La cual en casos graves desequilibra las finanzas públicas hasta colocarlas en una situación en extremo peligrosa llamada por la ciencia económica *déficit primario*.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> El caso más grave es el Déficit Primario: cuando a los ingresos de un país se les restan los gastos y la diferencia no alcanza para pagar los "servicios de la deuda", se da como resultado contratar más deuda para pagar deuda. México presenta *Déficit Primario* desde 2009.

## 2.2 ELEMENTOS FÁCTICOS QUE CONFORMAN LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

### 2.2.1 ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA (EP).

La Estructura Programática (EP) es el elemento más importante para la concreción de la planeación y la programación. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria conceptualiza en el artículo 2 a la Estructura Programática (EP) como: “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 (PND) 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”.

En los últimos años la Estructura Programática (EP) ha experimentado varios cambios tendientes a mejorar su funcionamiento, de entre ellos destacan cinco que son muy trascendentes. El primero de ellos se presentó en 1976 cuando se implementó el Presupuesto por Programas (PPP): “a partir del PPP se definían 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”<sup>97</sup>

El segundo cambio realizado a la Estructura Programática (EP) se efectuó en 1998 cuando se implementó la llamada Nueva Estructura Programática (NEP), la cual sigue vigente como estructura base sobre la cual se realizan pequeños ajustes cada mes de junio cuando el ejecutivo turna al legislativo la Estructura Programática (EP) autorizada para ser utilizada en el siguiente ejercicio fiscal:

A partir del ejercicio fiscal de 1998, se implantó la nueva estructura programática (NEP) en el presupuesto de egresos de la Federación<sup>98</sup>

El tercer gran cambio se verificó en el año 2003 con la implementación del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) que es un sistema informático que genera “un proceso de sistematización y modernización del proceso presupuestario, el cual buscaba la adopción de un nuevo sistema informático en línea, que abarcara de manera integral las etapas del ciclo presupuestario, así como la reducción y simplificación de trámites administrativos”<sup>99</sup>

El cuarto cambio trascendente a la Estructura Programática (EP) ocurrió en el año 2008, con la “incorporación del Programa presupuestario (Pp), como el instrumento que permite agrupar las asignaciones presupuestarias en conjuntos de acciones homogéneas y

---

<sup>97</sup> SHCP. Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, p. 9

<sup>98</sup> Arellano, *op. cit.* p. 470.

<sup>99</sup> SHCP. Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. p. 9

vincularlas al logro de resultados, a través de los objetivos y metas definidos con base en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)”<sup>100</sup>

El quinto cambio a la Estructura Programática (EP) tuvo lugar en el año 2012. En aquel momento “la Estructura Programática del sector público federal adoptó la Clasificación Funcional del Gasto prevista en el Acuerdo emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable CONAC, de conformidad con la cual el gasto programable se agrupa en tres grandes finalidades: Función Gobierno, Función Desarrollo Social y Función Desarrollo Económico, así como 24 funciones y 101 subfunciones”<sup>101</sup>.

Actualmente todas las Dependencias y Entidades tienen la obligación de elaborar sus anteproyectos de presupuesto siguiendo estrictamente la Estructura Programática que ha sido previamente aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Todo anteproyecto debe estar integrado unos elementos de uso indispensable. Los elementos que componen a la Estructura Programática son estipulados por el Artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y son:

“Las *categorías*, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto<sup>102</sup> y la entidad federativa.

Los *elementos*, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable<sup>103</sup>, en congruencia con el PND y con los programas sectoriales...”<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> *Idem.*

<sup>101</sup> *Ibid*, pp. 5 y 6.

<sup>102</sup> *Función y subfunción*, que identifican y organizan las actividades que realizan los ejecutores de gasto en la consecución de los fines y objetivos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al clasificador emitido en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. *Programa*, para efectos presupuestarios, identifica los programas que establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales, conforme a sus atribuciones. *Actividad Institucional*, que identifica las acciones de los ejecutores de gasto, vinculando estas con las atribuciones legales respectivas, en congruencia con las categorías de las funciones y los programas que les corresponden. *Proyecto*, que establece las acciones que implican asignaciones presupuestarias para programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera”. *Ibid*, p. 5.

<sup>103</sup> “Conforme al Artículo 25 de la LFPRH, la Estructura Programática, conforme a la clasificación funcional y programática, se compone de los elementos siguientes: *Misión*, que identifica los propósitos fundamentales que justifican la existencia de la dependencia o entidad y, para efectos programáticos, se formula mediante una visión integral de las atribuciones contenidas en la ley orgánica u ordenamiento jurídico aplicable; *Objetivo*, se refiere al resultado o alcance esperado asociado a un programa, en congruencia con el PND y los programas que de este deriven, el cual debe ser formulado de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita la SHCP; *Meta*, que es la expresión cuantitativa del nivel de cumplimiento esperado del objetivo en un periodo determinado, y debe expresarse de manera clara, medible y precisa, e; *Indicador de desempeño*, que es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros expresados como el cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, dar seguimiento y evaluar sus resultados. Dicho indicador deberá ser expresado en términos de lo previsto en el Artículo 27 de la ley, reflejando al menos lo siguiente: a) *Eficacia*, que mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan. Mide el grado de cumplimiento de los objetivos; b) *Eficiencia*, que mide

Los indicadores permiten medir lo que se pretende lograr durante el año, a través de un índice, medida, cociente o fórmula. Estos indicadores constituyen la base para el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

## 2.2.2 RAMOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

### a) RAMOS AUTÓNOMOS.

El presupuesto público en México se encuentra estructurado en Ramos. La naturaleza de un *Ramo* consiste en su capacidad para asociar un conjunto de gastos que guardan relación entre sí; es decir, gastos que tienen elementos en común por lo cual es posible agruparlos en conjuntos coherentes. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Artículo 2 define Ramo como: “la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el presupuesto de egresos”. La categoría Ramo permite agrupar los gastos de acuerdo con sus características compartidas entre ellos, al mismo tiempo permite distinguirlos claramente de otros grupos de gasto que poseen características diferentes. Ramo es un instrumento que permite ordenar, agrupar, sistematizar y dar coherencia técnica al expresar nominalmente (programas) y numéricamente (montos) de las acciones a realizar. El presupuesto público se encuentra estructurado en tres tipos de Ramos: Ramos Autónomos; Ramos Administrativos; y, Ramos Generales.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el Artículo 2, define a los Ramos Autónomos como “los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos. Ramo Autónomo es el conjunto de partidas presupuestarias asignadas a toda organización pública encargada de cumplir con una función específica del Estado mexicano, la cual le ha sido mandatada por la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, y que no se encuentra bajo la tutela del poder ejecutivo, ni del poder legislativo. Estas organizaciones públicas llevan a la práctica las funciones reguladoras del Estado, cumplen también funciones normativas y cuentan con un órgano de gobierno propio. Los Ramos Autónomos, por lo tanto, son aquellos conjuntos de gastos coherentes entre sí, que permiten operativizar la función de las organizaciones públicas autónomas.

Ramos Autónomos

- 01 Poder Legislativo
- 03 Poder Judicial
- 22 Instituto Nacional Electoral
- 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos

---

la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos y recursos utilizados para su producción; c) *Economía*, que mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros; d) *Calidad*, que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario...*Unidad responsable*, el cual, como elemento programático, identifica a las unidades que realizan el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los indicadores de desempeño a nivel de dependencia o entidad. *Ibid*, p. 6.

<sup>104</sup> *Ibid*, p 4.

- 41 Comisión Federal de Competencia Económica
- 42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- 43 Instituto Federal de Telecomunicaciones
- 44 Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos

## **b) RAMOS ADMINISTRATIVOS.**

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el Artículo 2, los define así: “los Ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias y en su caso entidades, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República, y a los tribunales administrativos”. De esta manera, un Ramo Administrativo, es el conjunto de partidas presupuestarias asignadas a toda organización pública encargada de ejecutar alguna de las tareas propias del poder ejecutivo. Los Ramos Administrativos son el conjunto de partidas presupuestarias que permiten instrumentalizar cada una de las funciones de la Administración Pública Federal (APF). En este marco, los Ramos Administrativos van dirigidos a las organizaciones públicas que no poseen autonomía ni gobierno propio, pues se encuentran directamente bajo el mando del poder ejecutivo. Los Ramos Administrativos contienen los recursos económicos que son ejercidos por cada Dependencia o Entidad.

### Ramos Administrativos

- 02 Oficina de la Presidencia de la República
- 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
- 17 Procuraduría General de la República
- 18 Energía
- 20 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

### **c) RAMOS GENERALES.**

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el Artículo 2, define a los Ramos Generales como: “los Ramos cuya asignación de recursos se prevé en el Presupuesto de Egresos derivada de disposiciones legales o por disposición expresa de la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a cargo de éstas”. La denominación “general” se refiere a que no es una sola entidad o dependencia quien ejerce los recursos correspondientes y a que estos Ramos llevan sus recursos a todas las Entidades Federativas que conforman a la República. Los Ramos Generales son el conjunto de partidas presupuestarias que la Federación destina, mediante fórmulas de distribución previamente establecidas, hacia las Entidades Federativas, en montos que varían de una a otra, de acuerdo a criterios como son la densidad poblacional o el índice de marginación.

Ramos Generales

- 19 Aportaciones a Seguridad Social
- 23 Provisiones Salariales y Económicas
- 24 Deuda Pública
- 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
- 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
- 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
- 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
- 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca<sup>105</sup>

### **2.2.3 CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO.**

#### **a) CAPÍTULO.**

Los Capítulos identifican al conjunto homogéneo de bienes y servicios que el gobierno adquiere y que constituyen el objeto de un gasto para poder cumplir con sus funciones. Existen nueve capítulos con los que se clasifica a las compras del gobierno: Capítulo 1000 Servicios Personales; Capítulo 2000 Materiales y Suministros; Capítulo 3000 Servicios Generales; Capítulo 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras Ayudas; Capítulo 5000 Bienes Muebles e Inmuebles; Capítulo 6000 Inversión pública; Capítulo 7000 Inversiones Financieras y otras provisiones; Capítulo 8000 Participaciones y Aportaciones; Capítulo 9000 Deuda Pública.

#### **b) CONCEPTO.**

Conceptos son aquellos subconjuntos homogéneos y ordenados que permiten desagregar los bienes y servicios incluidos en cada Capítulo. El Capítulo 1000 Servicios Personales se desagrega en siete Conceptos de la siguiente forma. Concepto 1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente; Concepto 1200 Remuneraciones al personal de carácter

---

<sup>105</sup> Página Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomos del Presupuesto de Egresos.

transitorio; Concepto 1300 Remuneraciones Adicionales y Especiales; Concepto 1400 Seguridad Social; Concepto 1500 Otras Prestaciones Sociales y Económicas; Concepto 1600 Previsiones; Concepto 1700 Pago de Estímulos a Servidores Públicos.

**c) PARTIDA GENÉRICA.**

La Partida Genérica hace referencia al tercer dígito por medio del cual se logra la armonización de los tres niveles de gobierno. Como ejemplo se tiene que como parte del Capítulo 1000 Servicios Personales e integrada al Concepto 1300 Remuneraciones Adicionales y Especiales, se encuentra la Partida Genérica 131 Primas por Años de Servicios Efectivos Prestados.

**d) PARTIDA ESPECÍFICA.**

La Partida Específica corresponde al cuarto dígito y se deja en libertad a las Entidades para que ellas designen las que consideren necesarias de acuerdo con sus propias necesidades de operación.

#### **2.2.4 TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS**

La formulación del presupuesto público se realiza por medio de técnicas presupuestarias. El presupuesto público se plasma y expresa con técnicas presupuestarias. El uso de diferentes técnicas refleja distintos momentos históricos y avances técnico-científicos explicados por Mosher y Cimmino hace décadas. Otro elemento que juega un papel importante en torno a la utilización de las técnicas presupuestarias es el criterio político o económico en boga.

Es muy importante subrayar la estrecha vinculación entre la formulación del presupuesto público y la técnica presupuestaria. El presupuesto público se formula con base en una o en la combinación de varias técnicas presupuestarias. El pensamiento científico conoce principalmente cuatro técnicas presupuestarias: Presupuesto Tradicional (PT); Presupuesto por Programas (PPP); Presupuesto Basado en Resultados (PBR); y, Presupuesto Base Cero (PBC). El objetivo de este apartado es estudiarlas desde la perspectiva teórica.

Existe la práctica de referirse a las técnicas presupuestarias como “tipos” de presupuesto, lo cual provoca confusión y arbitrariedad conceptual. Para sobreponer esa problemática muy extendida incluso entre los especialistas de presupuesto público, se recupera lo escrito por Frederick Mosher y Salvatore Cimmino en 1951 en su libro la “Ciencia de la Administración Pública”:

“Las materias relativas al presupuesto atraviesan hoy una revolución técnico-científica, iniciada después de finalizar el segundo conflicto mundial y que ha producido un vivo fermento de ideas y de reformas, sobre el plano administrativo y legislativo, de las *técnicas presupuestarias*. Para dar un nombre a este movimiento

reformador, se ha hablado de presupuesto programático, de presupuesto de ejecución y –más recientemente- de *presupuesto funcional*.<sup>106</sup>

Frederick Mosher y Salvatore Cimmino establecen que el Presupuesto por Programas (PPP) es una técnica presupuestaria. En el mismo sentido se refieren a lo que ellos llamaron “presupuesto funcional”, en aquel entonces y que se convirtió en lo que hoy es la clasificación funcional del presupuesto público. Lo que aclaran magistralmente dichos autores es que no existen distintos tipos de presupuesto, sólo distintas técnicas presupuestarias. Esta investigación retoma como hilo conductor esa misma premisa. En este marco, Juan Pablo Guerrero Amparán y Mariana López Ortega definen el *presupuesto por programas* (PPP) como:

“Técnica presupuestaria que pone especial atención a las actividades que se realizan más que a los bienes y servicios que se adquieren”.<sup>107</sup>

Por su parte Aaron Wildavsky en el prefacio a la segunda edición de su libro “la política del proceso presupuestario” escribió acerca del Presupuesto por programas (PPP):

“Una de las materias que incuestionablemente merece atención en esta nueva edición es la presupuestación por programas. Y yo he añadido un capítulo completo acerca de ese fenómeno. Este se ha convertido en un gran tema de la ciencia social y también de la política pública. Ahora este ha triunfado (si es que quizá uso este término para referirme a *una técnica* que ha fallado en todas partes donde se ha intentado)...”<sup>108</sup>

Con base en lo anterior es imposible sostener que existen distintos tipos de presupuesto público. Aquello que cambia son las técnicas presupuestarias con base en su desarrollo técnico-científico y de acuerdo con los criterios en boga. Los ejemplos mundiales son las cuatro distintas técnicas presupuestarias que se han implementado en las últimas décadas. Presupuesto tradicional (PT); Presupuesto por Programas (PPP); Presupuesto Basado en Resultados (PBR); y, Presupuesto Base Cero (PBC).

Por lo tanto el presupuesto público es genérico independientemente del tiempo, lugar y régimen político en el que se desarrolla. Lo que cambia son las técnicas presupuestarias, pues como explicaron Mosher y Cimmino, éstas son desarrollos técnico-científicos en constante evolución. Tienen utilidad específica para la formulación del presupuesto público y con el paso del tiempo se ha descubierto que las distintas técnicas presupuestarias no se desechan, sino que se complementan y se acumulan.

---

<sup>106</sup> *Ibid*, p. 414.

<sup>107</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo y López Ortega, Mariana. *La Clasificación Funcional del Presupuesto Federal en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. México, 2000. Pág. 51.

<sup>108</sup> Wildavsky. *op. cit.* p. X del prefacio de la segunda edición.

## a) **PRESUPUESTO TRADICIONAL (PT) O PRESUPUESTO POR OBJETO DEL GASTO**

El Presupuesto Tradicional (PT) también es llamado *presupuesto por objeto del gasto*. Esto se debe a la enorme importancia que esta técnica presupuestaria le otorga a los insumos. Es decir, esta técnica subraya de manera destacada que es lo que habrá de comprarse por parte del gobierno para hacer posible el cumplimiento de sus actividades. ¿Qué se va a comprar?, es decir, cuál es el objeto del gasto. Sin embargo, a pesar de que señala cuál es el objeto del gasto, esta técnica no establece cuáles son los objetivos. El objeto del gasto queda constituido por aquel “servicio” (teléfono, luz, renta, etc); “material” (escritorio, vehículo), sin embargo, la técnica no expresa los objetivos del gasto. Esta técnica presupuestaria fue llamada *presupuesto tradicional (PT) a posteriori*, pero en su momento representó la técnica presupuestaria de vanguardia:

“Esta técnica tenía la finalidad de detallar los siguientes componentes: las adquisiciones del gobierno; los recursos que se asignaba a las unidades administrativas para realizar sus gastos; y, el control financiero y legal”.<sup>109</sup>

En esta nota David Arellano Gault reconoce al Presupuesto Tradicional (PT) como una técnica presupuestaria, la cual resaltaba el aspecto de los *insumos* o adquisiciones del gobierno, respondiendo a la pregunta ¿qué se compra? De esta, se derivó la segunda pregunta lógica ¿cuánto cuesta lo que se necesita? La atención se centró principalmente en todo aquello que viene antes de la actividad misma; dejando de lado el desarrollo de la actividad gubernamental, lo cual le dio un carácter primeramente, preparativo y posteriormente, de control. Por ello, el Presupuesto Tradicional (PT) poseyó un carácter de tipo causal:

“lo que no queda claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza”<sup>110</sup>

El Presupuesto Tradicional (PT) quedó confinado y fuertemente condicionado en términos temporales y espaciales, en lo que se podría denominar como un *presupuesto de necesidades, un presupuesto de aquí y ahora*. Prácticamente para el presupuesto tradicional no existían los aspectos colaterales, ni tampoco tomaba en consideración respecto del mañana. De este modo, el presupuesto tradicional fue una técnica presupuestaria que sólo decía cuanto se gastaba y en que se gastaba.

## b) **PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (PPP).**

Lo que se conoce acerca del origen del presupuesto por programas nos lleva a la década de los sesenta:

---

<sup>109</sup> Arellano, op. cit. p. 460.

<sup>110</sup> Martner Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por programas*, Siglo XXI Editores, Primera edición 1967, 13ª. Edición, México, 1984. t. p. 289.

“El 25 de agosto de 1965 el presidente Johnson anunció que estaba solicitando a las cabezas de todas las agencias federales introducir “un verdaderamente nuevo y revolucionario sistema” de presupuestación por programa”.<sup>111</sup>

La instrumentación de la técnica presupuestaria Presupuesto por Programas (PPP) significó una revolución en el presupuesto público; más allá de ser el paso siguiente, fue un gran salto cualitativo. El Presupuesto por Programas (PPP) se caracteriza por haberse liberado de las ataduras que el Presupuesto Tradicional (PT) conllevaba en su lógica interna. Con la implementación de la técnica presupuestaria Presupuesto por Programas (PPP) se logró superar las preguntas: ¿cuánto se gasta? y ¿en qué se gasta? pues respondió otra pregunta muy importante ¿para qué se gasta? De esta manera, el Presupuesto por programas (PPP) brinda claridad acerca de qué se persigue con las compras que se realizan.

“El objetivo de un presupuesto por actividad es mostrar lo que el gobierno “hace”. No centra su interés, como el presupuesto tradicional en lo que el gobierno “compra” para hacer las cosas...”.<sup>112</sup>

Antes de la implementación de esta técnica presupuestaria tal pareciera que no existieran objetivos y que sólo existieran necesidades de gasto. Con el presupuesto por programas los insumos comienzan a perder importancia frente a los objetivos, ahora es posible encontrar coherencia en las adquisiciones contempladas en el presupuesto. Dichas adquisiciones ahora se encuentran articuladas con objetivos que han sido trazados mediante la planeación. Es con la implementación del presupuesto por programas que el presupuesto público comenzó a adquirir un atributo teleológico:

“La clasificación por actividades procura entonces, que las cosas que el gobierno compra sean clasificadas no sólo por tipos, como cosas en sí mismas, sino como un conjunto organizado de acuerdo con las actividades que sirven. Por ejemplo, un saco de cemento es una parte de un camino, de una presa o de un edificio y como tal se clasifica.”<sup>113</sup>

La implementación de la técnica presupuestaria Presupuesto por Programas (PPP) significó retirar el carácter estático del presupuesto público como documento de “comprobación de gastos” del gobierno, para avanzar hacia una nueva etapa dinámica en la cual cada gasto se encuentra regido por un objetivo que le da sentido, lo engloba, le brinda coherencia en tanto elemento de una elaboración mayor, y le articula a una planeación. En este sentido, el Presupuesto por Programas (PPP) dio continuidad al control de los gastos que el presupuesto tradicional (PT) había iniciado, agregó la asimilación en conjuntos coherentes de elementos de gasto (Programas) e, hizo posible trazar el rumbo del presupuesto público.

El presupuesto por programas (PPP) estableció por primera vez una triada metodológica que le colocó en un grado elevado de consistencia: fines u objetivos; programas para

---

<sup>111</sup> Wildavsky. *op. cit.* p. 181.

<sup>112</sup> Martner, *op. cit.* pp. 292 y 288.

<sup>113</sup> *Ibid*, p. 292.

alcanzar esos fines; y, gastos específicos que entonces servían para implementar los programas.

**c) PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR).**

En la década de los noventa comenzó a vivirse alrededor del mundo un cambio en el pensamiento científico-administrativo que buscó principalmente corregir lo que se denominó como “fallas del Estado” con una nueva estrategia que lo redujera e hiciera más eficiente. A este fenómeno Michel Barzelay lo llamó el “paradigma posburocrático”. Sin embargo, el nombre por el cual se le conoció a ésta nueva forma de pensamiento científico fue *Nueva Gestión Pública (New Public Management)* término que Christopher Hood acuñó en 1989 y que le ha dado identidad desde entonces<sup>114</sup>.

A su vez, dentro de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) se desarrolló una estrategia que hoy se conoce como Gestión para Resultados (GpR). La Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE) se refirió a ella por vez primera en 1995 y la retomó en 1997. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) emitió documentos donde habla de la GpR en 1997 y el Banco Mundial (BM) hizo lo propio, a través de sus informes, en el año 2004.

**FIGURA NO. 6. LOS PILARES DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS (GpR).**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el marco del *New Public Management* y de la Gestión para Resultados (GpR), se materializó el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Este rebasó los esquemas de las técnicas presupuestarias anteriores relacionadas con el control de gastos y con la formulación por programas para ir más allá recuperando lo mejor de cada una de ellas, pero agregando los resultados como rasgo distintivo de esta nueva técnica. Con la

<sup>114</sup> Hay consenso en reconocer que el término *nueva gestión* o *nueva gerencia pública* fue acuñado por el investigador británico Christopher Hood, crítico de las reformas británicas, en un artículo multicitado (1989), “A Public Management for all Seasons?”, que fue después desarrollado por él y por M. Jackson en un libro (1991). Aguilar. Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006. p. 144.

implementación de la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) se dejó atrás la presupuestación enfocada en procesos, para arribar a otra enfocada en resultados verificables con base en indicadores:

“Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo o principalmente en el control de recursos y gastos”.<sup>115</sup>

El objetivo de esta nueva técnica es alcanzar resultados previamente definidos en la planeación y contar con los instrumentos para llevar a cabo las mediciones mediante indicadores que permitan confrontar lo proyectado con lo alcanzado y de esa forma lograr que los resultados además de su carácter cualitativo incluyan metas cuantificables que puedan ser comprobadas de manera objetiva por medio de herramientas metodológicas impidiendo de esta forma que los resultados sean sujetos a interpretación o a una valoración subjetiva. En específico:

“transitar de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía”.<sup>116</sup>

El Presupuesto Basado en Resultados (PBR) expone ¿qué se compra?, ¿en qué se gasta?, ¿para qué se gasta? y, ¿cuáles son y cómo se miden los resultados del presupuesto público? Como se mencionó líneas atrás, la técnica Presupuesto Basado en Resultados (PBR) recupera los mejores aspectos de las técnicas anteriores y las pone en ejercicio práctica en la búsqueda de resultados. Esto confirma el carácter complementario que tienen las técnicas presupuestarias. Sus desarrollos técnico-científicos se acumulan, por lo que unas constituyen apoyo para otras. Recientemente el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha escrito:

“...la presupuestación por programas es un componente de la presupuestación por resultados que es muy recomendable para los países que disponen de los recursos y la capacidad para aplicarla”<sup>117</sup>

La definición de Presupuesto Basado en Resultados (PBR) gira en torno a tres variables. La primera es un adecuado ejercicio del presupuesto público. La segunda se refiere a los resultados alcanzados, y la tercera, al compromiso que el gobierno tiene en todo momento de responder a la población por el correcto uso de los recursos que los ciudadanos han aportado. De esta forma, se le considera aquel:

“proceso que incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas”<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Arellano, *op. cit.* pp. 155 y 156.

<sup>116</sup> *Ibid*, p. 156.

<sup>117</sup> Robinson, Marc y Duncan Last. *Un modelo básico de presupuestación por resultados*, Fondo Monetario Internacional. Departamento de Finanzas Públicas, Washington, 2009, pp. 5 y 6.

La Metodología de Marco Lógico (MML) es el sustento teórico-metodológico detrás del Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Esta es una herramienta de planeación que le brinda coherencia metodológica. La MML tiene su origen en los años sesenta del Siglo XX y fue desarrollada y utilizada por primera vez en los Estados Unidos en una empresa llamada *Practical Concepts Inc.* Esta metodología se concreta en la *Matriz de Indicadores para Resultados* (MIR) que es el principal instrumento del PBR. La Metodología de Marco Lógico (MML) tiene seis etapas, por medio de las cuales se llega hasta la formación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR):

- “Definición del problema.
- Análisis del problema.
- Definición del objetivo.
- Selección de alternativas.
- Definición de la estructura analítica del programa.
- Construcción de la Matriz para Indicadores de Resultados (MIR)”<sup>119</sup>.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), de acuerdo con el gobierno federal “es un instrumento para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico (MML). Es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica:

- Establece con claridad el objetivo de los programas y su contribución con los objetivos de la planeación nacional y sectorial;
- Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos;
- Incorpora los indicadores que miden los objetivos y registra las metas que establecen los niveles de logro esperados, elementos que son un referente para seguimiento y evaluación;
- Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; e
- Incluye análisis de riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.
- La MIR organiza los elementos programáticos (objetivos, indicadores y metas) en la estructura programática, vinculados al Pp”.<sup>120</sup>

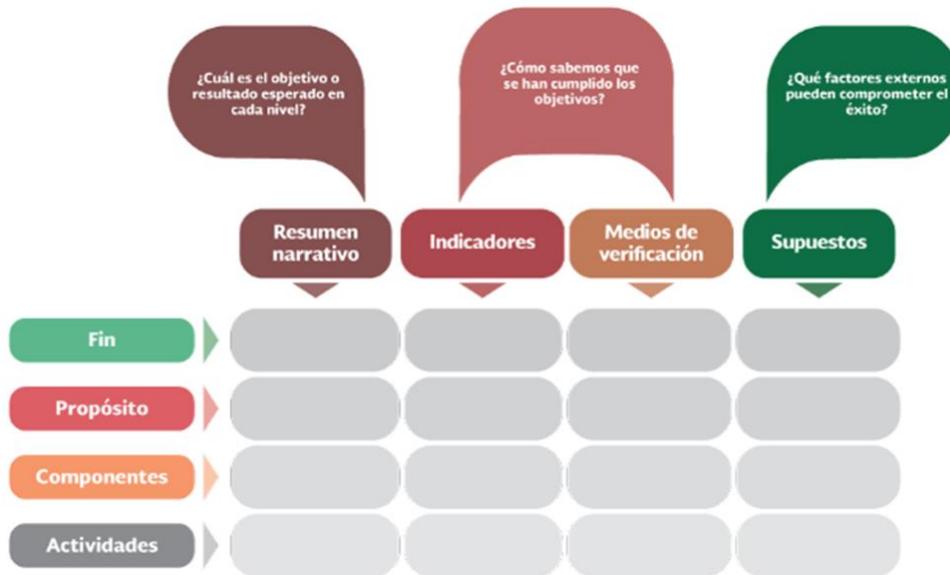
---

<sup>118</sup> Página Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>119</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). Diplomado de Presupuesto Basado en Resultados. Módulo 3, Unidad 1, p. 9.

<sup>120</sup> Página Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

FIGURA NO. 7. IMAGEN DE UNA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR).



Fuente: UNAM y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diplomado PBR. Módulo 3. Unidad 1, p. 12.

La MIR debe entenderse como un producto del proceso de planeación, en la cual sus columnas permiten conocer como se medirán los resultados esperados de la intervención o programa. Por su parte, las filas establecen los niveles de objetivos que el programa tiene. El *fin* es la contribución que la intervención o programa tendrá para el logro de un bien superior de aquellos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo. A esto se le conoce como la planeación alineada. El *propósito* es el impacto directo que la intervención producirá en la población objetivo o área de enfoque. Los *componentes* son los bienes o servicios que la intervención debe producir para entregar a la población objetivo o área de enfoque. Las *actividades* son las acciones a realizar para que se produzcan los componentes.<sup>121</sup>

El Presupuesto Basado en Resultados (PBR) es la técnica presupuestaria en boga mundialmente por lo que, salvo pequeñas críticas tendientes a mejorar su desempeño, no se tiene conocimiento de algún cuestionamiento mayúsculo que ponga en duda su continuidad. Por lo tanto, no parece existir, ninguna discusión capaz de generar gran controversia en el medio científico que apunte a la cancelación o a la obsolescencia de esta técnica presupuestaria.

#### d) PRESUPUESTO BASE CERO (PBC)

La técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) es otra más de las técnicas desarrolladas por los avances técnico-científicos y como tal debe ser considerada. Sin embargo, no ha podido instaurarse de manera permanente en su uso alrededor del mundo.

<sup>121</sup> Diplomado en Presupuesto Basado en Resultados. Módulo 3. Unidad 1, pp. 11 y 12.

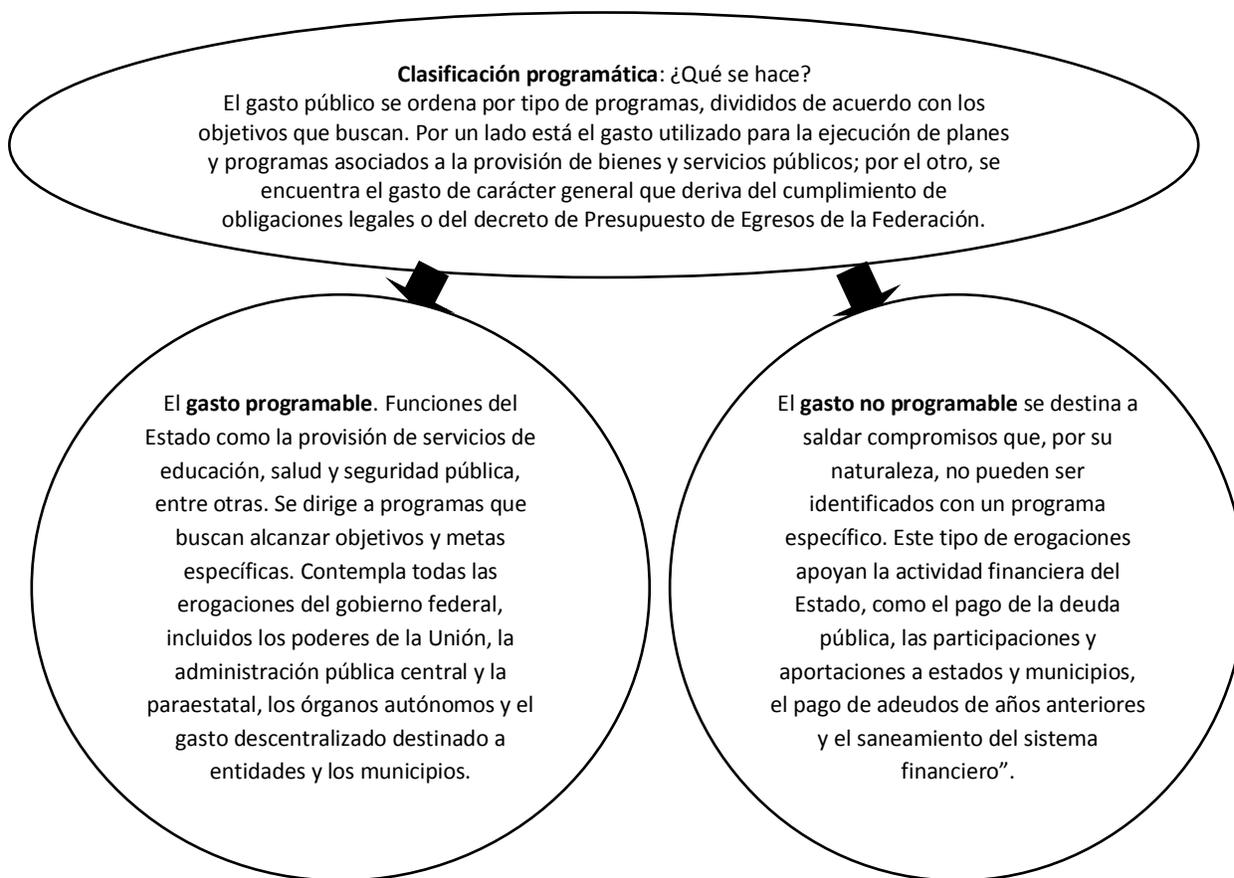
Debido a un objetivo de orden y consistencia en esta investigación, el capítulo IV estará dedicado al estudio de esta técnica de manera detallada.

## 2.2.5 CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.

Las clasificaciones del presupuesto público son “distintas presentaciones” del mismo instrumento. El monto de recursos económicos asignado al presupuesto público es clasificado de diferente forma para resaltar distintos propósitos que se persiguen. Cada una de las distintas clasificaciones permite conocer diferentes aspectos del presupuesto público, por lo tanto no existe una clasificación universal que permita clarificar todo acerca del presupuesto público. En ese sentido la ciencia administrativa ha desarrollado diversas clasificaciones para puntualizar los aspectos de interés para distintos sectores, disciplinas de la ciencia, gobierno y población en general. Existen varias maneras en que el Presupuesto de egresos puede ser clasificado, entre ellas: programática, administrativa, funcional, económica y por objeto del gasto.

### a) CLASIFICACIÓN PROGRAMÁTICA.

FIGURA NO. 8. CLASIFICACIÓN PROGRAMÁTICA.



Fuente: Ugalde, Luis Carlos, *La Negociación Política del Presupuesto en México 1997-2012*, México, 2014. p. 22.

Por lo tanto, el gasto programable es aquel del cual se tiene el control de sus variables. A diferencia de este, el gasto no programable es aquel que no puede ser programado de manera exacta ya que nadie posee la información precisa de lo que ocurrirá en el futuro. Sin embargo, las circunstancias que se encuentran fuera del control de los individuos inciden de manera directa en la evolución de este tipo de gasto. Quizá el ejemplo más palpable es el de las tasas de interés a nivel internacional, su elevación o disminución afecta directamente los montos a liquidar por concepto de “servicios de la deuda”. Esto no puede ser previsto del todo, sin embargo, lo que hace compleja esta situación es que si se presenta un incumplimiento en los pagos se enfrentan consecuencias jurídicas y financieras graves.

## **b) CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.**

FIGURA NO. 9. CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

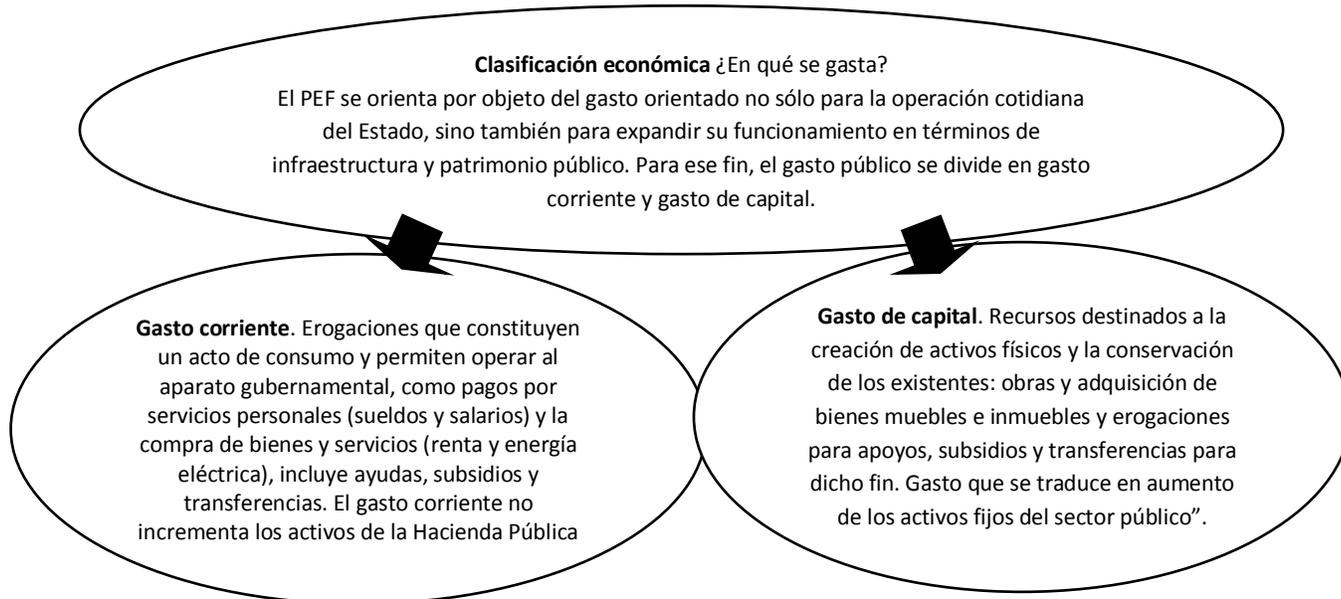
¿Quién gasta? La clasificación administrativa identifica a las entidades responsables del gasto por ramos de la Administración Pública Centralizada (comprende las secretarías de Estado); ramos de poderes y órganos autónomos (incluye a los poderes legislativo y Judicial, tribunales fiscales y agrarios, Instituto Nacional Electoral y Comisión Nacional de Derechos Humanos); ramos generales (engloba provisiones salariales y económicas, participaciones a las entidades federativas y municipios); así como el gasto de las entidades paraestatales de control presupuestario directo (hasta 2012 incluía a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad). Cabe destacar que esta clasificación del gasto corresponde al sector público presupuestario, el cual incluye todas las entidades que reciben recursos públicos federales, como los ramos autónomos, de la administración central y de las entidades paraestatales”.

Fuente: Ugalde, Luis Carlos, *La Negociación Política del Presupuesto en México 1997-2012*, México, 2014, pp. 22 y 23.

La principal propiedad de esta clasificación es especificar con toda claridad cual Dependencia o Entidad del gobierno ejecuta el gasto. Además permite conocer el peso relativo que tiene cada dependencia y entidad del gobierno en el gasto total. También permite deslindar responsabilidades en caso de subejercicio.

### c) CLASIFICACIÓN ECONÓMICA.

FIGURA NO. 10. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA.

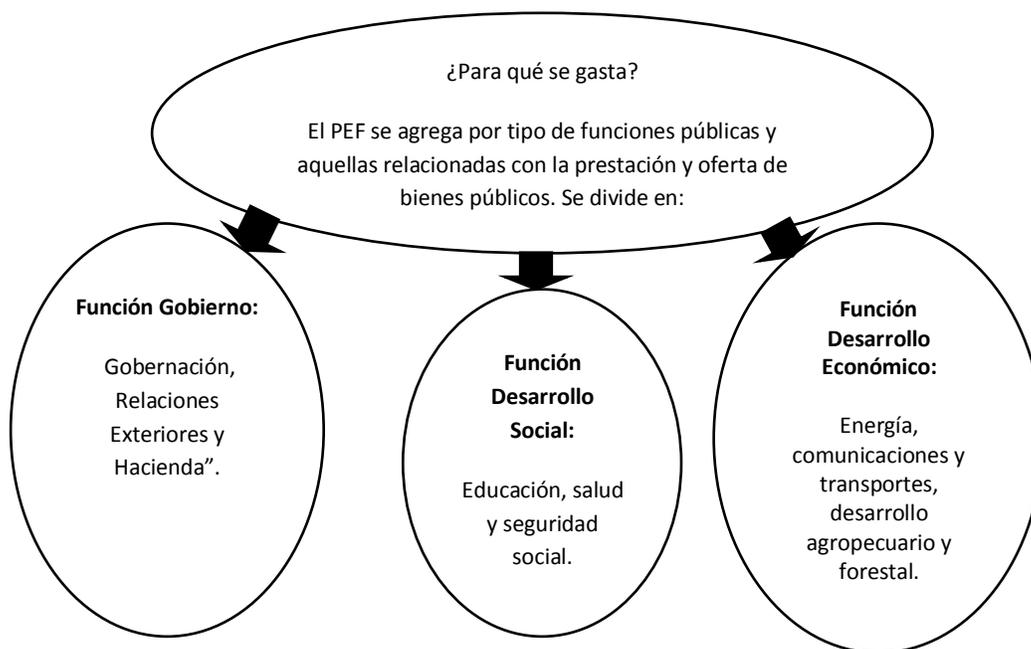


Fuente: Ugalde, Luis Carlos, *La Negociación Política del Presupuesto en México 1997-2012*, México, 2014., p. 23.

El gasto de capital se conoce también como inversión pública. En toda economía existen dos tipos de inversión: inversión pública e inversión privada, ambas tienen un impacto fundamental y directamente proporcional con el nivel de vida de la población. El caso del gasto de capital se debe subrayar que este posee un *efecto multiplicador inherente para acelerar o frenar diversos indicadores sociales y económicos*. El gasto de capital o inversión pública impacta en la prestación de servicios públicos y en la mejora de las condiciones sociales y económicas del país. El gasto de capital se traduce principalmente en nueva infraestructura la cual genera mejores condiciones de vida para la población a la vez que atrae a la inversión privada. Dando como resultado bienestar y dinamismo para la sociedad.

#### d) CLASIFICACIÓN FUNCIONAL.

FIGURA NO. 11. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL.



Fuente: Ugalde, Luis Carlos, *La Negociación Política del Presupuesto en México 1997-2012*, México, 2014. pp. 22 y 23.

Esta clasificación tiene la ventaja sobre las demás de que permite identificar con toda exactitud cuáles son las prioridades del gobierno reflejadas en el presupuesto público. Esta clasificación hace visible “los triunfos y las derrotas” entre los distintos intereses producto de la correlación de fuerzas al interior de la sociedad durante el procesamiento del presupuesto público. Se ha mencionado que el presupuesto público “sintetiza las más detalladas y específicas actividades de gobierno”; la clasificación funcional del presupuesto público expresa con el lenguaje más claro los resultados de dicha síntesis, puesto que describe hacia qué rubros se van a priorizar los recursos públicos:

“Ello constituye, quizá, el avance más significativo y prometedor del arte del administrar en los últimos años”.<sup>122</sup>

De acuerdo con Mosher y Cimmino, la clasificación funcional ha sido uno de los grandes aportes de la Ciencia de la Administración. Actualmente, esta clasificación es utilizada por la mayoría de los gobiernos para dar a conocer a la ciudadanía en un lenguaje sencillo hacia que rubros se dirige el gasto.

<sup>122</sup> Mosher y Cimmino, *op. cit.* p. 418.

## e) CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO.

### CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO.

Esta clasificación reúne de forma sistemática todos los Capítulos de gasto. Cada uno de sus componentes destaca aspectos concretos del presupuesto, lo que le convierte en la clasificación operativa del presupuesto público. Esta clasificación permite el vínculo con la contabilidad. Se estructura por Capítulo, Concepto, Partida Genérica y Partida específica. Tiene nueve capítulos, cada capítulo tiene conceptos y cada concepto se desagrega en partidas para ordenar todos y cada uno de los gastos que realiza el gobierno para cumplir con sus funciones.

FIGURA NO. 12. CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO.



Fuente: UNAM. SHCP. Diplomado Presupuesto Basado en Resultados. Módulo 1. Unidad 3, p.78.

La clasificación por objeto del gasto funciona con base en cuatro dígitos, cuya codificación se opera de izquierda a derecha. El primer dígito corresponde al Capítulo. El segundo dígito corresponde al Concepto. El tercer dígito corresponde a la Partida Genérica. El cuarto dígito señala la Partida específica.

**FIGURA NO. 13. CODIFICACIÓN DEL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO.**

Capítulo	Concepto	Partida	
		Genérica	Específica
X000	XX00	XXX0	XXXX

Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable CONAC 2014. Estructura de codificación del Clasificador por objeto del gasto, p. 4.

Como ejemplo se tiene que los terrenos que el gobierno adquiere se especifican con la partida 581. El dígito 5 se debe a que pertenece al Capítulo 5000 Bienes Muebles e Inmuebles. El dígito 8 se explica porque pertenece al Concepto 5800 Bienes Inmuebles. Por su parte, la Partida Genérica es 1 debido a que es la primera partida en el Concepto de los Bienes Inmuebles.

El cuarto dígito que corresponde a la Partida específica se deja a la libertad de las Entidades para que estas las denominen de acuerdo a sus necesidades de operación. Por eso se dice que la armonización se da a tercer dígito. Es decir, toda la estructura de gobierno maneja los tres primeros dígitos de manera idéntica, por lo que solamente existe variación en el último dígito o Partida Específica.

La importancia de esta clasificación es su obligatoriedad y su transversalidad, ya que por ley debe aplicarse en la Administración Pública Federal APF, Entidades Federativas y Municipios para alcanzar la armonización contable de la administración pública en su conjunto. El objetivo de armonización y el Clasificador por Objeto del Gasto tienen su fundamento en la Ley General de Contabilidad Gubernamental del 31 de diciembre de 2008, la cual desde su promulgación ha constituido un instrumento importante para la armonización contable en toda la administración pública.

## 2.3 PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

En México la Planeación se encuentra estipulada en el Artículo 26 Constitucional. A su vez, lo largo de casi un siglo han existido dos leyes reglamentarias: Ley sobre Planificación General de la República del año 1930 y la Ley de Planeación del año 1983.

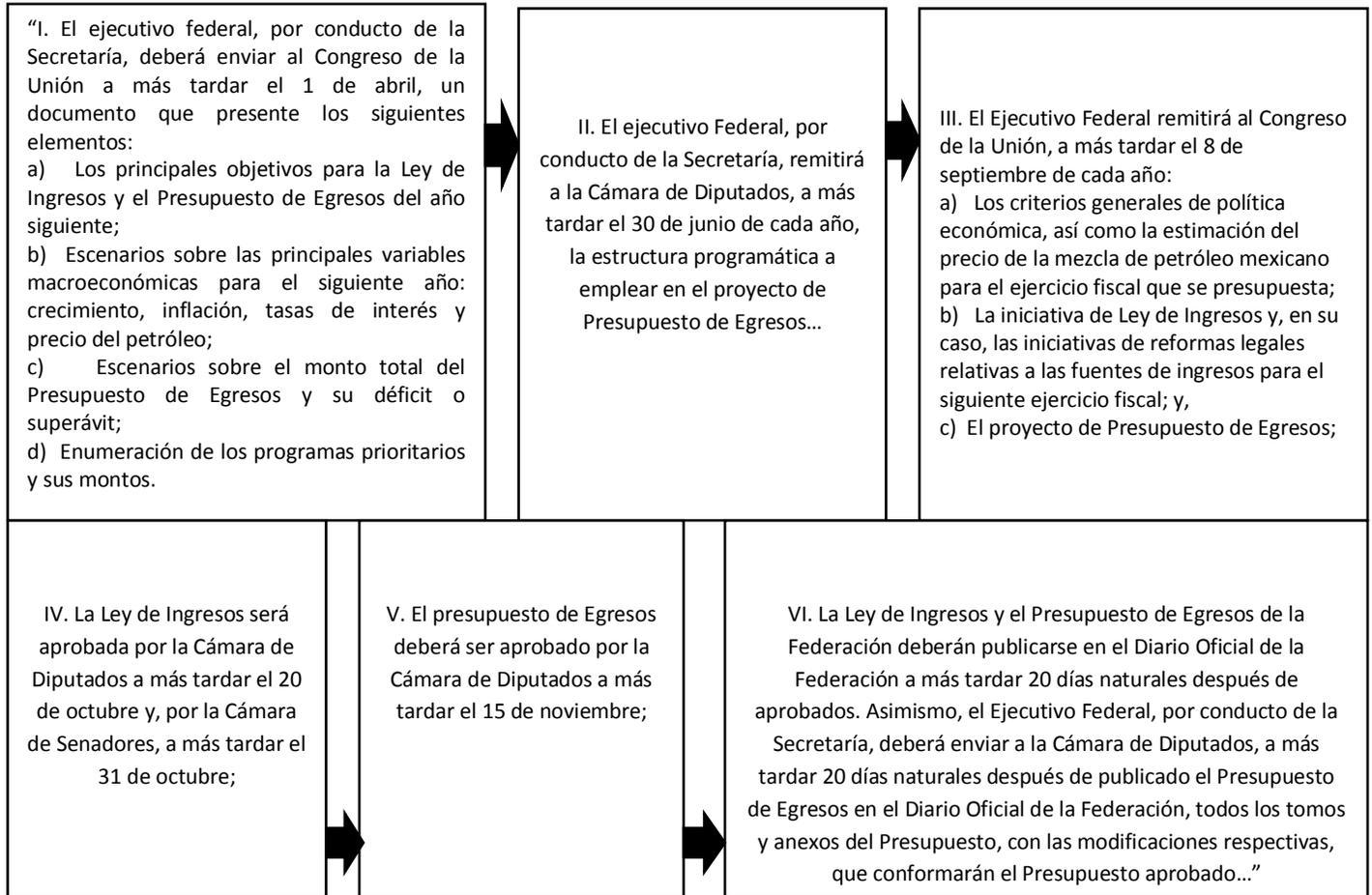
En México, la forma en que el ejecutivo concibe al ciclo presupuestario se compone de siete etapas: *planeación; programación; presupuestación; ejercicio-control; seguimiento; evaluación; y; rendición de cuentas*<sup>123</sup>. La formulación se relaciona solamente con las tres primeras etapas de esta secuencia: planeación, programación y presupuestación. Las restantes: ejercicio-control; seguimiento; evaluación; y; rendición de cuentas no se relacionan con la formulación, de manera que no se estudian en este apartado.

La facultad del ejecutivo para la formulación del presupuesto público se encuentra establecida por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su Artículo 42. Así como en el Artículo 31, Fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que faculta a la Secretaría de Hacienda para “formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del presidente de la República”. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece con toda puntualidad es su artículo 42 los tiempos que rigen al *ciclo presupuestario*, cuya primera etapa corresponde precisamente a la formulación del presupuesto público:

---

<sup>123</sup> Cabe aclarar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no contempla las etapas de la misma forma que el ejecutivo. La ley considera: programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, transparencia–información y evaluación.

FIGURA NO. 14. EL CICLO PRESUPUESTARIO. ARTÍCULO 42 LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA (LFPRH).



Fuente: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Artículo 42.

### 2.3.1 PLANEACIÓN.

El Artículo 26 Constitucional estipula que “el Estado establecerá 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”. Por su parte, la ley de planeación establece en su texto vigente, artículo 21 que: “El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución...”

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituye el principal instrumento de la Planeación ya que en él se señalan los objetivos nacionales y tiene un horizonte sexenal. La

Planeación representa un punto de arranque en donde se deciden los objetivos que habrán de perseguirse durante un periodo de gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es abstracto por el nivel de generalidad que posee, pero al mismo tiempo es el principal cuerpo documental con coherencia para expresar los objetivos nacionales de manera armónica. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la Planeación tiene como objetivo:

“Concretar la visión de desarrollo social, económico y político nacional a través de estrategias e instrumentos factibles y adecuados”

Bajo esta lógica, para el ejecutivo federal la planeación se compone de los siguientes elementos:

**FIGURA NO. 15. COMPONENTES DE LA PLANEACIÓN.**

Etapa	Objetivo de la Etapa	Componentes	Descripción del Componente
Planeación	Concretar la visión de desarrollo social, económico y político nacional a través de estrategias e instrumentos factibles y adecuados.	• Alineación de programas al PND y programas sectoriales.	Vinculación de los objetivos del PND con los objetivos de los programas presupuestarios.
		• Objetivos estratégicos	De la Entidad o Dependencia alineados al PND o Programa Sectorial
		• Población potencial	Se refiere al universo global de la población o área referida
		• Población objetivo	Se refiere a la población o área que el programa pretende atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella

Fuente: Página Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De esta forma, la planeación se materializa cuando se ha articulado en un cuerpo coherente que delinea los grandes objetivos a alcanzar. La planeación consiste así en la primera aproximación de un largo proceso que va de lo abstracto a lo concreto. Proceso que continúa con la programación y finaliza, cuando alcanza su máximo grado de concreción, con la presupuestación. En México, la planeación anual se lleva a cabo principalmente entre los meses de enero y abril.

### 2.3.2 PROGRAMACIÓN.

Dado que la planeación plantea sólo Los objetivos, queda abierta la posibilidad de que existan varias alternativas para el cumplimiento de estos. En este marco, la Programación como explicó Gonzalo Martner desde los años sesenta significa:

“selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos...programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos”.<sup>124</sup>

La programación es la reducción de entre varias alternativas posibles a una ya firmemente decidida. Los objetivos nacionales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se concretan en los programas presupuestarios (Pp) a fin de hacer operativo el cumplimiento de objetivos. De modo que como señala Javier González Gómez de GESOC AC:

“la Estructura Programática del presupuesto público sirve como instrumento para:

- Aterrizar la planeación nacional por medio de los Programas presupuestarios (Pp); y,
- Ser la base para la evaluación y el seguimiento”<sup>125</sup>.

*Programación y presupuestación* son consideradas por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) de la siguiente manera:

**FIGURA NO. 16. PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN. ARTÍCULOS 24 Y 25 LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA (LFPyRH).**

**“Artículo 24.-**

La programación y presupuestación del gasto público comprende:

- 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;
- Las actividades y sus respectivas previsiones de gasto público correspondiente a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos.

**Artículo 25.**

La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en:

- I. Las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales;
- II. Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría;
- III. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente...”

Fuente: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH).

<sup>124</sup> Martner, *op. cit.* p. 28.

<sup>125</sup> Tomado de la presentación en el Foro “Sistema Nacional de Presupuesto: hacia una reingeniería del ingreso y gasto público. México D. F. julio y agosto de 2015.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina los trabajos de programación y presupuestación de las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal durante la formulación del presupuesto público. Esta programación y presupuestación se desglosa de la siguiente forma:

“Durante la programación se definen los Programas presupuestarios (Pp) que tendrán a cargo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), así como los recursos necesarios para cumplir los objetivos previstos. Este proceso inicia con la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos. Que estima el dinero que piensa recaudarse; y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), que propone la forma como se distribuirán los recursos captados. La etapa de programación concluye cuando el poder ejecutivo envía el paquete económico al Congreso de la Unión, a más tardar, el 8 de septiembre. Por su parte, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que es uno de los documentos de política pública más importantes de nuestro país, se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos. El PEF se entrega por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre”.<sup>126</sup>

Así, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la programación consta de los siguientes componentes:

**FIGURA NO. 17. COMPONENTES DE LA PROGRAMACIÓN.**

Etapa	Objetivo de la Etapa	Componentes	Descripción del Componente
Programación	Cumplir con los objetivos de la planeación nacional a través de metas alcanzables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructuras programáticas</li> <li>• Programas prioritarios</li> <li>• Determinación de objetivos, indicadores y metas (MIR)</li> <li>• Ficha técnica de los programas presupuestarios</li> </ul>	<p>Incluida en la fracción XXII del artículo 2 de la LFPRH.</p> <p>Relación de programas más importantes que se realizan durante el ejercicio fiscal.</p> <p>Construcción de la MIR, con base en la Metodología de Marco lógico.</p> <p>Herramienta que concentra la información del Pp. relativa a sus características generales, su planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, para una más adecuada valoración del mismo.</p>

Fuente: Página Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La etapa de programación se desarrolla entre los meses de mayo y septiembre. La Secretaría de Hacienda informa que: “si bien algunas etapas se realizan durante todo el año, para efectos de ejemplificar, aquí se relacionan con el mes en que se emite el informe o documento en que se sustenta”<sup>127</sup>.

<sup>126</sup> Página Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>127</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Explicación ciudadana. Transparencia Presupuestaria, p. 4.

### 2.3.3 PRESUPUESTACIÓN.

Para comprender detalladamente la presupuestación es necesario analizar detenidamente el contenido de la cita anterior al cuadro. Si se observa con detenimiento en la primera parte de la cita se habla de Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF); en tanto que en la parte final se habla de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El PPEF es el Proyecto que el ejecutivo entrega a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre, para su discusión; aquel al cual los legisladores realizarán cambios que consideren pertinentes antes de aprobarlo. En cambio el PEF es el Presupuesto de Egresos de la Federación ya aprobado por la Cámara de Diputados, lo cual ocurre a más tardar el 15 de noviembre. El PPEF sólo un proyecto, en cambio el PEF es un decreto.

La presupuestación tiene un carácter mixto, ya que la inicia el ejecutivo al plantear las asignaciones presupuestarias a nivel de proyecto en septiembre, pero la finaliza la Cámara de Diputados cuando discute, modifica y aprueba las asignaciones finales. Para la Secretaría de Hacienda la presupuestación se concibe de la siguiente forma:

**FIGURA NO. 18. COMPONENTES DE LA PRESUPUESTACIÓN.**

Etapa	Objetivo de la Etapa	Componentes	Descripción del Componente
Presupuestación	Mejorar la asignación de recursos a los programas presupuestarios con base en resultados.	<ul style="list-style-type: none"><li>Asignaciones de gasto por Programa presupuestario.</li></ul>	Recursos que se asignan a un programa para llevar a cabo las actividades y producir los componentes que se han programado para cumplir con su propósito.

Fuente: Página Web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La presupuestación se realiza entre los meses de septiembre y noviembre y posee, como ya se dijo, un carácter mixto porque intervienen dos poderes de la Unión. La presupuestación la inicia el ejecutivo cuando proyecta en septiembre, pero la finaliza la Cámara de Diputados cuando aprueba las asignaciones presupuestarias en noviembre.

#### 2.3.4 EL PAPEL DE LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO (UPyCP).

Ahora es necesario conocer cuál es el área de gobierno encargada al interior de la Secretaría de Hacienda de conducir los trabajos por los cuales se elaboran los anteproyectos de presupuesto de cada Dependencia y Entidad. También, cuál es el procedimiento que esta área sigue hasta lograr la integración final del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). El diseño institucional establece las siguientes jerarquías y atribuciones: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina todo el proceso de programación y presupuestación. Dentro de la Secretaría, es la Subsecretaría de Egresos la que cuenta con la competencia para llevar a cabo esta función, pero no lo hace directamente. La oficina de gobierno encargada específicamente de ejecutar la labor de formulación del presupuesto público es la *Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP)*. De acuerdo con lo establecido en el Manual de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Unidad tiene como objetivo:

“Proponer y coordinar la *formulación* de la política de gasto público federal, a fin de garantizar la correcta distribución y aplicación de los recursos presupuestarios, así como ejecutar los mecanismos que permitan ejercer el control presupuestario y de las asignaciones que integran el gasto neto total del sector público, incluido el de servicios personales, con el objeto de mejorar el proceso presupuestario y el cumplimiento de los objetivos de los programas y de las metas de balance público presupuestario”<sup>128</sup>.

Dentro de sus funciones de la Unidad sobresale: “Establecer la *formulación* de las políticas de gasto público federal y determinar las normas, metodologías y los clasificadores presupuestarios; registrar los ajustes correspondientes al gasto público; proponer las directrices para la modernización presupuestaria a nivel sectorial, institucional y regional...”<sup>129</sup>

Esta Unidad da inicio a los trabajos relativos a la formulación del presupuesto público con la emisión del *Manual de Programación y Presupuesto para el ejercicio fiscal* correspondiente. El cual se convierte en el instrumento principal con el que el gobierno federal logra organizar las tareas relacionadas con la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de las dependencias y entidades.

De acuerdo al contenido del manual correspondiente al año 2016, este: “tiene como objetivo principal guiar a las dependencias y entidades en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, con el fin de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleve a cabo la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación...”<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> Diario Oficial de la Federación. Martes 6 d enero de 2015. Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 54.

<sup>129</sup> *Idem.*

<sup>130</sup> *Ibid.* Introducción.

La Unidad de Política y Control Presupuestario (UPyCP) se convierte así en el actor principal durante la programación y presupuestación de acuerdo a lo establecido por el diseño institucional, a su vez, el manual de programación y presupuesto es el principal instrumento organizativo y normativo. Existe además un sistema, que es el componente técnico para el ordenamiento y control de la información: “La integración del Proyecto de PEF 2016 se realizará en el sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP 2016)”.<sup>131</sup>

El PIPP es un sistema informático avanzado que permite concentrar de manera coherente y ordenada todos los datos de las distintas entidades y dependencias. Finalmente, el manual de programación y presupuesto establece que para la integración del Proyecto de PEF y presupuesto aprobado, la información presupuestaria se producirá en dos momentos diferentes:

“En una primera etapa se generará la información que alimentará los reportes y consultas que conformarán los Tomos que forman parte del Proyecto de PEF 2016, que se presentarán a la consideración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. En una segunda etapa, una vez aprobado el presupuesto, se incorporarán, también a través del PIPP y de los módulos PBR/SED y Cartera de Inversión del PASH, los ajustes que en su caso se generen a partir de la aprobación legislativa”.<sup>132</sup> Es decir, a través del mismo sistema PIPP se recogen incluso los cambios realizados por los legisladores durante la posterior etapa de discusión-aprobación del presupuesto público.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 4, párrafo cuarto, cataloga a las Dependencias y Entidades de manera genérica como “ejecutores de gasto”, y establece que dichos: “ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar, y evaluar sus actividades respecto al gasto público”.

Estas “Unidades de Administración” son las encargadas al interior de cada Dependencia o Entidad de llevar a cabo todo el proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto. Por lo tanto, la formulación del presupuesto público es el resultado de la interacción e interlocución entre la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPyCP) y la “Unidad de Administración” de cada una de las Dependencias y Entidades.

---

<sup>131</sup> Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2016. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Introducción.

<sup>132</sup> *Idem.*

### **CAPÍTULO III. DISCUSIÓN-APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la forma como se lleva a cabo la discusión-aprobación del presupuesto público en la Cámara de Diputados. Se compone de dos apartados. El primero se dedica a revisar la forma en que se lleva a cabo la discusión-aprobación del presupuesto público en la Cámara de Diputados, para lo cual se estudian los enfoques teóricos que explican el funcionamiento del Congreso, el diseño institucional respecto al presupuesto público y los actores y su interacción en el proceso político de toma de decisiones hasta producir el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el segundo se estudian las complejidades que se presentan durante la etapa de discusión-aprobación del presupuesto público en la Cámara de Diputados. En él se abordan los aspectos como el incrementalismo, las restricciones de tiempo y de otro tipo que impiden que el presupuesto público en México tenga un mejor funcionamiento.

#### **3.1 DISCUSIÓN-APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR) EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

En este apartado se describe teóricamente la forma en que los actores que componen la Cámara de Diputados se organizan durante el proceso legislativo por el cual atraviesa el presupuesto público cada año. También se subraya la significativa participación del ejecutivo en esta etapa el cual busca proteger su proyecto de presupuesto, aun cuando teóricamente esta etapa solamente debería corresponder al legislativo. Se estudia también la forma en que funcionan los Órganos la Cámara de Diputados hasta lograr la aprobación del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

##### **3.1.1 ACCIÓN COLECTIVA, ORGANIZACIONES Y DELEGACIÓN DE AUTORIDAD**

Toda labor que se realiza en un Congreso debe ser entendida como *acción colectiva*. Para estudiarla, esta investigación se apoya en los desarrollos teóricos respecto al funcionamiento del Congreso norteamericano, las cuales poseen una solidez teórica no disponible en otros estudios debido a que son resultado de varias décadas de trabajo científico sistemático. Al ser sistemas políticos similares los de Estados Unidos y México se considera que la referencia teórica es adecuada. De igual forma se está consciente de la enorme diferencia en la cualidad del funcionamiento de ambos Congresos aun cuando formalmente tengan como base legislaciones cercanas en el planteamiento teórico. Con base en estas salvedades, sólo se tomará de la experiencia norteamericana los aspectos susceptibles de ser extrapolados al caso mexicano sin contravenir la forma de funcionamiento del Congreso en México:

“Poco puede hacerse al interior del Congreso sin acción colectiva”<sup>133</sup>

Escribía Mathew MacCubbins en los inicios de los noventa del siglo pasado. Este autor ha dedicado varios años al estudio detallado de la manera como funciona el Congreso norteamericano lo que le ha llevado a identificar con toda precisión una serie de características de dicho funcionamiento y también a identificar una serie de roles que los legisladores en lo individual y los legisladores organizados (*caucus*) desempeñan como actores parlamentarios en aquel país para alcanzar sus metas individuales y colectivas. Bajo ese análisis sistemático McCubbins llevó a cabo una problematización de la acción colectiva de la siguiente forma:

“Dadas las dificultades fundamentales relativas con conjuntar preferencias individuales, formar una colectividad como si fuera una entidad singular con objetivos y preferencias estables requiere una gran justificación”<sup>134</sup>

Con base en lo anterior, la acción colectiva en esta investigación será entendida como aquella intencionalidad compartida por varios individuos que han decidido *conjuntar la acción de una colectividad como si fuera una entidad singular con objetivos y preferencias estables*. Si bien la acción colectiva es implementada para alcanzar objetivos, debe subrayarse que su puesta en práctica también acarrea riesgos que deben ser tomados en cuenta y que han sido estudiados por la ciencia social. De acuerdo con McCubbins la acción colectiva enfrenta básicamente cuatro amenazas:

- “Incentivos para la acción egoísta (*el dilema del prisionero*<sup>135</sup>);
- *la falta de coordinación;*
- *la inestabilidad en la toma de decisiones; y,*
- *la manipulación de la agenda”*.<sup>136</sup>

De acuerdo con Douglas North (1990), las instituciones son entendidas como las reglas del juego o auto-limitaciones que la sociedad ha establecido para sí misma, las cuales moldean la interacción humana y generan el sistema de incentivos en la sociedad, las instituciones crean oportunidades para los diversos actores que llevan a cabo interacción en la sociedad. En este marco, dichos actores son precisamente las organizaciones que pueden definirse como los equipos que juegan dentro de las reglas establecidas. De este

---

<sup>133</sup> Mc.Cubbins Mathew, *The logic of delegation*, Chicago and London, Editorial Universidad de Chicago. 1991, p.22.

<sup>134</sup> *Ibid*, p. 39.

<sup>135</sup> Este ejemplo proviene de la escuela de la elección racional (*rational choice*), se basa en la teoría de juegos y fue desarrollado por Albert Tucker para analizar un tipo de juego de *no suma-cero*; es decir, aquella distribución en la cual no sucede que aquello que un actor gana el otro actor lo pierde. El ejemplo coloca a dos cómplices de un delito, que han sido separados para que no se pongan de acuerdo, frente a varias opciones: si ninguno de los dos delata a su cómplice, cada uno recibiría una condena mediana; si uno delatara al otro, pero ese otro no delató al primero, entonces el prisionero que delata reduce su condena, mientras que el que fue delatado incrementa su condena; resultado, ambos se delatan uno al otro; debido a que cada uno decide individualmente lo que más le conviene a sí mismo y no lo que sería mejor para los dos, es decir, para la colectividad.

<sup>136</sup> McCubbins, *op. cit.*. pp. 22 y 23.

modo, *las organizaciones son creadas para tomar ventaja de las oportunidades que las instituciones crean:*

“En la mayoría de los casos, los beneficios de la acción colectiva son cumplidos a través de organizaciones. Es en el contexto de las organizaciones que la acción colectiva es más efectivamente coordinada, que el dilema del prisionero es más eficientemente superado, y que las decisiones colectivas con carácter de estables son más probablemente alcanzadas”<sup>137</sup>

Debajo de toda organización subyace otro prerrequisito indispensable para su existencia y correcto funcionamiento. Este otro elemento es aún más primigenio que las organizaciones, y su ausencia provocaría que en cualquier comunidad todos sus integrantes se vieran obligados en todo momento a realizar todo tipo de actividades sin que existiera un orden o una lógica de la acción colectiva, tal y como la concebimos hoy día. Este elemento subyacente en toda actividad humana es tan primigenio que muchas veces se pasa por alto su presencia y su análisis, ignorándola o dándola por descontada, sin detenerse a valorar el papel fundamental que cumple hasta hacer viable la acción colectiva:

“Lo que las más prominentes formas de organización tienen en común, sin embargo, es la *delegación de autoridad* para tomar acción proveniente desde el individuo o individuos originalmente facultados –el principal- hacia uno o más agentes”<sup>138</sup>.

La delegación de autoridad es un acto entre individuos que da lugar a una relación recíproca y acordada mutuamente entre tales individuos para alcanzar objetivos específicos. La delegación de autoridad consiste en el traslado voluntario de autoridad desde quienes la poseen originalmente (principal) hacia quienes la reciben (agentes) a fin de que este último o estos últimos trabajen en nombre y representación de los intereses del principal en la búsqueda de alcanzar los objetivos que este ha planteado como base de la relación:

“Uno de los principales teóricos organizacionales, define a las *organizaciones como redes de relaciones agente-principal sobrepuestas*. La delegación de principales hacia agentes es la clave de la división del trabajo y del desarrollo de la especialización...Esto, es lo que permite a las firmas ganar, a las economías crecer, y a los gobiernos gobernar”<sup>139</sup>

Sin embargo, de manera similar a lo que sucede con la acción colectiva, la *delegación de autoridad* también enfrenta serias amenazas. Estas amenazas se presentan como resultado del espacio y margen de discrecionalidad con que contará el agente o grupo de agentes con relación a la toma de decisiones y con relación también a la acción en el desempeño de su función como representante del principal que le ha confiado una tarea. El agente o grupo de agentes siempre contará con un margen de maniobra, ya sea estrecho o muy amplio, este margen siempre existirá por la imposibilidad que todo principal

---

<sup>137</sup> *Ibid* p.23.

<sup>138</sup> *Ibid*, p. 24.

<sup>139</sup> *Idem*.

tiene para conocer todas y cada una de las circunstancias en las que se desenvuelve su agente o grupo de agentes:

*“La raíz de los problemas de agencia es el comportamiento oportunista”<sup>140</sup>.*

Como se desprende de lo anterior, una vez que se establece una relación principal-agente se abre la posibilidad para que el agente o grupo de agentes que deben actuar en representación de los intereses del principal, cometan abuso de las ventajas que su posición les brinda. Existen principalmente dos casos en los que el agente o grupo de agentes puede caer en busca de un beneficio personal a espaldas de los intereses de su principal que le ha confiado, contratado o incluso electo para representarle adecuadamente:

*“Información oculta o acción oculta. El agente posee o adquiere información que es inaccesible para el principal o que le sería a este altamente costosa de obtener. Aquí el agente tiene el incentivo para utilizar esa información estratégicamente o simplemente mantenerla oculta...En el segundo caso...los accionistas no pueden observar si las medidas tomadas por los gerentes de la firma son en su interés”<sup>141</sup>.*

Cuando uno o ambos de estos supuestos se cumplen, se produce una deformación del trato original celebrado entre el principal y el agente o grupo de agentes. En este caso, el agente o grupo de agentes ha decidido actuar de manera contraria al mejor interés del principal y aunque el principal sea o no sea consciente de la situación, objetivamente se presenta una degeneración del trato original. Con el fin de desarrollar una conceptualización de esta situación, la ciencia social ha llevado a cabo estudios para caracterizarla y conceptualizarla. Como resultado de los estudios científicos se le ha denominado como el *dilema de Madison*:

*“que significa que los recursos así como la autoridad entregada por el principal a su agente o grupo de agentes con el objetivo de obtener el mejor provecho para el principal, pueden ser utilizados en contra del principal”<sup>142</sup>*

El nombre de este concepto proviene de James Madison quien junto con Alexander Hamilton redactó la Constitución Política norteamericana. Madison en la búsqueda de preservar siempre el interés del principal (ciudadano) por sobre el intereses del agente (gobierno), estableció en aquella carta magna una serie de instrumentos con los cuales generar todo un sistema de contrapesos (*checks and balances*) al poder con el objetivo de evitar que éste se volviera contra los intereses de los ciudadanos. Cuando el agente comete la mala práctica de información oculta o acción oculta provoca lo que se conoce como pérdidas por agencia:

*“Las pérdidas por agencia pueden ser contenidas, pero solamente tomando medidas que también son costosas. Existen cuatro principales clases de medidas: 1) diseño de*

---

<sup>140</sup> *Ibid*, p. 25.

<sup>141</sup> *Ibid*, pp. 25 y 26.

<sup>142</sup> *Ibid*, p. 26.

contratos, 2) mecanismos para revisar y seleccionar, 3) monitoreo y requerimientos de reportes, y balances y 4) contrapesos institucionales”<sup>143</sup>

Las distintas organizaciones utilizan de manera indistinta estas medidas para evitar las pérdidas por agencia. En el caso del Congreso, los Grupos Parlamentarios (*caucus*), utilizan principalmente *mecanismos para revisar y seleccionar*, lo cual hacen principalmente en la fase de selección de sus candidatos; por lo que se refiere a la opción de implementar *contrapesos institucionales*, esto lo hacen ya como grupo de legisladores (*caucus*) durante la legislatura, como se verá adelante.

### 3.1.2 ENFOQUES TEÓRICOS DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO.

El debate teórico acerca del funcionamiento del Congreso norteamericano derivó en el nacimiento de tres enfoques teóricos. Cada uno de ellos ha desarrollado su investigación analizando aspectos bien delimitados del funcionamiento del Congreso: beneficios dentro del Congreso; beneficios electorales fuera del Congreso; y, control de la agenda del Congreso.

#### a) Enfoque distribucional

El *enfoque distribucional* concentra su estudio en el actuar de los partidos al interior de la legislatura. Para este: “*los partidos políticos son creados para resolver problemas internos de la acción colectiva*”<sup>144</sup>. Se conoce como distribucional debido a que estudia los beneficios políticos y económicos existentes en el Congreso y que son susceptibles de ser distribuidos/obtenidos por los actores políticos: relaciones con diversos actores con los que habrá de interactuar en el Congreso; recursos que se tendrán a disposición mediante el Grupo Parlamentario o las Comisiones; la cantidad de personal contratado, acceso a tiempo en medios de comunicación, etc. Sin embargo, la principal limitación del enfoque distribucional consiste en lo poco que estudia al proceso legislativo.

#### b) Enfoque informacional

El *enfoque informacional* estudia los efectos electorales externos provocados por el actuar de los partidos al interior de la legislatura. Este enfoque informacional asume que: “*los partidos son creados para resolver problemas externos de acción colectiva*”<sup>145</sup>. “Esta teoría ve a los partidos en las legislaturas como formados primordialmente para acumular beneficios electorales”<sup>146</sup>. Se conoce como informacional debido principalmente a que orienta al elector brindándole información acerca del sujeto por el cual va a emitir su voto;

---

<sup>143</sup> *Ibid*, p. 27.

<sup>144</sup> Cox, Gary. Mathew McCubbins, *Formación de la Agenda, Gobierno de partido responsable en la Cámara de Representantes*, Editorial Cambridge University, 2005. p. 17.

<sup>145</sup> *Ibid*, p. 18.

<sup>146</sup> *Idem*.

es decir, este modelo funciona con base en lo que se conoce como “*etiqueta de partido*”<sup>147</sup>, la cual funciona de manera similar a como lo hace una marca comercial con sus productos, la cual siguen los ciudadanos ya que les ofrece cierto margen de certidumbre al comprar alguno de los productos de esa marca. De igual manera ofrece algún margen de certidumbre al elector con relación a la actuación de un legislador agrupado en un determinado partido político.

### c) Enfoque control de la agenda

El *enfoque control de agenda* centra su objeto de estudio en la forma *positiva* y la forma *negativa* de controlar la agenda en el Congreso. Este tiene su antecedente en el libro *el Leviatán legislativo* escrito también por Cox y McCubbins en el que explican que existen principalmente dos formas de controlar la agenda; control positivo, que significa contar con el poder y la organización suficientes para hacer avanzar las propuestas legislativas que el partido tiene (“capacidad de hacer”), y por otro lado, el control negativo, que significa contar con el poder y la organización suficientes para obstruir las propuestas legislativas de los adversarios, o incluso propuestas de propios compañeros de partido que no son acogidas por la mayoría de los integrantes y que podrían generar fractura al interior del partido (“capacidad de hacer que otros no hagan”). Para lograr el control de la agenda en el Congreso los partidos (o uno de ellos) actúan de manera similar a los antiguos *trusts* y *cárteles* en la economía, de acuerdo los hallazgos de Cox y McCubbins:

“Utilizamos el término cartel debido a que los procedimientos de cartel, tal como hacen los cárteles económicos, buscan establecer un monopolio colectivo sobre un recurso particular (en este caso, el poder de fijar la agenda), buscan restringir el abastecimiento de los productos hechos con este recurso (en este caso, las iniciativas de ley que son presentadas en la agenda del Pleno para su votación)”.<sup>148</sup>

Tomando como base la definición de *cárcel* que la teoría económica clásica produjo desde hace mucho tiempo, los autores identificaron una serie de similitudes entre este tipo de organización económica con las estrategias de tipo político que los actores en el Congreso realizan para alcanzar sus metas como grupo político. A partir de la identificación de dichas similitudes los autores desarrollaron una explicación científica que denominaron “*teoría de procedimiento tipo cartel*” que explica aquello que una coalición de legisladores hace para ejercer control de la agenda:

“Primero, el cartel crea (o más típicamente, hereda) una serie de oficinas facultadas con poderes especiales para el establecimiento y la fijación de la agenda (agenda setting)...Segundo, el cartel se asegura que sus miembros obtengan todas o casi todas las oficinas donde se fija la agenda. Tercero, los miembros del cartel esperan que aquellos que fueron asignados...siempre obedezcan...Cuarto, los miembros del cartel tienen la expectativa de que...su lealtad al apoyar las decisiones rendirán fruto.

---

<sup>147</sup> *Ibid*, p. 22.

<sup>148</sup> *Ibid*, p. 24.

Quinto, el liderazgo del cartel toma acción para mantener la cooperación y la coordinación...”<sup>149</sup>.

Los hallazgos permitieron demostrar que la categoría *cartel* rebasa el ámbito exclusivo de los actores, para instalarse en un nivel superior que involucra también a los medios, esto es, oficinas desde donde se fija agenda. De este modo, como explica Luisa Béjar Algazi, “el cartel no son las personas, el cartel son los puestos. Lo que se encuentra cartelizado, por lo tanto, es la estructura del Congreso” y como resultado se genera una cartelización de la agenda. Lo que la cartelización revela es como la toma de decisiones no se encuentra en manos de un actor único y preponderante, sino por el contrario, en un conjunto de actores. También que las decisiones no están tomadas de antemano, sino que son el producto de procesos políticos que contienen ciertos márgenes de incertidumbre. Este hecho reviste una particular importancia en la vida del Congreso debido a que como es lógico “quién controla el proceso controla el producto”.

### 3.1.3 DISEÑO INSTITUCIONAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS CON RELACIÓN AL PRESUPUESTO PÚBLICO

El diseño institucional es un producto del sistema presupuestario y determina la forma cómo órganos y actores habrán de relacionarse para generar determinados efectos, resultados o productos. Sus principales elementos en la Cámara de Diputados son: Comisiones, Grupos Parlamentarios (*caucus*), Pleno de la Cámara de Diputados, Voto Unicameral y Veto del ejecutivo. Es decir, una mezcla de órganos, lineamientos y facultades.

El diseño institucional cumple un papel importante durante la etapa de discusión-aprobación del presupuesto público, Luisa Béjar Algazi señala que “en el marco de la disputa política, el entramado institucional influye de manera muy importante en la toma de decisiones; es verdaderamente un inhibidor o motivador en la decisión”.

Para comprender la etapa de discusión-aprobación del presupuesto público es necesario estudiar el funcionamiento de las Comisiones, los Grupos Parlamentarios y el Pleno de la Cámara de Diputados. Las Comisiones tienen un tipo de dinámica, en tanto que los Grupos Parlamentarios otra, y, por su parte, el Pleno de la Cámara otra más. ¿Cuál es la razón de que esto sea así? ¿qué plantea la teoría?

“La racionalidad limitada rechaza la premisa de la racionalidad comprensiva de que los humanos poseen la capacidad de conocer la totalidad de los costos y beneficios y de elegir el mejor curso de acción. En lugar de ello, las decisiones son canalizadas por sus arquitecturas cognitivas y emocionales”<sup>150</sup>

En este sentido, la teoría de la *racionalidad limitada* desarrollada por Herbert Simon asume que no es posible que los seres humanos conozcan la totalidad de las alternativas, con sus

---

<sup>149</sup> *Idem.*

<sup>150</sup> Jones, D. Bryan and Frank Baumgartner, *op. cit.* p. 3.

respectivas relaciones costo-beneficio, para la toma de decisión debido a limitaciones cognitivas y a información asimétrica:

“Los sistemas políticos, de igual manera que los seres humanos, no pueden considerar simultáneamente todos los asuntos a los cuales se enfrentan, de ahí que, los *subsistemas de políticas* pueden ser vistos como mecanismos que permiten al sistema político abordar en procesamiento paralelo”<sup>151</sup>

### 3.1.3.1 COMISIONES

En el caso de la Cámara de Diputados, la célula organizativa básica que le permite procesar en paralelo una gran cantidad de asuntos de manera ordenada y simultánea es la Comisión. Existen dos tipos de comisiones, las Comisiones Ordinarias con facultades para dictaminar y las Comisiones Especiales que no cuentan con facultades para producir dictámenes:

“Una agencia pública organizada apropiadamente o un sistema legislativo basado en Comités (Comisiones) permite el procesamiento paralelo de insumos...Sin embargo, en el mismo punto, o cuando la organización tiene que tomar acción –el Congreso debe votar las propuestas producidas en sus Comités –y en ese momento el procesamiento paralelo cambia a serial, con su severa limitación en la atención”.<sup>152</sup>

El presupuesto público también es objeto de estos dos niveles de trabajo legislativo. Primero en Comisiones cuando la Cámara atiende una gran cantidad de asuntos en forma paralela. Posteriormente, cuando el Pleno de la Cámara prestará toda la atención al presupuesto, mediante el procesamiento serial en una sesión específica para el presupuesto público. A continuación se revisan en ese mismo orden estos dos órganos del Congreso. Las Comisiones forman parte de la estructura orgánica del Congreso y por ello ocupan el principal lugar durante el primer nivel:

“la creación de Comisiones permite dar solución a los problemas de acción colectiva en al menos dos vertientes. La primera, al evitar la saturación de la asamblea al tener que discutir y evaluar todas las iniciativas presentadas en su tribuna. La segunda, al atemperar la promoción de bienes privados al obligar a los legisladores a justificar en su seno sus propuestas bajo el criterio de universalidad en sus beneficios”<sup>153</sup>

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tiene la facultad de dictaminar el presupuesto público, al igual que las iniciativas de ley, al final de un proceso de discusión en su interior. La labor de discusión y dictamen de las iniciativas de ley constituye en la práctica aquello que Herbert Simon enunció como atención de asuntos en *paralelo*. Para el óptimo cumplimiento de esta importante función, las Comisiones tienen facultades para

---

<sup>151</sup> True. Jones y Baumgartner, *op. cit.* p. 158.

<sup>152</sup> Jones y Baumgartner, *op. cit.* p. 4

<sup>153</sup> Béjar Algazi, Luisa, *Elites Parlamentarias en América Latina, Los presidentes de comisiones*, Porrúa, México, 2009. p. 8.

solicitar información a cualquier dependencia o entidad de cualquiera de los otros poderes de la Unión, e incluso convocar a reunión de trabajo a funcionarios públicos.

Las Comisiones de la Cámara de Diputados lo que hacen es limitar la información, a fin de evitar el extravío producto de discutir un tema desde muy numerosos puntos de vista y numerosos elementos de análisis. Luisa Béjar Algazi ha encontrado, al estudiar el Congreso mexicano, que las Comisiones más eficientes son aquellas que más acotan la información, o aquellas que mejor acotan los términos de la discusión.

### 3.1.3.2 GRUPOS PARLAMENTARIOS GP (*CAUCUS*)

Por su parte el Grupo Parlamentario (*Caucus*) tiene un carácter más político, organizativo e identitario, ya que una de sus funciones primordiales es la promoción de la agenda legislativa, la cual se deriva, a su vez, de la plataforma política que el partido puso a consideración de los votantes en el proceso electoral. Dado que los Grupos Parlamentarios se enfrentan, como toda organización, a las cuatro amenazas a la acción colectiva: *incentivos para el comportamiento egoísta* (dilema del prisionero), *falta de coordinación*, *inestabilidad en la toma de decisiones* y el *control de la agenda*, los Grupos Parlamentarios (GP) han encontrado que:

“Una aproximación fundamental para administrar esos problemas es delegar la responsabilidad de coordinar las acciones de los miembros del Grupo Parlamentario hacia un agente central, en este caso el líder del partido”<sup>154</sup>

Una vez que los Grupos Parlamentarios al interior del Congreso se ha definido quién será su agente central (líder parlamentario), estos corren el riesgo de enfrentarse al dilema de Madison descrito previamente. Derivado del estudio de la bibliografía al respecto se detectó que de los cuatro tipos de medidas que se han identificado por la ciencia social para mitigar las *pérdidas por agencia* estudiadas por McCubbins, los Grupos Parlamentarios (*Caucus*) en el Congreso norteamericano históricamente han utilizado principalmente dos de ellas por ser las más adecuadas dadas las circunstancias que rodean la actuación de los legisladores: *revisar y seleccionar* candidatos y *establecer contrapesos institucionales*, sin embargo, la implementación de estas medidas depende del grado de homogeneidad que tenga en su interior el Grupo Parlamentario (GP) en el momento en que se desee poner en práctica estas medidas:

“Cuando las preferencias son suficientemente homogéneas, la fragmentación de la autoridad entre varios agentes del partido sólo impide y desfavorece a las iniciativas. Contrariamente, cuando el Grupo Parlamentario es presa de serias disputas por las políticas se presenta un mayor respaldo para establecer contrapesos”<sup>155</sup>.

Los Grupos Parlamentarios eligen como coordinadores a personajes que pueden catalogarse como de centro, es decir, un integrante que este situado en el centro de la

---

<sup>154</sup> McCubbins, *op. cit.*, p. 43.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 48.

geometría política del Grupo Parlamentario. Lo que la bibliografía norteamericana llama “*middleman*”<sup>156</sup>. McCunbbins asegura que la elección de un liderazgo con estas características permite que cuando se presente una disputa al interior del Grupo Parlamentario, este liderazgo siga siendo un interlocutor válido para las partes en conflicto debido a que no se encuentra asociado e identificado con ninguno de los bandos en disputa, lo que le permite conciliar y no ser vetado por ninguna de las partes del conflicto.

### 3.1.3.3 PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Aun cuando el Pleno de la Cámara de Diputados es el órgano superior en el proceso legislativo del presupuesto público, sólo recibe asuntos en serie, es decir, un asunto a la vez. El Reglamento de la Cámara de Diputados estipula que el presupuesto público se discute por el Pleno en lo general y en lo particular, con las reglas acordadas en la Junta de Coordinación Política (JCP). La JCP es conformada por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios (*caucus*) de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados.

Las reglas que la Junta de Coordinación Política acuerda para la correcta conducción de los trabajos de discusión-aprobación del presupuesto público en el Pleno de la Cámara de Diputados constituyen parte de las reglas informales del sistema presupuestario. En este sentido, la discusión del presupuesto público por el Pleno posee un valor académico importante para esta investigación ya que permite mostrar una de las varias *situaciones frontera* que existen en la etapa de discusión-aprobación, las cuales permiten identificar con toda precisión dónde terminan las reglas formales y dónde empiezan las reglas informales del sistema presupuestario, las cuales no son fáciles de identificar a primera vista.

### 3.1.4 DISCUSIÓN-APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

La interacción entre diversos actores facultados por las reglas formales del *sistema presupuestario* tiene como resultado un Decreto. Todo el *proceso legislativo* (proceso político de toma de decisiones objeto de legislación) termina en la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Artículo 74 Constitucional faculta de manera exclusiva a la Cámara de Diputados para cumplir con la segunda etapa del *ciclo presupuestario* (discusión-aprobación). Esta etapa comienza con la entrega del paquete económico por parte del ejecutivo a la Cámara de Diputados, a más tardar el 8 de septiembre y culmina, a más tardar el 15 de noviembre, fecha límite para que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) sea aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados.

---

<sup>156</sup> *Ibid*, p. 49.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es la encargada de recibir del ejecutivo la propuesta de paquete económico y turnar a Comisiones las iniciativas que lo integran. El proyecto de Ley de Ingresos se turna a la Comisión de Hacienda para su dictamen, en tanto que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) es turnado a la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, también a fin de que sea dictaminado.

Una vez que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) se encuentra en manos de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, esta debe apearse a lo establecido por el Artículo 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que “todo asunto turnado a Comisión deberá ser resuelto por esta, dentro de un término máximo de cuarenta y cinco días, a partir de la recepción formal del asunto”. Por lo que una vez que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública ha recibido el proyecto, ya no puede rebasar ese término para emitir el *dictamen con Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación*, a fin de que pueda ser turnado para votación al pleno de la Cámara de Diputados. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ordena en el Artículo 42, Numeral VIII, inciso f que: “En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales”. Otro ordenamiento importante en el proceso legislativo del presupuesto público es el Reglamento de la Cámara de Diputados:

FIGURA NO. 19. PROCESO LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO. ARTÍCULOS 220 Y 221 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

**“Artículo 220:**

1. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emitirá los lineamientos que regularán la participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por ramos y sectores, y las demás disposiciones necesarias para facilitar este proceso.
2. Las Comisiones Ordinarias, dentro del ámbito de su competencia, deberán observar los formatos y requerimientos que se establezcan en los lineamientos referidos, para la presentación de sus peticiones y opiniones fundadas.
3. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública elaborará y aprobará el dictamen con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que deberá remitir a la Mesa Directiva, para su discusión y votación en el Pleno.

**Artículo 221:**

1. El dictamen con Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación se discute por el Pleno en lo general y en lo particular de acuerdo con las reglas que éste apruebe a propuesta de la Junta (de Coordinación Política). La propuesta deberá contemplar los principios de representatividad e inclusión que garantice la participación de todos los grupos representados en la Cámara.
2. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública será la responsable de hacer las correcciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobados por la Cámara y realizará sólo las adecuaciones de estilo, cálculo ajustes de cifras y cantidades que sean necesarias, las cuales deberán estar en plena correspondencia con las modificaciones o adiciones aprobadas por el Pleno. La Mesa Directiva vigilará que se cumpla, antes de remitir el proyecto”.

Fuente: Reglamento de la Cámara de Diputados.

Este diseño institucional conduce paso a paso un proceso de intensa negociación política multi-actoral que tiene como resultado la aprobación del presupuesto público, a más tardar el 15 de noviembre.

#### **3.1.4.1 NEGOCIACIÓN POLÍTICA.**

Con base en lo establecido en el Artículo 74 Constitucional, formalmente la negociación política del presupuesto público durante la etapa de Discusión-aprobación tendría que desarrollarse únicamente entre actores de la Cámara de Diputados, sin embargo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) Capítulo III “De la aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre poderes”, en su Artículo 42, Numeral IX establece que “podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos”.

Con base en este precepto, el ejecutivo se involucra en la discusión-aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. *De facto* lo que ocurre en la Cámara de Diputados es algo completamente diferente y mucho más trascendente políticamente comparado con lo que estipula la ley. Aquellos “mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento” son rebasados y transformados en todo un proceso de negociación política impulsada por el ejecutivo al margen de la ley y rebasando lo estipulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El complemento de esta política del ejecutivo la llevan a cabo algunos legisladores quienes cada legislatura participan en dichas negociaciones que involucran la obtención de recursos del presupuesto para programas u obras públicas de su interés, a cambio del voto aprobatorio del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) formulado por el ejecutivo, sin detenerse a revisar la legalidad, la ética o la pertinencia de su colaboración como integrantes de uno de los poderes de la Unión con otro de los poderes al cual les corresponde fiscalizar.

Aunque existen muchos elementos relacionados con la negociación política del presupuesto público, el interés de esta investigación es señalar aquellos que poseen un carácter principal porque afectan a la totalidad del presupuesto público, para dejar de lado aspectos que tienen un carácter secundario, en tanto se relacionan sólo con alguno de sus componentes.

Como ya se puntualizó, a pesar de que formalmente la etapa de discusión-aprobación del presupuesto público es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, se presenta una relación entre esta Cámara y el ejecutivo. Si bien en esta etapa el ejecutivo no cuenta con facultades para intervenir en el presupuesto público, apela al Artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) mencionado y a las reglas informales para llevar a cabo una actividad que podría denominarse “cuidado de su proyecto” de presupuesto. El cual desde su visión es la mejor opción que puede haber. Derivado de esto, la negociación política durante el proceso legislativo del presupuesto

público se expresa en por lo menos dos niveles. El primero de ellos que podríamos denominar inter-poderes (Cámara de Diputados-ejecutivo) y otro exclusivamente al interior de la Cámara de Diputados, que podría llamarse intra-legislativo.

El primero considera únicamente la existencia de dos actores: ejecutivo y legislativo. En este primer nivel de análisis se considera a la Cámara de Diputados como un cuerpo monolítico, que negocia con el ejecutivo. Con relación a este primer nivel de análisis, la negociación política del presupuesto lleva a los poderes ejecutivo y legislativo a un punto de equilibrio aceptado por ambos actores al final del proceso político.

Dicho punto de equilibrio representa el límite hasta el cual ambos actores están dispuestos a llegar. De igual forma, representa el límite que no está dispuesto a rebasar ninguno de los actores sin ver afectados sus intereses. Aquí la ecuación de la negociación política del presupuesto público es de tipo *suma-cero*, que significa que todo aquello que el ejecutivo pierde durante la negociación, lo gana la Cámara de Diputados.

La correlación de fuerzas y las circunstancias del proceso político habrán de establecer los límites mencionados y el punto de equilibrio final será el que quede plasmado cuando el presupuesto público se convierta de manera formal en un Decreto. Se debe recordar que el ejecutivo cuenta con derecho de veto que el artículo 72 Constitucional le otorga. Objetivo importante de la negociación es evitar que se repita lo sucedido con el presupuesto público 2005 cuando el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados fue vetado por el presidente de la República y provocó una Controversia Constitucional que tuvo que resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la búsqueda de identificar qué es lo primordial de la negociación política para el ejecutivo y para el legislativo, Luis Carlos Ugalde señala que:

“Por el lado del ejecutivo, su objetivo central es lograr la aprobación del presupuesto con el menor número de modificaciones...Por el lado del Congreso, los Diputados buscan dos cosas...Primero, imprimir su visión sobre la ruta de desarrollo del país y procurar que sus promesas de campaña se plasmen...Segundo, los legisladores buscan obtener recursos para impulsar sus carreras políticas”<sup>157</sup>

A pesar de que la discusión-aprobación del presupuesto público formalmente es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el ejecutivo juega un papel, aunque de manera informal, muy relevante. Complementariamente, algunos legisladores se apartan de su función primigenia como fiscalizadores.

#### **3.1.4.2 INFLUENCIA LEGISLATIVA.**

La categoría *influencia legislativa* permite llevar a cabo una medición de la magnitud de los cambios realizados por el legislativo al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) formulado por el ejecutivo. Una categoría que posee un doble valor: por un lado permite medir los cambios realizados por el legislativo al proyecto del ejecutivo; en segundo lugar, sirve para abrir una discusión académica que genere cierto grado de

---

<sup>157</sup> Ugalde, op. cit. p. 46.

polémica en torno a la forma como actualmente se lleva a cabo la negociación política del presupuesto público.

Hoy día para cualquier interesado en este tema, es claro que la discusión-aprobación del presupuesto público es un proceso negociado. Sin embargo, de acuerdo con la información recogida en esta investigación, en el pasado no lo era del todo. Actualmente los términos de la negociación política del presupuesto público han variado ligeramente. Se puede afirmar que la discusión-aprobación del presupuesto público es un proceso negociado, pero que enfrenta importantes limitaciones:

“Díaz Cayeros y Magaloni sugieren que un indicador de influencia legislativa es la diferencia entre la propuesta del ejecutivo y el decreto aprobado. Bajo esa óptica, entre mayor sea dicha diferencia, mayor habrá sido la influencia de la Cámara de Diputados”<sup>158</sup>

Con el apoyo de la categoría *Influencia Legislativa* es posible acercarse a una medición y comparación entre el proyecto de Presupuesto de Egresos formulado por el ejecutivo y el Presupuesto aprobado. Aunque es importante acotar que la utilidad de esta categoría se reduce sólo al primer nivel de análisis de la negociación del presupuesto público, inter-poderes, entre la Cámara de Diputados y el ejecutivo:

“Antes de 1997, no había presiones ni peticiones de grupos; la oposición exigía, pero demandas genéricas, no proyectos o montos específicos...Hacienda definía el proyecto de presupuesto y los actores políticos debían tocar la ventanilla del gobierno, no del Congreso”<sup>159</sup>

La influencia legislativa ha sido progresiva y se ha intensificado en las últimas tres décadas como lo muestran las diferencias entre los proyectos de Presupuesto originales y los Presupuestos aprobados. Sin embargo, su estudio se ha reducido a comparar la diferencia entre los montos propuestos por el ejecutivo, contra los montos aprobados:

“Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni, señalan que aunque a partir de 1997 se observa una mayor influencia del Congreso para modificar la propuesta presupuestaria del ejecutivo, el fenómeno inicia en 1982 cuando se detectan las primeras variaciones entre la propuesta presidencial y el presupuesto finalmente aprobado y publicado como decreto”<sup>160</sup>

Hasta aquí el primer nivel de la negociación, el nivel inter-poderes con la Cámara de Diputados como un ente y el ejecutivo como su contraparte.

En un segundo nivel del análisis se debe entender a la negociación política al interior de la Cámara de Diputados (intra-legislativa). Como resultado de la diversidad ideológica, se produce una correlación de fuerzas políticas que genera una negociación política mucho más compleja que aquella que se vive frente al ejecutivo. En este nivel del análisis la composición es multiactoral. En esta arena participan las Comisiones, los Grupos

---

<sup>158</sup> *Ibid*, p. 67.

<sup>159</sup> *Ibid*, p. 47.

<sup>160</sup> *Idem*.

Parlamentarios (*caucus*), la sociedad civil organizada y los cabilderos. Estos últimos en su gran mayoría son *agentes* que representan los intereses de su *principal*, proveniente en la mayoría de los casos del sector privado, para incidir en la formación de las leyes, al igual que en la formación del presupuesto público:

“típicamente los grupos de interés están trabajando para proteger, no para alterar, el *Statu Quo*, y los esfuerzos colectivos de los grupos contribuyen principalmente para el mantenimiento de las políticas existentes así como las estructuras institucionales que la arropan”.<sup>161</sup>

Cuando se habla de la negociación política del presupuesto público sin introducir ningún matiz que modere este planteamiento, se corre el riesgo de atribuirle el carácter negociable a la totalidad del presupuesto público. Generalmente, cuando se habla de la negociación política del presupuesto público se pierde de vista que esta negociación queda reducida a sólo una pequeña parte.

Más de cuatro quintas partes del presupuesto público no pueden ser modificadas ni quedan sujetas a negociación debido a corresponden a gastos comprometidos de antemano por mandato de ley, que tienen por lo tanto obligatoriedad y sanción si no se cumplen en tiempo y forma. Toda esta porción del presupuesto público se encuentra en términos prácticos fuera del alcance de los legisladores durante el proceso legislativo por el cual se forma el presupuesto público:

“cada año, los legisladores pueden modificar aproximadamente entre el seis y el diez por ciento del gasto total –la llamada *bolsa negociable*”<sup>162</sup>

Esto significa que la gran mayoría de los recursos que conforman al presupuesto público, al no quedar sujetos a negociación, reciben de la Cámara de Diputados la legitimación a través de su aprobación, más que su examen y discusión. De este modo, el presupuesto público mayoritariamente atraviesa por un proceso político legitimador, y sólo minoritariamente, por un proceso de discusión-aprobación.

Por ello, si se categoriza con precisión lo que acontece en el proceso legislativo del presupuesto público se encuentra que existe una inconsistencia entre la “discusión-aprobación” estipulada por la ley, y el proceso legitimador de facto, que ocurre al interior de la Cámara de Diputados. En cifras gruesas por cada peso que se discute y negocia, cuatro se legitiman para cumplir con mandatos legales por obligación y no producto de discusión política alguna:

“Del proyecto de presupuesto que el ejecutivo somete a la Cámara de Diputados, sólo una parte mínima es susceptible de negociación y enmiendas, ya que buena parte del gasto está comprometido o es ineludible. Entre 2000 y 2007, por ejemplo, en promedio

---

<sup>161</sup> Baumgartner Frank (2010). “Interest Groups And Agendas”, en Sandy Maciel, Jeffrey Berry y George Eduard III, *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, Oxford University Press., p. 523.

<sup>162</sup> Ugalde, *op. cit.* p. 10.

anual, sólo 10% del Proyecto de Presupuesto de Egresos y 14% del gasto programable fueron susceptibles a negociaciones políticas”.<sup>163</sup>

Una vez aclarado el margen real de negociación política que existe en torno al presupuesto público será más sencillo identificar las prácticas que los legisladores llevan a cabo en busca de ensanchar los márgenes de negociación durante la etapa de discusión-aprobación del presupuesto público.

Los Diputados tienen la facultad para discutir y aprobar la Ley de Ingresos, por lo tanto pueden llevar a cabo ajustes en las estimaciones de captación de recursos, como efectivamente lo hacen. Por el lado del presupuesto público los legisladores cuentan con facultades para la reasignación y modificación de los recursos económicos considerados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) enviado por el ejecutivo a la Cámara de Diputados. De esta manera:

“La “bolsa negociable” o “la piñata” es la suma de recursos que son reasignables o modificables de la propuesta de presupuesto que es enviada por el ejecutivo a la Cámara de Diputados. Para integrarla, los diputados realizan cambios tanto por la vía de los ingresos como de los egresos”.<sup>164</sup>

Por lo tanto, la influencia legislativa se encuentra completamente relacionada con la dimensión de la “bolsa negociable”; de hecho, la influencia legislativa determina su tamaño. Sin embargo, como ya se mostró, ésta difícilmente llega a significar un quinto del monto total del presupuesto.

### **3.1.4.3 APROBACIÓN DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**

El producto final de la etapa de discusión-aprobación es el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El Decreto es un instrumento jurídico de observancia general para toda la República, que dota de legalidad y establece de manera específica y detallada la forma en cómo se ejercerá el presupuesto público durante el año siguiente.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación consta de dos porciones claramente diferenciadas. La primera conformada por los “artículos ordinarios” (económica), en los cuales se establece de manera general cuánto se gastará en el año y cómo se gastará, los recursos que se transferirán a las Entidades Federativas, etc. La segunda parte son los “artículos transitorios” (normativa), que sufren variaciones año con año, y que constituyen el instrumento donde se establecen, antes que nada, la fecha de entrada en vigor del Decreto (que invariablemente es el 1 de enero del siguiente año, dado que de no ser así el gobierno no estaría facultado para cobrar impuestos y como consecuencia no podría llevar a cabo sus funciones de manera regular) así como aspectos más específicos relacionados con el ejercicio del gasto, además de la problemática no resuelta por las Dependencias y Entidades al momento de la promulgación del Decreto.

---

<sup>163</sup> *Ibid*, p. 68.

<sup>164</sup> *Ibid*, pp. 71 y 72.

Como una consecuencia de esta composición del Decreto, el proceso de negociación del presupuesto público cuenta con dos arenas para su discusión: por un lado, la económica referida exclusivamente a la cantidad de recursos económicos y, por el otro, la arena normativa que tiene que ver más con lo que comúnmente se conoce como “candados”<sup>165</sup> para el ejercicio del presupuesto público que la Cámara de Diputados establece. Estos candados son normas señaladas en el articulado transitorio del Decreto en busca de que el presupuesto sea ejercido conforme los señalamientos realizados por la Cámara de Diputados. La composición del propio Decreto condiciona en parte las formas de conducir la negociación:

“Para procesar las diversas demandas y peticiones de los diputados, de los gobernadores y de otros actores políticos, la Comisión de Presupuesto separa los temas de discusión en dos mesas. La primera se refiere al Decreto presupuestario y la normativa en la materia y la segunda a los montos y las partidas presupuestarias”.<sup>166</sup>

La discusión–aprobación del presupuesto público se desarrolla tomando como insumos los datos generados por la Secretaría de Hacienda y Crédito público perteneciente al poder ejecutivo. Este hecho es muy grave debido a que la Cámara de Diputados debería y puede contar con estimaciones económicas y análisis propios producidos por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), sin embargo, no es así y “la información con la que se discute y aprueba el presupuesto desafortunadamente contiene sesgos, esto es muy grave y así está” señala Héctor Villarreal Páez director general del Centro de Investigación Económica Presupuestaria (CIEP). Es notoria la falta de un verdadero respaldo técnico de primer nivel que permita a la Cámara de Diputados la confronta con datos sólidos e independientes respecto del ejecutivo. Por su parte Alejandro González Arreola de GESOC A. C. plantea la necesidad de “generar un órgano que de fortaleza técnica al Congreso *ex ante, interim* y, *ex post* del presupuesto”

Antes y durante la discusión-aprobación del presupuesto público, el ejecutivo lleva a cabo una estrategia de cabildeo en la Cámara de Diputados para asegurar la aprobación de su proyecto en los términos más convenientes para el ejecutivo a través del intercambio clientelar de asignaciones presupuestales a cambio de votos aprobatorios de los legisladores. El dinero que se invierte en esta estrategia es conocido como barril sucio (*pork barrel*)<sup>167</sup> y en algunos años ha alcanzado cifras alarmantes:

“lograr la aprobación del presupuesto en un entorno de mayor pluralidad y conflicto ha implicado “costos” de diversos tipos...Además de los montos, los costos del consenso han sido dos: la etiquetación del presupuesto y el clientelismo presupuestario”<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> *Ibid*, p. 76.

<sup>166</sup> *Idem*.

<sup>167</sup> *Ibid*, p 12.

<sup>168</sup> *Ibid*, p. 92.

Los gobiernos en los últimos años han buscado incluso la unanimidad en la aprobación del presupuesto público, comprometiendo tanto montos como aspectos cualitativos y estructurales del presupuesto de modo que:

“el gobierno abrió la cartera para comprar unanimidad...un ex funcionario de Hacienda expresó con sarcasmo “bonita unanimidad a costa del erario y de la coherencia del presupuesto”<sup>169</sup>

Este tipo de situaciones que se presentan durante la etapa de discusión-aprobación del presupuesto público proyectan una imagen que, en un grado considerable, hace ver esta dinámica como algo muy alejado de la racionalidad en el presupuesto público que hablaba Verne V. Lewis en 1952 y que se estudió en el Capítulo I de esta investigación. Debe subrayarse que se está hablando del Presupuesto Basado en Resultados (PBR), el cual visto desde la teoría pareciera un ejemplo de racionalidad.

La discusión-aprobación del presupuesto público en la Cámara de Diputados se lleva a cabo de manera incremental. No se revisan a detalle todos los elementos del presupuesto, se dan por sentadas los programas y las cifras del año anterior y sólo se revisan algunos y algunas de acuerdo a alguna situación particular. Lo mismo que en la etapa de formulación en el ejecutivo, en la etapa de discusión-aprobación en la Cámara de Diputados el trabajo no se realiza por la vía comprehensiva. Por lo tanto, el incrementalismo se encuentra tan profundamente arraigado en el ejecutivo como en la Cámara de Diputados.

Un aspecto final pero importante de señalar del Decreto se relaciona con el control de los recursos públicos que el ejecutivo entrega directamente a la población a través de diversos programas implementados por las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal son las de Reglas de Operación. El Artículo 3, Fracción XXI del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación establece la existencia de Reglas de Operación para los programas que otorgan subsidios a la población.

Las Reglas de Operación son facultad exclusiva del poder ejecutivo, quien las eleva a la calidad de norma obligatoria en el país cuando estas son publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, la Cámara de Diputados posee la facultad de señalar programas para que sean objeto de Reglas de Operación, con fundamento en el Artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

“la primera referencia que se detectó de las reglas de operación está en el proyecto de presupuesto de 1998”<sup>170</sup>

El inicio de la implementación de Reglas de Operación en México se dio el año en que el partido hasta entonces hegemónico perdió la mayoría legislativa en la Cámara de Diputados. Las Reglas de Operación, poseen un carácter ambivalente ya que tanto pueden jugar un papel a favor de los intereses del ejecutivo como, por el contrario, favorecer los intereses de los legisladores:

---

<sup>169</sup> *Ibid*, pp. 49 y 50.

<sup>170</sup> *Ibid*, p. 85.

“Por un lado, el ejecutivo federal ejerce mayor control sobre el presupuesto con el establecimiento de reglas de operación durante un ejercicio fiscal y, por el otro, los diputados pueden buscar eliminarlas para ejercer los recursos con mayor libertad en sus distritos o Estados”.<sup>171</sup>

Las Reglas de Operación de los programas públicos constituyen una variable importante del presupuesto público que incide directamente en la forma como será ejercido:

“La negociación del presupuesto comprende no sólo la modificación de los montos de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), sino también cambios a la regulación del ejercicio del gasto, a través del articulado del decreto de presupuesto y las reglas de operación de determinados programas públicos”<sup>172</sup>

Con la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente finaliza la segunda etapa del ciclo presupuestario, la discusión-aprobación. El Decreto contiene en su “articulado ordinario” y en su “articulado transitorio” toda la normatividad que habrá de regular el ejercicio presupuestario. Una vez terminada esta etapa el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es enviado al ejecutivo y permanecerá bajo su dominio durante el ejercicio.

### **3.2 COMPLEJIDADES EN LA DISCUSIÓN-APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR) EN LA CAMARA DE DIPUTADOS**

El tiempo es el primer factor adverso a tomarse en cuenta en este análisis. Cuando se estudia el ciclo presupuestario desde una postura teórica se tiene la sensación de que sus etapas ocupan largos periodos de tiempo y largos periodos de trabajo. Sin embargo, el tiempo de que dispone la Cámara de Diputados para la discusión-aprobación del presupuesto público es muy corto. El paquete económico que contiene la iniciativa Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) es recibido por la Cámara de Diputados el 8 de septiembre. La Ley de Ingresos debe quedar aprobada el día 20 y 30 de octubre. En tanto que el Presupuesto de Egresos de la Federación debe ser aprobado, a más tardar, el 15 de noviembre.

Cuando se analiza, desde la actividad en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y en el Pleno de la Cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la sensación de periodos largos desaparece, ya que la labor de discusión-dictaminación en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y de discusión-aprobación en el Pleno de la Cámara de Diputados se reduce a una corta serie de sesiones. De acuerdo con Gildardo López Tijerina, de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y experto en proceso legislativo, la segunda etapa del ciclo presupuestario (discusión-aprobación), se reduce a lo siguiente:

---

<sup>171</sup> *Ibid*, p. 89.

<sup>172</sup> *Ibid*, p. 63.

“Aproximadamente alrededor del 15 de octubre la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se declara en “sesión permanente”, pero es en realidad hasta después que se aprueba la Ley de Ingresos (20 de octubre) que inicia de lleno con la labor de discusión del presupuesto, lo cual realiza fundamentalmente entre el 1 de noviembre y el 15 de noviembre, cuando sus reuniones se realizan a diario o cada tercer día; es decir, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública realiza un total aproximado de siete u ocho reuniones de discusión, hasta lograr la aprobación del Dictamen dentro de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que habrá de presentarse para discusión-aprobación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.

En seguida de ello, la discusión-aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del Pleno de la Cámara de Diputados se lleva a cabo en una sola sesión. De manera que la gran mayoría de los legisladores, dado que no se encuentran inmersos directamente en la discusión del Proyecto, sólo tienen contacto con él en una sesión, en la cual además, debe quedar aprobado. “Esta sesión siempre es larga, pero si no existieron acuerdos previos puede convertirse en una sesión maratónica como ha sucedido en varias ocasiones en los últimos años”. En conclusión, la etapa de discusión-aprobación del presupuesto público se reduce a siete u ocho reuniones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para dictaminación y a una sola sesión del Pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación.

Un segundo aspecto es el financiero. Con la aprobación de la Ley de Ingresos queda determinado, por la vía de los hechos, el “techo presupuestario” que será el límite para el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). De acuerdo con Carlos Tello de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la manera como se forma el presupuesto público en México es contraria a lo deseable:

“En México, a diferencia de lo que recomendaba Adam Smith, primero se precisa el dinero disponible (Ley de Ingresos) y, a partir de ello, se define el gasto (Presupuesto de Egresos de la Federación)...Y no como debe ser y como se hace en la mayoría de los países de la OCDE y muchos de América Latina: qué es lo que se tiene que hacer, para después obtener el dinero para ello”.<sup>173</sup>

Como consecuencia en México, con el presupuesto público se hace lo que se puede hacer con los recursos disponibles, no lo que se tiene que hacer. Antes de que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) sea discutido en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, uno de sus principales condicionamientos queda fijado con la aprobación de la Ley de Ingresos. De este modo, los legisladores que posteriormente discutan el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) perderán toda posibilidad de establecer libremente el techo financiero del presupuesto a partir de las verdaderas necesidades detectadas como resultado de la discusión del proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo.

---

<sup>173</sup> Tello, Carlos. *Notas sobre Presupuesto Base Cero*, Cuadernos de Investigación en Desarrollo, UNAM, México, 2015, p. 9.

Otra complejidad puede denominarse “dispersión”, que significa que el paquete económico es separado en sus dos componentes y separados se mantienen durante todo el proceso legislativo. La iniciativa de Ley de Ingresos es turnada a la Comisión de Hacienda, en tanto que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) es turnado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Esto impide una discusión integral en el Congreso que conjunte la vertiente de ingresos con la vertiente de los egresos. El sistema presupuestario actual genera distancia espacial entre los ingresos y los egresos.

Después de las restricciones de tiempo y de la determinación del techo financiero del presupuesto *ex ante* y de que se ha dispersado el paquete económico en diferentes Comisiones, se presenta lo que puede llamarse “escalonamiento” en la dictaminación y aprobación, ya que para el día 20 de octubre la Ley de Ingresos debe quedar aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados, mientras que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se encuentra sujeto a otra temporalidad, puesto que deberá quedar aprobado, a más tardar el 15 de noviembre también por el Pleno. El escalonamiento profundiza la desvinculación entre ingresos y egresos. El sistema presupuestario actual genera distancia temporal entre ingresos y egresos. Tanto el corto tiempo como la “dispersión” y el “escalonamiento” provocan que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) presentado por el ejecutivo sufra muy pocos cambios. El sistema presupuestario actual es muy favorable para los intereses del ejecutivo.

El incrementalismo es otro elemento de este análisis. Los legisladores no revisan la totalidad del cuerpo del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), sólo concentran su atención en un muy reducido número de temas por el interés político que tienen en alguno de ellos, o bien debido a que en la agenda pública algún tema se encuentre en situación de controversia como señaló el Senador Thomas en el libro “*la política del proceso presupuestario*” de Aaron Wildavsky, cuando se revisó en el capítulo I. O también debido a que la opinión pública se encuentre muy interesada o preocupada en conocer algún aspecto específico del presupuesto público por la aparición de información delicada en medios de comunicación, algún siniestro o temas sensibles para la opinión pública. Por lo tanto, el incrementalismo se encuentra tan enraizado en la etapa de formulación con el ejecutivo, como en la de discusión-aprobación con el legislativo.

Pero, por el contrario, qué pasaría si los legisladores tomaran la decisión de revisar minuciosamente todos y cada uno de los elementos que integran al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). Además de que sería imposible que lo lograran en el corto tiempo de que disponen, existe un obstáculo infranqueable: cuatro quintas partes de sus montos no pueden ser modificadas ya que su fondeo se encuentra comprometido legalmente de antemano y por lo tanto no hay nada más que hacer. De modo que las reglas formales y las reglas informales del sistema presupuestario actual generan incentivos para el incrementalismo.

Por otra parte, debe estudiarse la relación entre el incrementalismo y la legislación añeja que ha regulado el funcionamiento de la Cámara de Diputados durante el Siglo XX y lo que va del Siglo XXI. La pregunta lógica que surge es ¿desde cuándo funciona así la Cámara de Diputados? Al respecto se tiene que tanto esta Cámara como la de Senadores fueron

reguladas por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos expedido en 1934. No obstante haber sufrido varias reformas, este ordenamiento se mantuvo vigente por ocho décadas, ya que fue hasta el año 2010 cuando se expidió el Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual se encuentra vigente. La prevalencia de un mismo ordenamiento legal por ocho décadas constituyó por sí mismo un incentivo para el incrementalismo.

Finalmente se encuentra el aspecto político, relacionado con el esquema de partido hegemónico que se vivió en la Cámara de Diputados desde el México posrevolucionario, hasta 1997, fecha en que el partido hegemónico perdió la mayoría parlamentaria al interior de la Cámara de Diputados. Hasta antes de 2004 el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) era entregado por el ejecutivo a la Cámara de Diputados el 15 de noviembre y debía quedar aprobado a más tardar el 31 de diciembre. Un corto tiempo para abordar a fondo un tema tan extenso y detallado como el presupuesto. Este aspecto:

“...pasó desapercibido por muchos años porque la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados pertenecía al mismo partido político al que pertenecía el presidente de la República, así que la aprobación del presupuesto era un mero trámite que no requería más que unos cuantos días de “debate””<sup>174</sup>

Para cambiar esta situación en el año 2004 se reformó el Artículo 74 Constitucional con el fin de dotar con más tiempo a los Diputados durante la discusión-aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), estipulando que el ejecutivo debe entregar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre, para que una vez discutido sea aprobado a más tardar el 15 de noviembre.

Bajo una regulación añeja y con un esquema de partido único funcionó la Cámara de Diputados por más de ocho décadas. Durante las cuatro décadas de aplicación de la técnica presupuestaria Presupuesto Tradicional (PT) y prácticamente las tres décadas de aplicación de la técnica Presupuesto por Programas (PPP). Por lo que es posible afirmar que ambas técnicas presupuestarias fueron profundamente permeadas por el incrementalismo. Por su parte, la técnica presupuestaria vigente Presupuesto Basado en Resultados (PBR) no ha vivido grandes interrupciones en su equilibrio, al contrario de lo que cabría pensar dado el incremento de la pluralidad en la Cámara de Diputados. Como ha señalado Luis Carlos Ugalde, lamentablemente uno de los principales resultados de esa mayor pluralidad ha sido un:

“intercambio clientelar, cuando el gobierno da dinero para proyectos rentables políticamente a cambio del voto de los legisladores...En Estados Unidos el término que se usa para los recursos económicos y políticos usados para la negociación presupuestaria es *pork-barrel*”<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> Nava, *op. cit.* p.421.

<sup>175</sup> Ugalde, *op. cit.* p. 12

Por lo tanto, cuando el incrementalismo pudo haber sido proscrito como una consecuencia de los cambios en la correlación de fuerzas políticas dada la pérdida de la mayoría parlamentaria por parte del partido hegemónico, el ejecutivo encontró una nueva práctica para mantener el *status quo* en lo relacionado con el presupuesto público. La nueva práctica consiste en “intercambio clientelar” con el cual se logra la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) presentado por el ejecutivo a través de intercambios clientelares con algunos legisladores. En este contexto, el incrementalismo es la regla y la interrupción del equilibrio la excepción.

Desde los treinta del Siglo XX hasta la fecha solamente los Presupuesto de Egresos de la Federación de tres diferentes años han significado una clara ruptura con el incrementalismo: 1998, 2005 y 2016. En 1998 el partido hegemónico perdió la mayoría y la oposición logró generar modificaciones importantes en materia presupuestaria:

“A fines de 1997 se creó el Ramo 33 con el propósito de formalizar las transferencias a los estados...se creó el FORTAMUN...como los partidos de oposición, sobre todo del PAN ya eran gobierno en muchos municipios...recibir fondos a través del nuevo Ramo se convirtió en el tema central de la negociación para aprobar el presupuesto de 1998”<sup>176</sup>

El segundo caso se presentó con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2005 elaborado por la oposición en la Cámara de Diputados, lo que condujo a que el propio presidente de la República le aplicara el veto. El tercer caso es el tema de estudio de esta investigación. El anuncio de la utilización de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2016, como consecuencia de una drástica reducción en los ingresos. Descontando estas tres excepciones, todos los demás años pueden ser catalogados como presupuesto impregnados profundamente por el incrementalismo.

Desde que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) llega a la Cámara de Diputados, el ejecutivo inicia una labor que puede denominarse “cuidado y protección de su proyecto” y que tiene la finalidad de lograr que el proyecto del ejecutivo sea aprobado con el menor número de cambios posibles. Esta labor la realiza con base en el Artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) en el cual se contempla que “podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos”.

Sin embargo, el ejecutivo actúa de *facto* mucho más allá de lo permitido por la ley, ya que lleva a cabo toda una negociación política, la cual poco tiene que ver con “coordinación, colaboración y entendimiento”. Esto trae como resultado “intercambio clientelar”.<sup>177</sup> La labor de “cuidado y protección de su proyecto” la realiza a través de diversos emisarios y se materializa en una serie de negociaciones entre representantes del ejecutivo y

---

<sup>176</sup> *Ibid.* pp. 48 y 49.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 12.

legisladores por medio del intercambio clientelar de partidas presupuestarias a cambio del voto aprobatorio del proyecto del ejecutivo.

De manera complementaria se vive la cartelización de la agenda legislativa. Con base en los planteamientos hechos por McCubbins quien estableció la existencia de cuatro amenazas a la acción colectiva, se observa también en la etapa de discusión-aprobación la cuarta amenaza: el “control de la agenda”. En la etapa de discusión-aprobación se practica el control de la agenda en la Cámara de Diputados, la cual tiene como objetivo impulsar las propuestas de una parte de los legisladores y desechar las propuestas contrarias impulsadas por otros actores políticos. En este caso el Grupo Parlamentario (GP) del partido en el gobierno, aplica un control positivo de la agenda cuando brinda cobertura política al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) que elabora el ejecutivo y un control negativo de la agenda cuando logra bloquear y desechar todas aquellas propuestas que busquen modificar el proyecto del ejecutivo. Durante la discusión-aprobación se observa el despliegue en toda su potencialidad del “procedimiento tipo cartel” estudiado por Cox y McCubbins.

En la Cámara de Diputados, son objeto de cartelización la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, la Comisión de Puntos Constitucionales, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Hacienda, principalmente, dadas sus facultades para fijar la agenda (*agenda setting*). Podría considerarse además, al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), el cual ha cumplido hasta ahora un papel muy moderado en su producción de información sólida que sirva como insumo para que la Cámara confronte los datos proporcionados por el ejecutivo.

Si se analizan con detenimiento los condicionamientos que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) trae desde su formulación así como en su discusión-aprobación, se hace evidente que el ejecutivo juega un papel totalmente determinante para el destino del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), por lo cual puede afirmarse que el ejecutivo ejerce un verdadero “control político” sobre el presupuesto público, por el cual el papel de la Cámara de Diputados queda muy disminuido.

La posibilidad de lograr cambios importantes en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) es reducida. Para realizar cambios profundos en el presupuesto público, estos tendrían que relacionarse principalmente con la formulación dada la serie de elementos adversos que aquí han sido analizados.

En resumen: cuatro quintas partes del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) se encuentran comprometidas legalmente de antemano; el proyecto formulado por el ejecutivo enviado a la Cámara de Diputados contiene sesgos graves producto de las prácticas de sub-asignación y sobre-asignación a Ramos del presupuesto durante la formulación. Durante la discusión-aprobación (que debería ser estrictamente intralegislativa) el ejecutivo lleva a cabo una defensa férrea de “su proyecto”. El techo presupuestario queda determinado de antemano con la aprobación de la Ley de Ingresos antes de discutir el presupuesto. Finalmente, para lograr la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con pocos cambios al proyecto, el ejecutivo ha

implementado el “intercambio clientelar”. Estas son las condiciones particulares en las que se lleva a cabo la discusión-aprobación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) en nuestro país.

Aunque existen avances técnicos, el sistema de instituciones con respecto a lo político y a lo legal proviene de largo tiempo atrás. Un número considerable de estos arreglos institucionales coexistieron con el Presupuesto Tradicional (PT), con el Presupuesto por Programas (PPP) y coexisten con el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Con base en lo estudiado se hace evidente la existencia de obstáculos infranqueables que la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) hubo de enfrentar en México durante 2016 al intentar implementarlo.

Después de analizar en este capítulo la práctica real del Presupuesto Basado en Resultados (PBR), en el siguiente capítulo se hará un recuento de la manera como se han aplicado las técnicas presupuestarias en México. El repaso histórico permitirá comparar objetivamente la aplicación de las anteriores técnicas, contra la propuesta para implementar la técnica Presupuesto Base Cero (PBC).

### **3.2.1 CARACTERIZACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO**

Una vez que se han estudiado los enfoques teóricos del funcionamiento del Congreso, el diseño institucional y el proceso de toma de decisiones presupuestarias en la Cámara de Diputados, es posible hacer una caracterización del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) en México que permite ubicarlo y contrastarlo claramente con las experiencias presupuestarias que se viven alrededor del mundo.

La forma como se lleva a cabo la discusión-aprobación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) permite identificar por lo menos cuatro grandes diferencias respecto al presupuesto público en el mundo.

De acuerdo con el análisis jurídico llevado a cabo por Oscar Nava Escudero de la Universidad Nacional Autónoma de México al participar en el Foro “*Sistema Nacional de Presupuesto. Hacia la reingeniería del ingreso y gasto público*” realizado durante los meses de julio y agosto de 2015 en la Ciudad de México, se identifican cuatro grandes diferencias.

La primera consiste en que con las notables excepciones de Bélgica y México, “en todos los países el presupuesto es una ley y se aprueba por ambas cámaras”. De este modo México es prácticamente el único país del mundo en donde el presupuesto público no es aprobado de manera bicameral; es decir, no es aprobado de manera concurrente por la Cámara de Senadores y por la Cámara de Diputados; la aprobación del presupuesto público es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (Artículo 74 Constitucional, Fracción IV).

La segunda diferencia está dada por la concepción del presupuesto. Al rededor del mundo por presupuesto se comprende a un binomio integrado por una Ley de Ingresos y por el

correspondiente Presupuesto de Egresos. El hecho de que en México no se considere al presupuesto público de igual forma que en otras latitudes provoca que la Ley de Ingresos sea aprobada de manera separada al presupuesto. Al no ser aprobadas de manera simultánea la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos da como resultado algunos inconvenientes: tiempos diferentes en su aprobación; documentos diferentes para aprobación; y, actores diferentes”.

La tercera diferencia consiste en que el presupuesto público en México no se encuentra expresamente señalado como una Ley. El presupuesto público en México es un Decreto debido a que sólo proviene de una de las dos cámaras del Congreso, a diferencia de este, la Ley de Ingresos es una ley debido a que es producto de las dos cámaras del Congreso.

Para comprender a qué se debe que actualmente el presupuesto público sea una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados es necesario revisar la historia política de nuestro país y remontarse hasta la promulgación de la Constitución Política de 1857, en la cual el Senado de la República fue suprimido, ya que se buscó frenar la inercia del presidencialismo, para lo cual se pensó un Congreso fuerte con una sola Cámara, a fin de evitar la dispersión en dos Cámaras. Posteriormente, con la reforma de 1874 ese órgano legislativo fue restablecido, sin embargo, la atribución con respecto a la discusión y aprobación del presupuesto público se mantuvo dentro de las facultades de la Cámara de Diputados. El Senado fue restablecido pero no así su facultad para intervenir en el presupuesto público. La Constitución de 1917 reeditó la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en torno al presupuesto y es así como se encuentra normado por la ley hasta el día de hoy.

Actualmente en México existe un fuerte debate inacabado acerca de si el presupuesto público es una ley o un acto administrativo. Diversos especialistas sostienen que el presupuesto no puede ser considerado una ley debido a que el Senado de la República no participa en su elaboración, a diferencia de como lo hace con todas las leyes del país y que por lo tanto el presupuesto público es solamente un acto administrativo. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera hoy en día al Presupuesto de Egresos de la Federación como un acto administrativo” asegura Oscar Nava Escudero.

Frente a esa postura existe una visión jurídica contraria que sostiene que el presupuesto público sí es una ley, como sostiene el propio Oscar Nava Escudero quien plantea que “dado que el presupuesto surge del concurso de toda la Cámara de Diputados, es producto de todo un proceso legislativo, y dado que establece normas generales, abstractas y coercitivas que afectan a la totalidad de la sociedad mexicana, dichos elementos le convierten en una Ley”. Esta investigación no se inclina por ninguna de las dos posturas, que disputan si el presupuesto público es una ley o un acto administrativo, únicamente expone el estado del arte en el debate teórico acerca del presupuesto público.

La cuarta gran diferencia del presupuesto público en México con respecto al mundo consiste en la falta de la figura jurídica de la *prórroga presupuestaria* que establece cómo

se resuelve cuando se presenta la situación de que un país determinado inicie un nuevo año sin que haya sido aprobado el presupuesto correspondiente.

Continuando con la información de Oscar Nava Escudero, se tienen algunos ejemplos alrededor del mundo con respecto a la prórroga presupuestaria. España, Uruguay y Honduras cuentan con la figura de *prórroga presupuestaria automática*, que establece que si el Congreso incumple en aprobar en tiempo y forma el presupuesto público, se ejerce el presupuesto anterior. La Unión Europea cuenta con la figura de la *prórroga por doceavas partes y por capítulos*, la cual establece que ante el incumplimiento del Parlamento Europeo, se aplicará el mismo presupuesto del primer mes del año anterior si aún no se hubiere aprobado el presupuesto correspondiente; si se cumpliera el segundo mes se aplicaría el mismo presupuesto que se aprobó para el segundo mes del año anterior, y así sucesivamente en tanto se aprueba el presupuesto correspondiente. Colombia cuenta con la figura jurídica de la *prórroga presupuestaria a favor del ejecutivo*, es decir, si el Congreso incumple en aprobar el presupuesto, queda aprobado el proyecto de presupuesto que el ejecutivo elaboró.

Este análisis de contraste revela una disparidad estructural entre el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) en México y el mundo, ya que en el aspecto técnico nuestro país se encuentra a la vanguardia de los paradigmas mundiales, en tanto que en el aspecto político conserva un sistema de instituciones con origen en el siglo XIX. Esta disparidad entre lo técnico, lo jurídico y lo político evidencia como actualmente en México se aplica la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) sobre bases políticas y jurídicas que se arrastran desde finales del siglo XIX. El nombre y la técnica del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) en México son de vanguardia, sin embargo, una buena porción del sistema de instituciones, así como varias leyes, corresponden a un tiempo lejano desde el cual las circunstancias han cambiado considerablemente.

Para finalizar este análisis, se revisa de manera transversal las cuatro técnicas presupuestarias estudiadas en esta investigación para clasificarlas en dos grupos diferenciados; ya sea con la vía incrementalista de procesar el presupuesto público o con la vía comprehensiva:

1. Al distinguir entre lo incremental y lo comprehensivo, las técnicas presupuestarias Presupuesto Tradicional (PT); Presupuesto por Programas (PPP); y, Presupuesto Basado en Resultados (PBR) tienen fuertemente arraigada la característica incrementalista, ya que son procesados por esa vía.
2. Por el contrario, la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC), cuando es aplicada escrupulosamente posee de suyo el atributo de la comprehensividad, es decir, la evaluación anual de cada una de las actividades y cada uno de sus montos. El Presupuesto Base Cero (PBC) es la única técnica presupuestaria que cuanta con la característica de la comprehensividad lo cual lo convierte en la excepción dentro de las cuatro técnicas presupuestarias aquí estudiadas.

Se debe resaltar que lo comprehensivo afecta montos y programas, debido a que muy frecuentemente la primera idea que surge cuando se habla de Presupuesto Base Cero es

que se refiere sólo a montos; esto es totalmente insuficiente para entender esta técnica presupuestaria. Dentro del carácter comprensivo, el criterio de inicio “base cero” (“*from scratch*”) afecta tanto montos como programas. Por lo tanto, unos y otros son eliminables, para el Presupuesto Base Cero (PBC) no existen los irreductibles. Lo que es más, la utilización de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) incluso puede significar un aumento del gasto total, como se estudiará en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO IV. APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS EN MÉXICO Y LAS COMPLEJIDADES DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR).**

El presente capítulo tiene como objetivo describir la forma como se han aplicado las técnicas presupuestarias en México y analizar las complejidades en su aplicación. Para alcanzar ese objetivo, el capítulo se divide en dos apartados. En el primer apartado se hace una revisión de la aplicación de las técnicas presupuestarias en México desde los años treinta del Siglo XX hasta la fecha, estudiando en retrospectiva las técnicas presupuestarias Presupuesto Tradicional (PT), Presupuesto por Programas (PPP) y la actualidad del Presupuesto Basado en Resultados (PBR)

En esta revisión se toman en cuenta los principales aspectos jurídicos y técnicos que permitieron la implementación de las distintas técnicas presupuestarias y se precisa con todo detalle la temporalidad en que cada una de estas ha estado vigente en nuestro país. Se hace énfasis en que cada nueva técnica presupuestaria aplicada en México requirió de la promulgación de una nueva ley que le diera sustento.

En el segundo apartado se estudian las principales complejidades del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) con respecto a la formulación de la Ley de Ingresos (LI), la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y las que se presentan durante el ejercicio del presupuesto.

### **4.1 APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS EN MÉXICO**

Este apartado se remonta a los treinta del Siglo XX y toma en cuenta los principales aspectos jurídicos y técnicos que permitieron la implementación de las distintas técnicas presupuestarias y se precisa con todo detalle la temporalidad en que cada una de estas ha estado vigente en nuestro país. Haciendo énfasis en que cada nueva técnica presupuestaria aplicada en México requirió de la promulgación de una nueva ley que le diera sustento.

#### **4.1.1 PRESUPUESTO TRADICIONAL PT (1935-1976).**

Después de concluido el proceso revolucionario y de la completa pacificación del país después de la guerra cristera se comienzan a sentar en los años treinta las condiciones de estabilidad de largo plazo que reintegraron en un solo cuerpo a toda la sociedad mexicana. Después de un Siglo XIX caracterizado por la inestabilidad política y de dos décadas de convulsiones políticas se presentan por primera vez las bases para reorganizar a la nación en su conjunto y enfilarse hacia la búsqueda del crecimiento y del desarrollo económico durante el Siglo XX. Este objetivo requería de grandes cantidades de inversión pública para alcanzar dichos objetivos por medio de la construcción de grandes obras de infraestructura, agropecuarias, de salud y educativas principalmente.

Llevar a la práctica los postulados de la Revolución Mexicana plasmados en la Constitución de 1917 requería que el gobierno jugara un papel central en la conducción

política y económica del país, ya que en muchas ocasiones las cantidades de recursos económicos requeridas para financiar la construcción de la infraestructura nacional rebasó las posibilidades económicas de la burguesía nacional. En parte como resultado de la ideología revolucionaria y en parte como resultado de las circunstancias, los gobiernos posrevolucionarios asumieron la rectoría del desarrollo nacional a través de la intervención estatal en muchos aspectos de la vida pública de México.

En este marco, el primer gobierno que contó con las condiciones favorables para encabezar la rectoría del desarrollo nacional fue la administración 1934-1940, la cual se caracterizó por elaborar el primer Plan Sexenal en México. Teniendo este plan como marco, durante el segundo año de aquella administración se dio un paso muy importante en cuanto al presupuesto público.

En 1935 se promulgó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Llama la atención la forma como el gobierno mexicano concibió al presupuesto público, ya que lo dotó de una ley orgánica como si se tratara de un organismo del gobierno y no de un instrumento. Aparejada con esta ley se implementó la técnica presupuestaria conocida como Presupuesto Tradicional (PT) o también como Presupuesto por Objeto del Gasto, la cual consistió principalmente en especificar los insumos que el gobierno requería para cumplir con sus funciones y también fijó claramente cuáles eran los montos de presupuesto que se asignaban a cada unidad administrativa, con el fin de tener control sobre los gastos del gobierno. La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación:

“establecía una clasificación por ramos y actividades que controlaba la cantidad de gasto para cada unidad...”<sup>178</sup>

Lo fundamental para esta técnica presupuestaria era lograr el control del gasto público ya que permitía identificar con precisión cuánto se asignaba a cada una de las dependencias y entidades del gobierno. Esta técnica buscaba evitar el mal uso de los fondos públicos fundamentalmente basado en las herramientas contables. La metodología base de esta técnica presupuestaria consistió en que se apoyaba en una clasificación por Ramos. Sin embargo, debe aclararse que en aquel tiempo los Ramos consistían en los presupuesto para cada dependencia o entidad ya fuera agricultura, educación, etc. Similares a lo que hoy se identifica como Ramos Administrativos, que representan en la actualidad todas aquellas asignaciones de recurso a la dependencias y entidades dependientes del poder ejecutivo. Desde luego el Congreso de la Unión contaba con su correspondiente asignación presupuestaria.

Esto significa que las partidas del presupuesto público solamente quedaban registradas en los libros de contabilidad como recurso entregado a determinada dependencia o entidad de la administración pública para el correcto cumplimiento de sus funciones. Al sólo consignar las cantidades de dinero entregadas a las dependencias o entidades, queda claro que no

---

<sup>178</sup> Arellano, *op. cit.* p. 462.

existían ni programas a través de los cuales se ejercieran los recursos, ni mucho menos la búsqueda de resultados esperados y medibles con el ejercicio del presupuesto público.

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935 encuentra su antecedente inmediato en la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación de 1928. David Arellano Gault señala que la legislación de 1928 estipuló una estructura del presupuesto público que se mantuvo por casi cuatro décadas:

“desde 1928...hasta 1953 la estructura del presupuesto federal estaba dividida en seis capítulos: gastos, elaboraciones, construcciones, adquisiciones, inversiones y cancelaciones de pasivo”<sup>179</sup>.

La estructura del presupuesto público de aquellos años no permitía más que registrar el objeto de cada gasto que se realizaba. La técnica presupuestaria Presupuesto Tradicional (PT) ha sido la más longeva en la historia de México ya que su vigencia se prolongó por cuatro décadas, de mediados de los treinta a mediados de los setenta. En este periodo de su historia México alcanzó considerables niveles de desarrollo que comenzaron a decaer hacia los años setenta del Siglo XX. Se pueden mencionar brevemente algunos elementos de lo que se conoció como el “milagro mexicano”. A la par de la técnica presupuestaria Presupuesto Tradicional (PT) México logró alcanzar la autosuficiencia alimentaria y pasó de importador de alimentos a potencia agroexportadora, cuyos ingresos por agroexportaciones permitieron financiar una buena parte de la industrialización del país. En el aspecto económico se vivió el “desarrollo estabilizador” que significó altas tasas de crecimiento económico sostenido combinadas con baja inflación. En este periodo, por medio de una inmensa inversión pública acumulada en las cuatro décadas, México pasó de ser un país principalmente campesino y rural a otro predominantemente urbano e industrial; aunque con importantes limitaciones y desigualdades en su seno.

Como es lógico, a lo largo de cuatro décadas de aplicación la técnica presupuestaria no permaneció rígida, fue experimentando refinamientos muy importantes que le permitieron beneficiarse de los nuevos desarrollos técnico-científicos de la época e incorporarlos en el manejo presupuestario. Arellano Gault indica que en 1953 se incluyó la clasificación funcional del presupuesto, para 1954 se incluyó la clasificación administrativa, en 1956 tocó el turno de incorporar la clasificación económica, en tanto que en 1974 casi al final de la etapa en que estuvo vigente esta técnica presupuestaria se incorporó la clasificación sectorial del presupuesto<sup>180</sup>.

Esto pone de manifiesto la constante evolución de la técnica, hecho que suele dejarse de lado cuando se analiza la técnica presupuestaria Presupuesto Tradicional al considerarla como únicamente una técnica dirigida al control del gasto y a la especificación de insumos. Lo que se hace evidente es que hacia los setenta la técnica Presupuesto Tradicional (PT) incluso ya tenía más parecido con el Presupuesto por Programas (PPP) que consigo misma cuando fue implementada por primera vez en 1935.

---

<sup>179</sup> *Ibid*, p. 460.

<sup>180</sup> *Ibid*, pp. 460 y 461.

Esta técnica presupuestaria si bien puede ser catalogada como incipiente, también debe comprenderse como un reflejo lógico del contexto de la época en la cual se desarrolló. Bajo un análisis retrospectivo es posible concluir que, no obstante sus limitaciones técnico-metodológicas, esta técnica cumplió cabalmente con resolver lo más preocupante para los gobiernos de aquellos años: esto fue sin ninguna duda el control de los gastos. De no haber sido de esta forma, no podrían entenderse las cuatro décadas de vigencia de esta técnica presupuestaria.

El presupuesto público durante la época de aplicación de la técnica presupuestaria Presupuesto Tradicional (PT) adoleció de manera intrínseca de incrementalismo, ya que la base de referencia y parámetro fundamental para el presupuesto del presente año era el presupuesto del año anterior. Las instituciones políticas y legales de aquellos años fomentaban el incrementalismo en el presupuesto público de manera inherente, al no existir objetivos claros del gasto, medios específicos (programas) a través de los cuales aplicar el gasto, ni tampoco resultados estimados y medibles.

Dado que el objetivo principal de los gobiernos al poner en práctica la técnica presupuestaria Presupuesto Tradicional (PT) fue evitar los malos manejos de los recursos públicos el énfasis fue puesto en ese aspecto. Esto derivó en que prevaleciera el criterio del control sobre el de la eficiencia. Dado que el presupuesto era asignado sin parámetros de programas y sin resultados esperados, no existía la posibilidad de tasar la eficiencia en el ejercicio del gasto. Como resultado, el incrementalismo fue la característica principal del presupuesto público durante la aplicación de la técnica presupuestaria Presupuesto Tradicional (PT).

Como ya se vio, durante esas décadas se fueron presentando desarrollos técnico-científicos muy importantes que sentaron las bases para dejar atrás esa técnica presupuestaria y abrir paso a otra con mucho mayores potencialidades metodológicas para enfrentar las exigencias de un mundo también mucho más complejo en su problemática y mucho más interconectado de lo que nunca antes en el pasado había estado.

Para el caso de México, esta técnica presupuestaria significó en varios sentidos, el inicio de una historia. En el marco de un nuevo régimen surgido de la Revolución Mexicana, la técnica presupuestaria Presupuesto Tradicional (PT) representó en materia de presupuesto público la utilización de nuevas herramientas dentro también de un nuevo régimen. Esta técnica inauguró en gran medida una etapa diferente de las finanzas públicas de México. Más allá de valoraciones subjetivas entre estas etapas, lo que sí puede afirmarse de manera categórica es que en los años treinta del Siglo XX dio inicio una nueva etapa para el presupuesto público en México y que para mediados de los setenta esta estaba agotándose, dadas las limitaciones metodológicas de esa técnica presupuestaria.

#### **4.1.2 PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PPP (1976-2008)**

En la década de los setenta el mundo se encontró inmerso en los criterios de planeación, en el mundo capitalista, y de planificación en los países integrantes del mundo del socialismo real. En América Latina se había vivido ya los años de la Alianza para el Progreso impulsada por el gobierno de los Estados Unidos, dejando importantes secuelas para el continente en términos de lo que entonces se denominaba la planeación del desarrollo. En este contexto, aun con un tipo de gobierno que seguía siendo interventor y que mantenía dentro de sus funciones la rectoría del desarrollo nacional, la planeación se convirtió en uno de los ejes principales de la acción de gobierno. El presupuesto público no quedó exento de estas influencias y se caracterizó por recoger en su composición los ejes de la planeación y la programación. Son las décadas en las que ya se ha tomado la suficiente experiencia como para descubrir que el presupuesto público es un instrumento muy útil para enfrentar choques externos, redistribuir el ingreso entre los diferentes estratos económicos de la población y también para acelerar o frenar el crecimiento económico del país.

México enfrenta una muy grave crisis económica en 1976 con gravísimas consecuencias que condicionan de manera importante la historia futura del país. Se pueden señalar algunos de los rasgos de la crisis económica de 1976: un inmenso déficit presupuestario, una pronunciada devaluación del peso frente al dólar, una tasa de inflación de 3 dígitos y un crecimiento descontrolado de la deuda pública externa.

En este delicado contexto, México se ve orillado a tomar importantes medidas para hacer frente a la problemática ocasionada por la crisis. Los organismos internacionales entraron en escena de la política nacional y establecieron exigencias de tipo técnicas a cambio de cuantiosos recursos económicos que al país le eran necesarios para hacer frente a los efectos de la crisis. En 1976 México firma la primer Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y este exige a cambio la implementación de una serie de medidas tendientes a garantizar, en primer lugar, que México podrá pagar los créditos que está contratando en ese momento y por otro lado, busca prevenir un contagio en el resto de los países de América Latina. La promulgación de una nueva ley del presupuesto público y la implementación de una nueva técnica presupuestaria en México se inscriben en ese escenario.

En 1976 se promulgó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que derogó a la anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935. En el frente administrativo se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), una nueva organización pública encargada de llevar a la práctica los postulados de la nueva legislación presupuestaria. Como complemento metodológico se implementó la técnica presupuestaria Presupuesto por Programas (PPP).

La nueva técnica presupuestaria significó un gran desarrollo técnico-administrativo en aquellos años. Enmarcada en el contexto de la planeación y la programación, esta técnica cuenta con un diseño que le permitió clarificar detalladamente los propósitos que se perseguían con su implementación. La técnica clarificó que es lo que se perseguía con la

ejecución del gasto mediante el uso de una nueva herramienta para el presupuesto público: el *programa*. El rasgo distintivo de esa técnica presupuestaria es que se instrumenta mediante programas bien definidos. En tanto que el Presupuesto Tradicional (PT) subrayaba lo que las dependencias y entidades necesitaban como insumos para realizar su actividad; el presupuesto por Programas (PPP) identifica los medios o programas con los que se llevará a cabo la actividad de la dependencia o entidad y cuál es el propósito de dicha actividad. El Presupuesto por Programas (PPP) además de controlar el gasto permitió especificar los fines de cada gasto. Un actor clave en el proceso de implementación a nivel mundial del Presupuesto por Programas (PPP) fue Gonzalo Martner quien:

“Participó como miembro de un grupo asesor en planificación en Bolivia. Luego, asesoró a los gobiernos de Ecuador (1963), Paraguay (1963), República Dominicana (1963), Uruguay (1963), Panamá (1963), Costa Rica (1964), Brasil (1964), Argentina (1965), Honduras (1967), Perú (1968), Venezuela (1974), y México (1975)”<sup>181</sup>.

Antes de iniciar con detalle el estudio de la técnica presupuestaria Presupuesto por Programas (PPP) deben señalarse dos aspectos fundamentales. En primer lugar el Presupuesto por Programas llega en un contexto de crisis económica y de situación de emergencia. En segundo lugar, esta técnica presupuestaria llega de fuera de nuestro país. A diferencia de la técnica presupuestaria presupuesto Tradicional (PT) que se implementó en nuestro país en un contexto de optimismo y esperanza hacia el futuro después de una revolución y además gozando el gobierno mexicano de un margen muy importante de legitimidad y espacio de maniobra contando con un nivel importante de autonomía política frente al exterior, la técnica Presupuesto por Programas (PPP) se implementa cuando México vive un muy considerable incremento de la injerencia por parte de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Una vez que se ha conocido el contexto de su implementación. Lo primero que debe tenerse presente para el estudio del Presupuesto por Programas (PPP) es que ésta técnica presupuestaria se desarrolló teniendo como marco a la planeación y programación en boga en aquellos años. Producto de estos criterios se practicó la *administración por objetivos*:

“Durante este periodo, la manera de elaborar este presupuesto tenía su origen en la administración por objetivos...lo que traía como consecuencia la formulación de programas y proyectos”<sup>182</sup>

De modo que para lograr asimilar plenamente la esencia de esta técnica presupuestaria resulta de particular importancia partir de entender a la administración por objetivos como uno de los criterios fundamentales de su entorno administrativo, lo que además la hizo cualitativamente muy distinta a su antecesora, basada en el criterio del control de los gastos. Cabe aclarar que las técnicas presupuestarias tienen un carácter acumulativo y que por lo tanto unas complementan a otras a través de lentos procesos de refinamiento. En

---

<sup>181</sup> Martner, *op. cit.* pp. 2 y 3.

<sup>182</sup> Arellano, *op. cit.* p. 463.

este sentido, la técnica Presupuesto por Programas conservó la permanente búsqueda del control de los recursos, pero además avanzó hacia el logro de objetivos.

Antes de la creación de la Secretaría de Programación y presupuesto (SPP), varias dependencias y entidades de gobierno se relacionaban con el tema del presupuesto público. Estas eran la Secretaría de la Presidencia, que llevaba a cabo funciones de programación; la Secretaría de Patrimonio Nacional, la cual cumplía funciones de información y estadística; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que era la encargada de integrar el presupuesto. Las funciones que estas dependencias y entidades realizaban le fueron transferidas a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) para el adecuado cumplimiento de su función, de esta forma la distribución de competencias quedó definida así:

“a la SHCP le correspondía estimar y definir los ingresos, mientras que la SPP se encargaba de integrar el PEF, así como de emitir normas y lineamientos para su formulación”<sup>183</sup>

Bajo este esquema organizativo, en materia presupuestaria, funcionó el gobierno federal desde 1976 hasta 1992. Otro de los elementos que distinguen a la técnica Presupuesto por Programas (PPP) es la existencia de un instrumento central para la integración del presupuesto en cada dependencia y entidad, por medio del cual se lograba la integración del presupuesto completo. El Programa Operativo Anual (POA) constituyó quizá el rasgo más conocido de esta técnica presupuestaria. Este permitía traducir la misión y los objetivos de las organizaciones públicas en actividades específicas articuladas coherentemente en programas:

“Cabe mencionar el vínculo entre la planeación y la presupuestación con los programas operativos anuales (POA) que servían de base a la SPP para integrar los presupuestos anuales de la federación. Los POA eran elaborados por cada una de las dependencias y entidades...e integrados por la SPP en el presupuesto de egresos de la Federación que era presentado ante la Cámara de Diputados”<sup>184</sup>

Así se mantuvo el diseño institucional hasta 1992 año en que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) fue desaparecida. A partir de entonces, las funciones que ésta secretaría realizaba fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Desde entonces, todo lo relacionado con el presupuesto lo realiza esta secretaría, por lo cual durante los años noventa se le llamaba coloquialmente la “supersecretaría”.

Por lo que se refiere a los tiempos que rigen al ciclo presupuestario se tiene que en aquellos años, el ejecutivo estaba obligado a entregar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre para su discusión-aprobación a más tardar el 31 de diciembre. Esta temporalidad se mantuvo vigente hasta el año 2004 en que se reformó el Artículo 74 Constitucional. A partir de esa reforma quedó establecido el 8 de septiembre como la fecha

---

<sup>183</sup> *Ibid*, p. 465.

<sup>184</sup> *Idem*.

máxima para que el ejecutivo entregue el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) a la Cámara de Diputados, como hasta la fecha continúa.

La técnica presupuestaria Presupuesto por Programas (PPP) también fue marcada de principio a fin por el incrementalismo ya que, a pesar de los refinamientos técnico-científicos, la base para el presupuesto de un año era el presupuesto del año anterior. Por otra parte, el poder legislativo prácticamente no contó con incentivos para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egreso de la Federación (PPEF) que el ejecutivo presentaba cada año, principalmente debido a que la mayoría parlamentaria pertenecía al mismo partido político que el ejecutivo. Como se estudió antes de este capítulo, de acuerdo con estudios realizados por Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni, reportados por Luis Carlos Ugalde, los primeros cambios al PPEF se detectaron en 1982.

Al final de su vigencia, la técnica Presupuesto por Programas encontró claramente sus límites de manera similar como sucedió en todo el mundo. La fijación que esta técnica tenía por la planeación y la programación derivó en una situación en la que se privilegiaron de tal modo la planeación y la programación que, en la práctica, estas adquirieron prevalencia sobre los resultados que esos procesos debían alcanzar. La técnica quedó atrapada en la planeación y la programación perdiendo efectividad en el logro de resultados. La técnica presupuestaria Presupuesto por Programas (PPP) se mantuvo vigente hasta mediados de la década de los dos mil, momento en el que se presentó el siguiente desarrollo técnico-científico.

#### **4.1.3 PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS PBR (2008- a la fecha)**

En México el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) comenzó su lento proceso de implementación mucho tiempo antes de que se pensara en el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), razón por la cual se analizarán en el mismo orden en el que aparecieron. Los cimientos del SED se remontan en México a mediados de los noventa y se relacionan directamente con una serie de revisiones y reformas de tipo administrativo que se concretaron a finales de la década de los noventa y que han mostrado una muy importante consistencia técnico-metodológica ya que se han acoplado perfectamente con los cambios que se llevaron a cabo en la década de los dos mil, al grado que hoy día el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) funcionan de manera perfectamente complementaria, no obstante que existió una década de distancia en tiempo entre el sistema y la técnica presupuestaria. Los primeros antecedentes los podemos encontrar en el diagnóstico realizado a inicios de la administración 1994-2000:

“Entre 1994 y 1995, se realizó un diagnóstico general sobre la situación de la APF. Los resultados de dicha evaluación quedaron finalmente suscritos en el documento denominado Promap 1995-2000”<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> *Ibid*, p. 467.

El Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) permitió identificar una serie de elementos susceptibles de mejora en la administración pública y en las finanzas públicas del país. Después de llevar a cabo una detallada labor de diagnóstico, la administración emprendió una serie de cambios pensados para mejorar el desempeño de la administración pública y para mejorar también el manejo de las finanzas públicas.

“A partir de 1995 el gobierno federal inició un proceso de reforma, que entre otros aspectos buscaba modificar el sistema integral de planeación-programación-presupuestación, llevado a cabo desde 1976... y la implantación en todas las dependencias y entidades de la administración pública de una nueva estructura programática (NEP) y de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores”.<sup>186</sup>

A continuación se analiza primero la Nueva Estructura Programática (NEP) implementada en 1998 y en seguida el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). La NEP se implementó con el objetivo de ordenar la gran cantidad de información que existía alrededor del presupuesto público y de sistematizarla de tal modo que la administración pública pudiera conocer en cualquier momento y con el mayor nivel de detalle todos los aspectos relacionados con cada gasto que se efectúa en el país. La columna vertebral con la cual funciona la NEP se denomina *clave presupuestaria* que sirve para identificar el gasto. Es decir, la *clave presupuestaria* es un elemento de control diseñado para conocer el origen, el destino del recurso y la situación en la que se encuentra en cualquier momento del ciclo presupuestario:

“la NEP se crea para dar orden a una base de información obesa y sin justificación, clasificándola en *categorías* y *elementos* programáticos que se incorporan en la clave presupuestaria”<sup>187</sup>

La clave presupuestaria se compone de *categorías programáticas* y *elementos programáticos*. Las categorías programáticas diseñadas desde aquellos años se relacionan con la clasificación funcional del presupuesto público y actualmente tienen una composición como sigue: *función, subfunción, programa, actividad institucional, proyecto y la Entidad Federativa*. Por su parte, los elementos programáticos se relacionan más con el Plan Nacional de Desarrollo y tienen una composición como sigue: *misión, objetivos, metas con indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el PND y con los programas sectoriales*.

Por lo tanto, la *clave presupuestaria* es la base de la Estructura Programática (EP). Dicha clave identifica con todo detalle todo recurso presupuestario y constituye la célula organizativa fundamental del presupuesto público.

Se debe reiterar que el SED se originó una década antes del PBR, de lo contrario se corre el riesgo de identificar al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) tan sólo como uno

---

<sup>186</sup> *Ibid*, p. 457.

<sup>187</sup> *Ibid*, p. 474.

más de los elementos que conforman al Presupuesto Basado en Resultados (PBR) lo cual no es exacto, aunque ambos efectivamente se complementan.

A finales de 1995, con el Programa de Servicios Sociales Esenciales (Prosse) auspiciado por los créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se desarrollaron las primeras experiencias en evaluación del desempeño administrativo por medio de indicadores en el gasto público, lo cual posteriormente tomó el nombre de sistema de evaluación del desempeño (SED)<sup>188</sup>

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) cierra un circuito metodológico que se origina con las *claves presupuestarias* de la NEP. El SED funciona como un espejo que busca detectar las diferencias planteadas en las *claves presupuestarias* para verificar el grado de cumplimiento de resultados y de esa manera tener mediciones objetivas con las cuales llevar a cabo una evaluación del desempeño. Un hecho importante de resaltar es que actualmente el SED funciona con las mismas herramientas metodológicas que fueron diseñadas en los noventa, lo que demuestra su alto grado de solidez metodológica y la autosuficiencia que el SED tuvo desde antes que existiera como tal el Presupuesto Basado en Resultados (PBR):

“El SED es un esquema que retoma las bases que proporcionan las categorías programáticas de la NEP para incorporarlas a un modelo de medición de resultados fundamentalmente a través de indicadores vinculados a la apertura programática de programas, convenios de desempeño, procesos o proyectos del presupuesto”<sup>189</sup>

Actualmente el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se encuentra inscrito en la letra de la ley. Tiene su fundamento en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Artículo 2, fracción LI, la cual lo define como: “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”. Ha quedado clara su evolución desde su primer esbozo implementado de manera administrativa en 1995 hasta hoy día en que el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se encuentra plasmado en la letra de la ley.

Estudiado el Sistema de Evaluación del Desempeño SED es posible ahora revisar el presupuesto basado en Resultados (PBR). Para entrar en materia con la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) es importante aclarar que éste debe ser entendido dentro de una corriente mundial conocida como Nueva Gestión Pública (*New Public Management*). Como parte del gerencialismo traído a México en los años noventa del siglo pasado, esta técnica presupuestaria tiene tres aspectos que sobresalen por su importancia sobre todas las demás. En primer lugar se tiene que en el año 2006 se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que

---

<sup>188</sup> *Ibid*, p. 468. Por otro lado, en 1995 México recibe nuevamente ayuda financiera por parte del FMI, gestionada directamente por el entonces presidente de los Estados Unidos, William Clinton.

<sup>189</sup> *Ibid*, p. 476.

derogó la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de 1976. En la práctica esta última había quedado rebasada, pues otras leyes habían sido promulgadas después:

“...como la Ley de Coordinación Fiscal, el Código Fiscal de la Federación, etc...adicionalmente a lo anterior desde hacía algunos lustros se había tomado como práctica incluir diferentes normas en el PEF que regulaban el procedimiento presupuestario y que la ley no contemplaba, llegando a ser un documento muy extenso”<sup>190</sup>

De manera que en el aspecto legal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) terminó de sentar las bases para la plena aplicación de la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Por lo tanto, la LFPRH concretó y finalizó una importante etapa de una secuencia mayor iniciada desde los años noventa y que se relaciona directamente con los inicios del SED y que entonces se complementó con esta técnica presupuestaria.

El segundo aspecto a resaltar es la *reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización de 2008*, dirigida en particular al Artículo 134 Constitucional que obligó a los tres órdenes de gobierno a llevar a cabo *evaluación de los resultados* que obtengan con los recursos públicos. Con esta reforma, los *resultados* y su *evaluación* quedan explícitamente señalados en la Constitución. Desde entonces los *resultados* y su *evaluación* fueron elevados a rango constitucional.

El tercer aspecto es el marco conceptual del Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Esta es la Gestión para Resultados (GpR), la cual de acuerdo con información publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se entiende como:

“Un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa como se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población”<sup>191</sup>

De modo que la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) es la que permite poner en ejercicio de manera práctica y palpable los conceptos de la Gestión para Resultados (GpR). Por lo tanto, el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) es el vehículo principal para la aplicación de la Gestión para Resultados (GpR). Atendiendo a sus ascendentes teóricos y organizacionales la secuencia del PBR quedaría conformada de la siguiente manera: *New Public Management*—*Gestión para Resultados*—*Presupuesto Basado en Resultados*. Anteriormente se presentó una definición de PBR, pero otra más que es de utilidad por su concisión explica que esta técnica presupuestaria es:

“aquel presupuesto que vincula explícitamente los recursos que se asignan con los resultados que se espera obtener”<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Nava Escudero, *op. cit.* pp. 186 y 187.

<sup>191</sup> *Ibid*, p. 358.

<sup>192</sup> *Ibid*, p. 350.

Ahora es importante subrayar las características del Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Una estrategia para lograr esto consiste en confrontar el PBR con las técnicas Presupuesto tradicional (PT) y Presupuesto por programas (PPP), de esa manera es más fácil identificar y resaltar claramente las características que lo son propias y hacen distinguible a la técnica Presupuesto basado en Resultados (PBR):

“lo que busca el Presupuesto por Resultados es otorgar una mayor autonomía de gestión a los ejecutores de gasto a cambio de proporcionar información sobre los resultados...se intenta modificar las relaciones entre las unidades centrales de presupuestos y los departamentos gestores mediante el uso de contratos o acuerdo presupuestarios”<sup>193</sup>

Esta cita permite realizar el análisis alrededor de dos aspectos fundamentales del PBR. En primer lugar, la importancia de permitir una mayor *autonomía de gestión* que conduzca a las unidades a ajustarse a las circunstancias cambiantes que se presentan en el entorno. De acuerdo con los postulados del *New Public Management*, esto permite rebasar los esquemas rígidos que sólo contemplan la realización de prácticas y procedimientos administrativos de manera rutinaria como parte de las actividades de las organizaciones públicas. Este criterio de gestión por el cual se incrementa el grado de autonomía de gestión sería impensable bajo el contexto de las técnicas presupuestarias anteriores.

Por otra parte, la cita hace referencia a la modificación de las relaciones entre las unidades centrales de presupuestos y los departamentos gestores. En el mismo sentido que en el postulado anterior, el *New Public Management* asume como una de sus premisas básicas la necesidad e importancia de identificar a los otros departamentos de la misma agencia como *clientes* y conocer detalladamente sus necesidades. Una vez que las unidades centrales de presupuesto identifican a los departamentos gestores como sus clientes, están en posibilidad de realizar una gestión más eficaz dada la retroalimentación que se dará entre ellas. La premisa del *New Public Management* indica que los departamentos gestores conocen mejor que ninguna otra área las necesidades prácticas; y que si las unidades centrales de presupuesto atienden correctamente esas necesidades, se logra potenciar los resultados de la gestión en su conjunto.

La combinación de estas premisas moldea el funcionamiento de la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Sin embargo, resta estudiar y responder cómo se hacen operativos estos planteamientos abstractos a la hora de poner en práctica la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Las premisas anteriores se traducen concretamente en tres aspectos a los cuales Nava Escudero identifica como sus tres pilares:

“*Gestión Flexible*: de su asignación recibida la agencia tiene plena discreción en el gasto del personal. *Contratos de Resultados*: los directores de las agencias negocian acuerdos formales con los gobiernos, especificando los resultados en términos de productos y servicios. *Presupuesto por Resultados*: cada aumento de recursos

---

<sup>193</sup> *Ibid*, pp. 349 y 350.

concedido se relacionará expresamente con los incrementos de productividad u otras medidas de resultados<sup>194</sup>.

Alrededor del mundo, el sustento metodológico del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) está conformado por la Metodología de Marco Lógico (MML). Esta metodología forma parte de la planeación estratégica y se entiende como:

“la metodología para la elaboración de la matriz de indicadores, mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales”<sup>195</sup>

En ese sentido la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es un producto de la Metodología de Marco Lógico (MML). La MIR se ha convertido en el instrumento principal con el cual se pone en práctica el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). En varios sentidos, la MIR constituye el aterrizaje de la Metodología de Marco Lógico respecto al presupuesto público.

No obstante todo lo planteado hasta aquí, debe señalarse que no existe un modelo único de implementación de la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) para ser aplicado de manera estándar en cualquier país. De modo que esta técnica presupuestaria sufre un margen de ajuste para su funcionamiento de acuerdo a la realidad de cada país donde se implementa. En este sentido, su aplicación en México también ha sido influida por el contexto político, legal y organizativo que prevalece en nuestro país.

En este sentido, en México, la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) cuenta con otra herramienta para su implementación a la cual se le denominó Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD). Este fue diseñado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dada la necesidad de contar con: “un instrumento de valoración que integra, de manera consolidada y sintetizada, diversa información de desempeño con el fin de conocer el comportamiento de un Programa presupuestario (Pp) toma en cuenta cinco variables:

- Ejercicio del gasto (PEF)
- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)
- Evaluaciones externas del Programa Anual de Evaluación (PAE)
- Aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas (ASM)
- Sistema Integral de Información de padrones de programas gubernamentales (SIIPP-G)<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> *Ibid*, p. 352.

<sup>195</sup> Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Artículo Tercero, Fracción VII.

<sup>196</sup> Página Web Transparencia presupuestaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En México la implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) ha sido compleja y ha implicado un periodo de tiempo importante. El periodo de implementación y maduración de esta técnica en México ha consumido ya una década de esfuerzo y reorganización constante en el aspecto político, en términos legales, y también en la esfera de su aplicación práctica por parte de la Administración Pública Federal (APF). Es posible identificar algunos de los aspectos más relevantes en este largo proceso de implementación y consolidación en una línea del tiempo destacando los principales cambios que se han producido en México con su paulatina implementación. Así se tiene que:

“En 2006 se realizó un Plan de Acción para implantar el esquema PbR en la APF...Estas estrategias fueron sentando las bases para la sustitución gradual de una gestión que administra normas y procesos, hacia una gestión orientada a resultados”<sup>197</sup>.

Complementariamente, durante la administración 2006-2012 se implementó el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, que coadyuvó y continuó con la mejora administrativa iniciada a mediados de los noventa y que también buscó incrementar la efectividad de las instituciones por lo que no se contrapuso con la trayectoria de consolidación seguida por el Presupuesto Basado en Resultados (PBR).

Ahora es importante revisar la vinculación que se da entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el presupuesto Basado en Resultados (PBR). A este respecto se tiene que el PND tiene una estructura compuesta por 5 metas nacionales, 3 estrategias transversales, 4 tipos de programas y cierra con los programas anuales. Las cinco metas nacionales son:

- Un México en Paz.
- Un México incluyente.
- Un México con educación de calidad.
- Un México próspero.
- Un México con responsabilidad global.

De manera complementaria con estas cinco metas nacionales, para el Plan Nacional de Desarrollo PND 2013-2018 se desarrollaron 3 estrategias transversales, que son:

- Democratizar la productividad.
- Gobierno cercano y moderno.
- Perspectiva de Género.

El PND considera cinco tipos de programas para alcanzar el objetivo general del PND que es “llevar a México a su máximo potencial”. Los cuatro primeros tipos de programas se clasifican de la siguiente forma:

---

<sup>197</sup> SHCP. Diplomado Presupuesto Basado en Resultados 2016. Módulo 2. Unidad 4. Tema 1. p. 83.

- *Sectoriales.* Elaborados por las dependencias cabeza de sector.
- *Institucionales.* Elaborados por las entidades paraestatales.
- *Regionales.* Rebasan el ámbito territorial de una sola Entidad Federativa.
- *Especiales.* Engloban propósitos y políticas de varios sectores.

El quinto tipo de programa se denomina *programa anual* y tiene relación directa con los otros cuatro tipos enlistados aquí pues constituye el instrumento por medio del cual se concretan en el corto plazo. El programa anual constituye el medio de corto plazo para aterrizar los programas sexenales:

- *Programa Anual.*

El Artículo 27 de la Ley de Planeación establece que “para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales...Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable”. Esto significa que con el conjunto de sus *programas anuales* las dependencias y las entidades elaboran su Programa Operativo Anual (POA).

Teniendo claridad acerca de la estructura con la cual se conforma el PND se puede identificar con detalle en cuales de sus componentes del PND se encuentra considerado directamente el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Así, se tiene que el PND 2013-2018 considera el tema presupuestario en los siguientes rubros.

Dentro de las cinco metas nacionales que contiene, en la denominada “México Próspero”, se considera como tarea promover el ejercicio eficiente de los recursos públicos. Por otra parte, la estrategia transversal “Gobierno Cercano y Moderno” propició la formación del Programa para un Gobierno cercano y Moderno (PGCM), cuyo segundo objetivo es precisamente “fortalecer el Presupuesto Basado en Resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado”.

Paralelamente con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (PRONAFIDE) establece en su objetivo sectorial 3 “Fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas”.

Como pudo observarse, hoy día el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) se encuentran plenamente vinculados dado que los objetivos de uno y otro son congruentes entre sí. Sin embargo, llegar a este nivel de articulación no fue sencillo ni rápido. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) instrumento principal de la planeación nacional ha alineado paulatinamente a la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) conforme esta ha sido aplicada. De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la implementación del PBR ha vivido una larga sucesión de hechos durante años de lo cual se puede resaltar lo siguiente:

“desde las primeras evaluaciones a los programas presupuestarios con reglas de operación (subsidios) que se plantearon desde el Presupuesto de Egresos de la Federación 1999, hasta la publicación de la Ley de Desarrollo Social en 2003 a partir de la cual se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)”<sup>198</sup>.

No obstante, debe aclararse que muchos de los logros que aquí se enlistan fueron producto de la disputa política que la oposición en el Congreso opuso al gobierno federal desde la administración 1994-2000, a partir de que el partido hegemónico perdió la mayoría parlamentaria y también por demandas añejas de organismos de la sociedad civil organizada en torno a diversos temas de la agenda. Por lo que varias de las modificaciones en materia política, legal o incluso organizativa no surgieron ni fueron impulsadas por el gobierno federal.

En el largo camino de implementación de la técnica Presupuesto basado en Resultados (PBR) es posible identificar otros aspectos muy relevantes que sumados a los ya enunciados previamente configuran todo un entorno normativo e instrumental que enmarca y aporta solidez a la técnica presupuestaria Presupuesto basado en Resultados (PBR). Entre las más importantes se encuentran:

“reformas introducidas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo cual propició iniciativas federales como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) coordinado por la SHCP y el PbR (2006), la publicación de los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007), y la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en diciembre de 2008”<sup>199</sup>.

Una conclusión de este apartado es que el periodo 1994-2000 fue muy importante en términos de una serie de cambios introducidos tanto en la legislación como en el funcionamiento de la Administración Pública Federal (APF). En ese periodo se reunieron dos factores determinantes para el cambio. Por el lado administrativo, cuando esa administración federal llevó a cabo un diagnóstico que derivó en la redacción del PROMAP y del PRONAFIDE, a partir de los cuales una serie de cambios fueron realizados en la forma de funcionamiento de la APF. Por el lado político, a mitad de la administración el partido hegemónico perdió por primera vez en la historia la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados, con lo cual se desató una serie de cambios en diversos aspectos del quehacer gubernamental. Combinados el factor administrativo y el factor político en el periodo de aquella administración se generaron una serie de cambios que aún continúan vigentes y en proceso de consolidación.

El seguimiento al proceso de implementación del PBR permite ver lo complicado, detallado y largo en tiempo que acarrea el poner en práctica de manera seria una nueva técnica presupuestaria. En un análisis de contraste entre el Presupuesto Basado en Resultados

---

<sup>198</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Diplomado Presupuesto Basado en Resultados 2016. Módulo 2. Unidad 4. Tema 1. p. 106.

<sup>199</sup> *Ibid*, p. 106.

(PBR) y el Presupuesto Base Cero (PBC) es posible apreciar la imposibilidad de pretender implementar en unos cuantos meses otra técnica presupuestaria, en este caso el PBC, que es aún más compleja en su funcionamiento que la técnica del PBR.

A pesar de sus fortalezas técnicas, la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) al igual que las dos técnicas anteriores ha sido impregnada profundamente por el incrementalismo. La técnica Presupuesto Tradicional (PT), fue incrementalista pues la base del presupuesto de un año era el presupuesto del año anterior. Al no existir programas o resultados buscados el único referente de comparación y de base para la presupuestación fueron las asignaciones presupuestales previas. La técnica Presupuesto por Programas (PPP) fue incremental debido a que la base para el presupuesto de un año continuó siendo el presupuesto del año anterior y a que el poder legislativo no contó con incentivos para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) enviado por el ejecutivo. Actualmente la técnica Presupuesto Basado en Resultados (PBR) ha continuado siendo procesado de manera incremental debido a que la base del presupuesto del año presente continúa siendo el presupuesto del año anterior. Otros factor que ha perpetuado el incrementalismo en el procesamiento del presupuesto público en México se debe a que cuando el legislativo comenzaba a identificar incentivos para modificar el proyecto de presupuesto enviado por el ejecutivo a finales de los noventa, el ejecutivo federal inició con la práctica del “intercambio clientelar”. Por si todo ello fuera poco, el presupuesto público en México se forma en una realidad compleja en la cual cuatro quintas partes de su monto total no pueden ser modificadas debido a que se trata de presupuesto comprometido de antemano por mandato de ley.

Para finalizar este capítulo se tiene que por medio de un análisis transversal de la aplicación de las técnicas presupuestarias en México, es posible identificar un aspecto sustantivo. El presupuesto público fue primero dirigido al control, después al fomento y finalmente a una nueva forma de control. Con el paso de la reforma administrativa a la reforma neogerencial, el presupuesto cambió su naturaleza de acuerdo a la época. Con el transcurrir de las décadas el presupuesto público ha sido visto de diferente forma:

“como reflejo de una administración financiera sana, como la fuerza que podía estimular o reducir la demanda y ajustar el nivel de los precios mediante los subsidios o estableciendo impuestos; así como un medio para redistribuir los ingresos de modo uniforme y crear fondos para inversiones y desarrollo. En las reformas gerenciales el presupuesto se observa como un control, éste debe elaborarse con base en objetivos y evaluarse de acuerdo con los resultados que se establecen a la par de los mismos”<sup>200</sup>

Esto pone de manifiesto que el presupuesto público en México atravesó un proceso en gran medida circular, que se inició en los años treinta del Siglo XX buscando el control de los gastos, después se convirtió en un instrumento de fomento en los setenta y hoy día adquiere nuevamente un carácter de control. La circularidad *control---fomento---control* dibuja claramente la esencia de la ruta que ha seguido el presupuesto público de México

---

<sup>200</sup> Vicher García, Diana. *De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica*. Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C., México, 2009, p. 287.

con la aplicación de las técnicas presupuestarias Presupuesto Tradicional (PT), Presupuesto por Programas (PPP) y Presupuesto Basado en Resultados (PBR) en las últimas ocho décadas.

#### **4.1.4 PRESUPUESTO BASE CERO (PBC)**

El primer intento por establecer la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) en México se realizó en 1964 en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), ahora SAGARPA. Su implementación sólo alcanzó a uno de los departamentos internos de dicha secretaría y el ensayo fue abandonado muy pronto. Llama la atención que esto haya ocurrido específicamente en la secretaría de agricultura, al igual que estaba sucediendo en Estados Unidos y que esto haya acontecido también en el mismo año.

Durante la investigación no se ha encontrado evidencia que apunte a que su abandono se haya debido, como en el caso de las otras técnicas presupuestarias, a que nuevos desarrollos técnico-científico la hubiesen desplazado en el camino de la mejora administrativa, sino más bien la evidencia apunta a que su desuso pareció estar asociada a la superación de los momentos difíciles que habían conducido a su implementación en el gobierno de Estados Unidos<sup>201</sup>.

#### **4.2 COMPLEJIDADES DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR)**

Ya se estudió al Presupuesto Basado en Resultados (PBR) desde un enfoque principalmente teórico, por lo que ahora se estudiará la forma real como se formula y discute-aprueba el presupuesto en México, para resaltar una serie de prácticas que en el estudio teórico del presupuesto público quedan incógnitas. En este apartado se subrayan las prácticas que se llevan a cabo por parte del ejecutivo y que permiten comprender al Presupuesto Basado en Resultados (PBR) como un instrumento que no contiene toda la racionalidad administrativa que cabría esperar de acuerdo con su planteamiento teórico.

---

<sup>201</sup> Tanto en la empresa Texas Instruments, como en el gobierno de los Estado Unidos existió el problema financiero como común denominador para la puesta en práctica del *presupuesto base cero* (PBC) Texas Instruments enfrentaba una disminución de su presupuesto y el gobierno de los Estados Unidos claramente buscaba ahorros en el gasto, en el marco de una recesión económica causada principalmente por la Primera Crisis del Petróleo de 1973. En este sentido, es posible afirmar que el *presupuesto base cero* (PBC) posee una esencia que se relaciona más con periodos de contingencia que con periodos de normalidad. Esta técnica es invocada cuando se está frente a una situación de choque que conduce a que se cuestione el carácter *incrementalista* de los presupuestos, ya sean públicos o privados.

#### 4.2.1 COMPLEJIDADES EN LA LEY DE INGRESOS (LI)

##### a) Subestimación deliberada de la recaudación fiscal en la Ley de Ingresos (LI)

Esta práctica consiste en establecer el estimado de la recaudación fiscal en un monto deliberadamente inferior, a sabiendas, de acuerdo con los registros estadísticos, que la recaudación real rebasará ampliamente lo establecido formalmente por la Ley de Ingresos. Producto de lo cual se generará una mayor cantidad de recursos económicos disponibles para ejercer. Esta práctica es sistemática en México y representa uno de los grandes espacios para la discrecionalidad del ejecutivo en el ejercicio del presupuesto público.

De acuerdo con Mariana Campos de *México Evalúa* en México “gastamos más de lo que recaudamos y además gastamos mal. En México se gastaron 250 mil millones de pesos (un cuarto de Billón de pesos) anuales en promedio de manera adicional a lo originalmente aprobado por el Congreso de la Unión. En el periodo 2005-2012 el ingreso superior a lo aprobado ascendió en total a 2.5 billones de pesos. Por eso debe entenderse que el presupuesto es uno mismo (ingresos y gastos), con esto se entiende que la subestimación es un truco jugoso para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. Es decir, en México todos los años se recauda más de lo formalmente estimado por la Ley de Ingresos. Dado que la recaudación real es superior a la formal estimada, el ejecutivo cuenta con más recursos para ser ejercidos.

El señalamiento que hace Mariana Campos en el sentido de que “gastamos más de lo que recaudamos” se refiere a que teóricamente no debería existir diferencia entre la recaudación aprobada por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos y el gasto público ejercido. Sin embargo, las finanzas públicas de los últimos años en México revelan una historia cualitativa y cuantitativamente muy diferente. Durante varios años no ha habido congruencia entre lo estimado para ser recaudado y lo realmente recaudado. Como consecuencia tampoco ha habido congruencia entre lo proyectado para gastar y lo realmente gastado.

La existencia del “presupuesto suplementario” ha permitido al ejecutivo ejercer un presupuesto mucho mayor y cualitativamente diferente al que formalmente le aprueba la Cámara de Diputados Si además se tiene en cuenta que aquellos ingresos captados más allá de lo que estipula la Ley de Ingresos ya no son objeto de una nueva discusión-aprobación por parte de la Cámara de Diputados, se comprende la gravedad de que exista tal “presupuesto suplementario”.

Dada esta grave problemática, David Colmenares ha propuesto “que se le dote por ley a la Cámara de Diputados para darle facultades de intervenir en la aprobación de un nuevo presupuesto a partir de cierto porcentaje de variación respecto de lo estimado”. En la misma línea Mariana Campos habla de “reglamentar los presupuestos suplementarios mediante una nueva aprobación por parte del Congreso a partir de cierto porcentaje de incremento o diferencia”.

México Evalúa A. C. ha denominado a este fenómeno como *presupuesto suplementario*. Dado el vacío legal que existe, el ejecutivo termina ejerciendo un presupuesto no sólo

mayor sino cualitativamente diferente al que le fue aprobado por la Cámara de Diputados sin que tenga que solicitar ningún tipo de autorización como corresponde en el resto del mundo. A esto Luis Carlos Ugalde le llama “el veto implícito”<sup>202</sup> y significa que el ejecutivo posee este *veto de facto*, sin necesidad de ejercer el *veto de jure* con el que cuenta formalmente de acuerdo con el Artículo 72 Constitucional. Con base en ello, el ejecutivo se aparta *de facto* de lo que le es aprobado por la Cámara de Diputados, para ejercer el presupuesto formalmente aprobado, y además, otro “presupuesto suplementario”<sup>203</sup>, no aprobado por la Cámara de Diputados.

Edna Jaime Directora General de México Evalúa plantea “si el ejecutivo gasta más de lo que el Congreso le autorizó gastar, la pregunta es ¿de dónde provienen los ingresos excedentes? La respuesta es que estos no son ni tributarios, ni petroleros, son aprovechamientos. Pero lo que no se explica de los “ingresos excedentes” es que su asignación es discrecional, no hay un reporte que explique la asignación de los recursos excedentes”.

### **b) Presupuesto de Gastos Fiscales (*tax expenditures*)**

El Presupuesto de Gastos Fiscales también forma parte del paquete económico relacionado con la Ley de Ingresos. Como se vio en el capítulo I, Irene Rubin y Donald Kettl se refirieron a éste como *tax expenditures*. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo define como “los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales, en los impuestos establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal”<sup>204</sup>

La recaudación fiscal total de México es de aproximadamente del 12.7% del Producto Interno Bruto (PIB), la más baja de América Latina, con excepción de Haití. Por su parte, el Presupuesto de Gastos Fiscales actualmente representa entre el 4 y 5% del Producto Interno Bruto (PIB). Esto revela que si no existiera el Presupuesto de Gastos Fiscales la recaudación podría elevarse hasta el 17% del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual brindaría un margen importante de holgura al gobierno para llevar a delante el presupuesto público sin necesidad de realizar recortes al gasto como lo ha hecho en los años recientes; al mismo tiempo estas cifras permiten colocar al tema como alarmante para las finanzas públicas en su conjunto. Es claro que el Presupuesto de Gastos Fiscales no es marginal en su monto, y que el impacto negativo que genera en las finanzas públicas de México es totalmente significativo para su sostenibilidad. El Presupuesto de Gastos Fiscales (*tax expenditures*) tiene como mística la atención de contingencias o situaciones excepcionales que orillan a su implementación, sin embargo, en México esta práctica ya se rutinizó por lo

---

<sup>202</sup> Ugalde, *op. cit.* p. 118.

<sup>203</sup> Algunos aspectos del “presupuesto suplementario” como ha sido denominado por México Evalúa, son regulados por el Artículo 19 de la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sin embargo, el margen de discrecionalidad es grande a favor del ejecutivo.

<sup>204</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Presupuesto de Gastos Fiscales 2015, p. 2.

que hoy da la apariencia de que este debe existir sin mayor controversia. Sin embargo, el Presupuesto de Gastos Fiscales no puede eternizarse, debe funcionar para atender a algún grupo por alguna situación extraordinaria, sólo por un tiempo limitado y bien definido. De manera que el “no cobro de impuestos” a ciertos contribuyentes debería traer aparejados compromisos de productividad, de aumento de exportaciones o de generación de empleo que ayuden al cumplimiento de metas de desarrollo económico nacional y no existir como uno de los apartados regulares de las finanzas públicas. O en su defecto, si su existencia es necesaria, su monto no debería significar 5% del Producto Interno Bruto (PIB), cuando el presupuesto público significa el 24% de este mismo indicador económico.

#### **4.2.2 COMPLEJIDADES DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PPEF)**

##### **a) Ramos con sub-asignación presupuestaria deliberada**

Esta práctica consiste en asignar montos moderados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) en algunos de sus Ramos, los cuales serán sustancial y paulatinamente incrementados durante el ejercicio fiscal, de modo que al final su gasto efectivamente ejercido es incomparablemente superior respecto a lo aprobado por la Cámara de Diputados. De acuerdo con Mariana Campos, el ejemplo de esta práctica es el Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y municipios”, el cual “en varios años ha ejercido muchísimo más gasto de lo que tenía aprobado”. Este Ramo en particular es un paraíso de discrecionalidad para el ejecutivo. La subasignación de ingresos se ha presentado con mayor intensidad también en el Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”; el cual a decir de Mariana Campos de México Evalúa “no se encuentra regulado por ley alguna; prácticamente no hay rendición de cuentas para ese Ramo, por lo que presenta virajes excesivos durante el ejercicio”. Debido principalmente a esta razón, explica Mariana Campos, “en conjunto el Ramo 23 y el Ramo 33 concentran, en promedio, el 67% de las observaciones que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados cuando revisa la Cuenta Pública del año anterior”.

##### **b) Ramos con sobre-asignación presupuestaria deliberada**

Esta es la práctica contraria a la anterior. En este caso, durante la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) se proyecta una asignación presupuestaria muy alta en Ramos sujetos a poca normatividad que regule su ejercicio, con el fin de apartar recursos económicos que en realidad serán trasladados a otros Ramos durante el ejercicio para atender a Ramos o programas que son de muy alta prioridad para los intereses del ejecutivo, pero que sí solicitara formalmente esos techos de presupuesto para esos Ramos muy probablemente le serían negados por la Cámara de Diputados. Para evitar que la Cámara de Diputados le controle los recursos, el ejecutivo asigna en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) a algunos Ramos y programas presupuestarios (Pp) con montos mucho más elevados de los que en realidad

ejercerá. El Ramo General 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal y Tecnológica y de Adultos” explica Mariana Campos “se sobreestima año con año para luego hacerle recortes y transferir a otros rubros”.

Estas prácticas impactan negativa y directamente en la consistencia del presupuesto público ya que permiten el traslado de cientos de miles de millones de pesos de unos Ramos a otros, deformando el espíritu de la asignación de gasto aprobada por la Cámara de Diputados, pues al final del ciclo presupuestario se observa que el gasto efectivamente ejercido por medio de algunos Ramos del presupuesto es muy distinto a lo aprobado por los diputados y por lo tanto queda muy cuestionada la función misma y la razón de ser de dichos Ramos dada la enorme diferencia que se registra entre lo aprobado y lo ejercido.

### **c) Formulación del presupuesto público de manera incremental.**

La formulación del presupuesto público por parte del ejecutivo se lleva a cabo de manera incremental, por lo que no hay una práctica de revaloración seria y a fondo de los programas que lo componen. Aun cuando se cuenta con un importante Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se conoce que no todos los programas presupuestarios (Pp) cuentan con Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Además, los resultados que arroja el SED tradicionalmente no han sido utilizados como insumos para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). En este sentido Ira Sharkansky describió las fuentes del incrementalismo:

“una de ellas es el atractivo de la rutina en comparación con la revisión total de todo el presupuesto...Otra razón para el presupuesto incremental yace en los compromisos incluidos en cada presupuesto”.<sup>205</sup>

Este planteamiento de Sharkansky aplica tanto para el ejecutivo cuando formula el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), como para el legislativo cuando lo discute y aprueba. Lo escaso del recurso tiempo, lo reducido de los recursos humanos y materiales condicionan gran parte de la formulación del presupuesto público.

## **4.2.3 COMPLEJIDADES DURANTE EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO**

### **a) Adecuaciones presupuestarias.**

Las adecuaciones presupuestarias son una práctica financiera que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP lleva a cabo todos los días en un número indeterminado. Las adecuaciones presupuestarias son definidas por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) como “las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y a las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto”. Estas son reguladas por el Artículo 58 de la

---

<sup>205</sup> Sharkansky, *op. cit.* p. 161.

Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), sin embargo, pese a esta reglamentación, su aplicación deja un gran margen de maniobra al ejecutivo.

Las adecuaciones presupuestarias complementan, durante el ejercicio del presupuesto, el círculo vicioso que inicia con las prácticas de sub-asignación y sobre-asignación en los Ramos del presupuesto durante la formulación. No obstante la distancia temporal entre ellas, se encuentran perfectamente calculadas, cuidadas y controladas por el ejecutivo. Prácticamente, la sub-asignación y sobre-asignación no tendrían razón de ser si no existieran las adecuaciones presupuestarias, las cuales representan el último eslabón de este círculo vicioso en las finanzas públicas de México.

El rasgo distintivo de las adecuaciones presupuestarias es que funcionan a través de una ecuación de tipo *suma-cero*, en el cual todo monto que gana un Ramo, otro lo pierde. De este modo, los movimientos producidos por las adecuaciones presupuestarias suponen una inamovilidad en el monto total del presupuesto público, por lo que si no se pone atención, visto desde fuera el presupuesto permanece inalterado. Es sólo hasta que se dirige la atención más dentro del presupuesto público que se detectan estos movimientos de Ramo a Ramo.

Las adecuaciones presupuestarias afectan Ramos y Programas presupuestarios (Pp) en forma cuantitativa y cualitativa, pues provocan que el presupuesto sea inducido hacia gastar menos de lo previsto (*underspending*), o a recibir un fondeo insuficiente (*underfounding*), que le resta efectividad a los Programas presupuestarios (Pp) para resolver los problemas públicos. Estas importantes categorías fueron analizadas en el capítulo I, cuando se estudió el ensayo sobre presupuesto que Irene Rubin escribió con motivo del 75 aniversario de la *Public Administration Review* (PAR).

Por su parte, Oscar Nava Escudero del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México afirma que “las adecuaciones presupuestarias deben ser excepcionales, deberían de controlarse, ajustarlas más porque son muy laxas, mediante el uso del *principio de especialidad presupuestaria* que de cada gasto considera tres aspectos: cuantitativo (montos), cualitativo (gastos concretos) y el temporalidad (tiempos)”

El Presupuesto Basado en Resultados (PBR) implementado ya plenamente desde el año 2008 ha sido afectado sostenida y sistemáticamente por estas prácticas durante la formulación de la Ley de Ingresos (LI); durante la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF); durante su etapa de discusión-aprobación, así como también durante la etapa de ejercicio. Es debido a ello que si se buscara llevar a cabo un cambio profundo en el funcionamiento del presupuesto público, este sólo podrá lograrse a través de una cirugía mayor desde la formulación.

Esto es muy importante subrayarlo ya que cuando se piensa en corregir el presupuesto público, con frecuencia se piensa en abrir las puertas de la Cámara de Diputados a la sociedad civil o se piensa casi de manera automática en dotar de mayores atribuciones a dicha Cámara, todo lo cual efectivamente debe realizarse, sin embargo, lo analizado

permite concluir que el cambio profundo en el presupuesto público deberá dar inicio desde la formulación de la Ley de Ingresos (LI), la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y complementarse con el control de las adecuaciones presupuestarias.

Las líneas anteriores han permitido estudiar detalladamente las condiciones reales en las que se formula la Ley de Ingresos (LI) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) en nuestro país. Parece haber quedado bien asentado que esta manera particular de formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) público condiciona enormemente las siguientes etapas del ciclo presupuestario, restringiendo de manera grave las posibilidades de maniobra que se tienen durante la discusión-aprobación del presupuesto público en la Cámara de Diputados. Por lo que es posible afirmar categóricamente que, una vez que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) ha sido formulado por el ejecutivo, ya queda mucho muy remota la posibilidad de modificarlo sustantivamente. Quedando formulado el presupuesto público por parte del ejecutivo, prácticamente la historia está escrita. Las prácticas perniciosas estudiadas aquí suceden año con año con el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), el cual se supone es la cumbre de la racionalidad.

## **CAPÍTULO V. PRESUPUESTO BASE CERO (PBC).**

Este capítulo tiene como objetivo estudiar la teoría del Presupuesto Base Cero (PBC) y analizar qué fue lo que sucedió con el intento de aplicarlo en México durante 2016. El capítulo se organiza en cuatro apartados. En el primero se aborda los aspectos teóricos e históricos de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC), sus antecedentes, un análisis de lo sucedido en Estados Unidos durante los años setenta cuando la técnica fue aplicada por el gobierno federal y algunos de los gobiernos estatales de aquel país.

En el segundo apartado se estudia el contexto en el cual se intentó aplicar en México el Presupuesto Base Cero (PBC) durante 2016. Para ello la investigación se apoya en los siguientes conceptos de la teoría del equilibrio interrumpido: *imágenes reconocidas y aceptadas; señales de información; nuevos participantes; subsistema de políticas; y, macropolítica.*

En el tercer apartado se analiza el choque que se presentó entre el Presupuesto Base Cero (PBC) y el sistema de instituciones. Para ello se repasa la reingeniería aplicada en la Estructura Programática (EP), a los Ramos del presupuesto y se analizan los obstáculos que el sistema de instituciones le colocó desde los aspectos políticos, legales y técnicos. Obstáculos que el Presupuesto Base Cero (PBC) encontró contra su adecuada implementación.

El cuarto apartado aborda la incompatibilidad del Presupuesto Base Cero (PBC) con el sistema de instituciones actual. Dicho análisis se hace con base en los conceptos de la teoría del equilibrio interrumpido: *sistema de instituciones; fricción institucional; fricción cognitiva; cuestionamiento y reforzamiento de políticas; retroalimentación negativa; y, retroalimentación positiva.*

### **5.1. TEORÍA DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC)**

El objetivo de este apartado es estudiar la teoría con la cual funciona la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC). Para ello se analizan los componentes que dan cuerpo a la técnica y la secuencia de pasos que deben de seguirse de manera estricta para lograr su correcta aplicación. También se repasa lo relacionado con su origen y los casos donde ha sido aplicada así como las probables razones por las cuales la técnica fue desechada de manera casi inmediata donde se puso en práctica. El estudio de los aspectos teóricos de esta técnica presupuestaria permite apreciar la dificultad que se presenta para ponerla en operación.

Dado que esta técnica presupuestaria fue diseñada originalmente en los Estados Unidos, en la literatura especializada se le conoce como *Zero-Base Budgeting* (ZBB). El nombre de esta técnica presupuestaria proviene de la expresión "*from scratch*"<sup>206</sup> que en lengua

---

<sup>206</sup> Burton V. Dean, *Methods in Zero-Base Budgeting*, Technical memorandum 442, for publication: *Annales de Sciences Economiques Appliquées*, Belgium, July, 1978. p. 1.

inglesa significa “empezar algo desde cero”. En los años setenta del Siglo XX, en plena efervescencia de esa técnica presupuestaria que representaba entonces la vanguardia técnico-científica para la elaboración de presupuestos en la iniciativa privada, el profesor Deán Burton escribió:

“Peter Pyhrr inició el PBC en la empresa Texas Instruments en 1970, y reportó acerca de la experiencia en un artículo publicado en la revista de negocios de Harvard... Como consecuencia del artículo de Pyhrr, Jimmy Carter, con la asistencia de Peter Pyhrr, implementó el presupuesto base cero en Georgia en 1971”.<sup>207</sup>

Esta cita resuelve con toda precisión varios aspectos del Presupuesto Base Cero (PBC): 1) su origen en la iniciativa privada (y en el Departamento de Agricultura de Estados Unidos), 2) el tiempo en el que esto sucedió, 3) los nombres de las personas involucradas en el nacimiento de esta técnica y 4) revela el ambiente en el cual el Presupuesto Base Cero (PBC) fue llamado a cumplir una función de choque frente a condiciones adversas dentro de una empresa. Debe agregarse que en aquellos momentos *Texas Instruments* atravesaba por una situación de reducción de recursos que orilló a sus directivos, entre ellos Peter Pyhrr a encontrar nuevos mecanismos que permitieran a la empresa reducir costos mediante el manejo de aspectos financieros y gerenciales en manos de la empresa. Peter Pyhrr explicó que el Presupuesto Base Cero (PBC):

“es un proceso de carácter administrativo, de planeación y de presupuestación que exige a cada administrador justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias; requiere fijar metas y objetivos por las que se deben tomar decisiones de acuerdo con la política institucional, con la finalidad de seleccionar las mejores opciones en cuanto a la relación costo-beneficio”<sup>208</sup>.

Cuando Peter Phyrr escribió acerca del Presupuesto Base Cero (PBC), Frederick Mosher y Salvatore Cimmino ya habían definido claramente lo que son las técnicas presupuestarias, no obstante Phyrr consideró al PBC un “proceso de carácter administrativo de planeación y presupuestación”, no una técnica presupuestaria. Sin embargo, como se ha documentado a lo largo de la investigación, con el paso del tiempo esta y otras han sido conceptualizadas como técnicas presupuestarias. En este sentido, es particularmente importante resaltar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

---

<sup>207</sup> Existió, más tempranamente, un uso experimental como una aproximación al presupuesto base cero, llamado *presupuesto comprensivo* en 1962 en el Departamento de Agricultura de los Estado Unidos durante la planeación del presupuesto de 1964...El equipo de trabajo del departamento de investigaciones de Texas Instruments enfrentando una reducción presupuestaria en 1970, sin un claro entendimiento de dónde y cómo tenía que ser asignado el presupuesto, instituyó una metodología de planeación y presupuestación llamada presupuesto base cero, utilizando un término antiguamente usado en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos...El Dr. Arthur F. Burns, como consejero del presidente de los Estado Unidos, propuso en 1969 que todos los programas gubernamentales de todas las agencias debían ser completamente revisados con lo cual ahorros significativos podrían ser realizados Burton, *op. cit.* pp. 1 y 2.

<sup>208</sup> Tello, *op. cit.* p. 17

(OCDE) reconoce explícitamente en varios documentos que el Presupuesto Base Cero (PBC) es una “técnica presupuestaria”<sup>209</sup>.

La primera característica a señalarse de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) es aquella que exige a los administradores planear el presupuesto de cada año como si la dependencia, entidad o unidad presupuestaria comenzara desde cero ese año. Es decir, una revisión comprehensiva. Esta técnica exige una planeación tal como si la oficina, programa o actividad no hubiera existido el año anterior y se estuviese constituyendo desde cero. Es decir, la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) funciona sin el apoyo de un referente del pasado que pueda ser utilizado como parámetro para llevar a cabo los cálculos relacionados con el presupuesto del año presente. Por lo tanto, la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) se encuentra fuertemente vinculada con el futuro y poco o nada con el pasado.

La técnica exige la desagregación de programas y actividades en paquetes de decisión individuales que detallen los costos en los que se incurre con cada componente del programa. Esto permite identificar detalladamente cómo están siendo utilizados los recursos. Por lo tanto, la técnica implica la justificación de costos y evaluación de beneficios cada año. Una vez que se conoce con detalle esta información es posible valorar bajo criterios objetivos a cuáles actividades se destina más dinero y a cuáles se reduce de acuerdo a la rentabilidad detectada en cada componente de un programa. Peter Pyhrr dijo:

“descubrimos para nuestro horror que muchos programas (en *Texas Instruments*) no eran analizados cada año, y que muchos eran justificados como asuntos dados ya por supuesto, sin que mediara una decisión consciente de alguien”.<sup>210</sup>

Esta técnica presupuestaria rompe con lo rutinario y con lo tradicional que se encuentra plasmado desde largo tiempo atrás en el presupuesto público. Con la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) el presupuesto público es sometido de manera implícita a una evaluación cada año, mientras se está preparando el proyecto anual. La utilización de esta técnica presupuestaria significa la aplicación de algo muy similar a una auditoría interna anual, la cual opera durante la formulación del proyecto de presupuesto del año próximo. En 1977 Peter Pyhrr escribió:

“el PBC puede ser una bendición en aquellas organizaciones donde existe el deseo de hacer que el sistema funcione...Este puede ciertamente también ser considerado un despilfarro por aquellos políticos que piensan que este suena como un concepto agradable para atontar al pueblo con él, mientras se mantiene el gasto como siempre”<sup>211</sup>

---

<sup>209</sup> Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). “Asegurando recursos para la regulación ambiental y la coerción en Kazajastán: Propuestas para la mejora de la planeación y gestión presupuestaria”. Pág. 59; y También en: OCDE “presupuestación para el espacio fiscal y el desempeño gubernamental más allá de la gran recesión”. Mario Marcel. 2012. p.14.

<sup>210</sup> The Wall Street Journal. March 26 of 2015. Sección negocios by David Kesmodel.

<sup>211</sup> Background Paper 79-6. Archivos legislativos del estado de Nevada. Estados Unidos, p. 1.

Pyhrr hace referencia a que la técnica presupuestaria puede ser adoptada de manera responsable y consistente con la racionalidad administrativa, o bien puede ser puesta en práctica de manera irresponsable para cumplir objetivos más relacionados con los intereses políticos de algún o algunos actores involucrados en la toma de decisiones presupuestarias.

En una argumentación similar con la planteada por James O'Connor desde 1974 en torno a la crisis fiscal del Estado, en los archivos legislativos del estado de Nevada en Estados Unidos se encuentra una relación directa entre dicha crisis fiscal y el Presupuesto Base Cero (PBC) en un documento redactado en 1979:

“dado que los ingresos se hacen cada vez más limitados será necesario para las legislaturas realizar difíciles elecciones acerca de los niveles y tipos de servicios prestados por el gobierno. Algunos creen que la técnica presupuesto base cero puede ayudar a asegurar que tales elecciones sean hechas con una base racional e informada”<sup>212</sup>

Aquella que James O'Connor denominó “crisis fiscal del Estado” hoy se conoce como “presión fiscal”. Hoy día la presión fiscal se combate con los instrumentos propios de la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y no con la técnica Presupuesto Base Cero (PBC).

En los años setenta del Siglo XX, en los Estados Unidos se aplicó la técnica presupuestaria Presupuesto por Programas (PPP) lo que llevó a que ésta y la técnica Presupuesto Base Cero (PBC) coexistieran por un corto periodo, después del cual esta última técnica no pudo sostenerse. Sin embargo, buena parte de la bibliografía que existe referente al Presupuesto Base Cero (PBC) señala rasgos de ambas técnicas. La comparación entre ambas técnicas presupuestarias que se encuentra con mucha frecuencia en la literatura especializada de aquellos años se debe principalmente a que entonces no existía la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Incluso se llegó a considerar que el Presupuesto Base Cero (PBC) podría complementar al PPP resolviendo problemas de implementación, en tanto que el PPP se encargaría de resolver los problemas de planeación:

“es considerado que el PPP está dirigido primordialmente al análisis macroeconómico de las decisiones de política pública y de los resultados deseados en lugar de las minucias de una detallada planeación e implementación. Es decir, el PBC provee tales minucias o herramientas microeconómicas para transformar objetivos en eficientes planes operativos”.<sup>213</sup>

Esto llevó a considerar que el PPP se concentraría en las actividades propias de los tomadores de decisiones de alto nivel, en tanto que el PBC se concentraría en los niveles operativos y de gestión del presupuesto. Asociando al PPP principalmente con la eficacia en tanto que al PBC se le creía con una relación más cercana con la eficiencia y la gestión.

---

<sup>212</sup> Ibid, p. 1.

<sup>213</sup> Ibid, p. 2.

Esto condujo a los expertos de aquellos años a asumir al PPP como una técnica de tipo *top-down* y al PBC como una técnica *bottom-up*. Sin embargo, las técnicas continuaron evolucionando y a diferencia de lo que se consideraba entonces, hoy día tanto la planeación nacional como el presupuesto público no se apoyan en ninguna de estas dos técnicas.

En la actualidad tanto los aspectos de planeación (*top-down*) como de operación y gestión (*bottom-up*) se resuelven con la técnica Presupuesto Basado en Resultados (PBR) ya que esa lleva a cabo lo que se conoce como *planeación alineada* que significa que los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se materializan en los objetivos que persigue el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Actualmente la Metodología de Marco Lógico (MML) y su principal herramienta, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) resuelven los problemas de planeación, de operación y de gestión.

Otra aspecto sujeto al análisis del Presupuesto Base Cero (PBC) es su aplicabilidad tanto en la iniciativa privada como en el sector público. En este sentido, es relevante conocer el atenuante que el propio Pyhrr señaló en 1977 con respecto a la aplicación de esta técnica presupuestaria en el sector público, ya que por lo sucedido en México durante 2016 pareciera que en ocasiones los gobiernos retoman las técnicas provenientes del sector privado sin tomar en consideración que se hace necesario moderar algunos aspectos de la técnica al momento de su implementación en el sector público:

“el proceso de presupuesto base cero, como ha sido utilizado en *Texas Instruments* y en el Estado de Georgia, es idéntico en filosofía y procedimientos generales, no obstante los mecanismos específicos de implementación difieren significativamente para ajustarse a las necesidades de esas diferentes organizaciones”<sup>214</sup>

Como se verá más adelante, la implementación de una nueva técnica presupuestaria en el sector público requiere un detallado análisis antes de su aplicación. Este análisis debe tomar en cuenta las leyes del sistema presupuestario, sus actores, las organizaciones públicas encargadas de su aplicación, las restricciones de tipo operativo y administrativo para una correcta implementación y la disponibilidad de recursos económicos, entre otros aspectos. Para conocer más a fondo la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) es necesario conocer detalladamente la secuencia por medio de la cual se pone en funcionamiento. Esta secuencia ha sido sintetizada en cinco pasos claramente diferenciados:

1. “Definir la Unidad de Decisión.
2. Establecer los objetivos de cada Unidad de Decisión.
3. Formular los Paquetes de Decisión.
4. Ordenación de Paquetes de Decisión.
5. Conducir un adecuado control de gestión de la ejecución presupuestaria”.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Idem.

<sup>215</sup> “1. *Definir la Unidad de Decisión*. Nivel institucional responsable de la ejecución de una o un grupo de actividades o funciones, que puede por sí evaluar la marcha de éstas, su costo-beneficio, y someter a consideración superior la necesidad de iniciar nuevos programas o acciones.

### *Definir la Unidad de Decisión*

Se refiere a identificar claramente aquella área de gobierno que habrá de ser la responsable de ejecutar ciertas actividades. Aunque se debe tomar muy en cuenta lo que planteó Dean Burton cuando definió a las unidades de decisión y explicó varias de sus características en *Methods in Zero-Base Budgeting, Technical memorandum 442*, publicado en *Annales de Sciences Economiques Appliques, Belgium*, en 1978:

“Una unidad de decisión puede ser un programa, una unidad de organización, una actividad, un centro de costos, una asignación presupuestaria. La unidad de decisión debe corresponder a una responsabilidad organizacional específica en la preparación de un presupuesto. En cada caso, la unidad de decisión debe tener un administrador identificable”.<sup>216</sup>

La unidad de decisión debe contar con un tamaño adecuado ya que si esta es muy pequeña o muy grande enfrentará problemas relacionados con el diseño de alternativas. Si una unidad de decisión es muy pequeña prácticamente no hay factibilidad de diseñar varias alternativas, por el contrario, si la unidad de decisión es muy grande será difícil formular un número suficiente de alternativas.

Para llevar a cabo una adecuada conformación de las unidades de decisión se requiere tener claridad en cuales son los objetivos que se persiguen, también se hace necesario contar con la documentación soporte de las operaciones actuales y de los recursos de que se dispone, lo mismo una clara identificación de las cargas de trabajo, las correspondientes mediciones de desempeño y un análisis de distintas alternativas que permiten igualmente alcanzar los objetivos planteados.

El administrador debe de estar en posibilidad de imaginar diferentes maneras o alternativas de operar la unidad de decisión. Como puede ser, por ejemplo, una administración centralizada o descentralizada. Pero siempre, deberá cuidar el modo de operar la unidad de decisión por medio de un análisis que muestre las ventajas y las desventajas de cada alternativa, así como por mediciones de desempeño. Dean Burton escribió que durante la definición de las unidades de decisión se debe realizar un informe que deseablemente debe contener una serie de elementos que aporten la información más relevante y

---

2. *Establecer los objetivos de cada Unidad de Decisión.* El responsable de cada institución u organismo puede determinar los objetivos de cada Unidad de Decisión.

3. *Formular los Paquetes de Decisión.* Es el elemento fundamental del presupuesto base cero. Consiste en identificar una actividad, evaluar el costo-beneficio, evaluar formas alternativas de cumplir con el mismo objetivo, y especificar por qué no son utilizados y considerar las consecuencias de no realizarla.

4. *Ordenación de Paquetes de Decisión.* Establecer un orden de prioridades. Unidades inferiores ordenan o clasifican los paquetes y las Unidades superiores deciden su jerarquización y en su caso un reordenamiento.

5. *Conducir un adecuado control de gestión de la ejecución presupuestaria.* Una vez que las actividades han sido incluidas en el presupuesto, se debe llevar un control de gestión estricto sobre la ejecución de las mismas”. Tomado de “*Presupuesto Base Cero*”. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Organismo Público del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. México. 2015. pp. 6 y 7.

<sup>216</sup> Burton, *op. cit.*, p. 4.

específica que permita distinguir y diferenciar claramente a dicha unidad de decisión con respecto a otras:

- “(1) nombre que identifica a la unidad de decisión, su unidad organizacional y su centro de costos;
- (2) informe de los objetivos de la unidad de decisión;
- (3) descripción de cómo opera actualmente la unidad de decisión;
- (4) descripción de las necesidades de personal y funciones asociadas;
- (5) descripción del programa que señale los medios por los cuales se habrán de alcanzar los objetivos;
- (6) identificación y evaluación de medios alternativos para alcanzar los objetivos de la unidad de decisión;
- (7) identificación y evaluación de los niveles incrementales del servicio y sus costos asociados. Identificación de como los objetivos de la unidad de decisión son cumplidos con cada incremento así como los niveles de beneficio adicional;
- (8) identificación de la carga de trabajo y mediciones de desempeño para la unidad de decisión”<sup>217</sup>.

#### *Establecer los objetivos de cada unidad de decisión*

Significa determinar los propósitos de cada una de las Unidades de Decisión ya definidas por el proceso descrito en las líneas anteriores.

#### *Paquetes de decisión*

La integración de los paquetes de decisión es el pilar de esta técnica presupuestaria y constituye una ruptura con las técnicas de presupuestación tradicionales. Mientras que en las técnicas presupuestarias como PT, PPP y PBR las cuales se relacionan más con el incrementalismo sólo se plantea una alternativa para cumplir con los objetivos que la planeación ha señalado, en la técnica Presupuesto Base Cero (PBC) se diseñan varias alternativas y estas quedan sujetas a *decisión* por parte de la jerarquía administrativa. Dean Burton escribió en *Methods in Zero-Base Budgeting, Technical memorandum 442* que un paquete de decisión debe contener:

“informe de objetivos del programa; actividades por medio de las cuales los objetivos serán cumplidos; beneficios esperados con la aplicación del programa; alternativas para este programa; consecuencias de no aprobar el programa; gastos, fondeo y personal que requiere el programa”<sup>218</sup>.

Como se puede observar, los paquetes de decisión proponen caminos alternativos para alcanzar el objetivo que se ha planteado, pero también aportan un estudio de lo que cabría esperar si no se aprueba determinado programa. Es decir, los paquetes de decisión aportan opciones positivas para realizar las actividades, pero las complementa con un análisis en negativo, que diagnostica las consecuencias de que el programa o la actividad

---

<sup>217</sup> Burton, *op. cit.* p. 5

<sup>218</sup> *Ibid.* p. 6

no se implemente. Estos aspectos metodológicos no existen en las otras técnicas presupuestarias. Existen principalmente dos tipos de paquetes de decisión:

“paquetes mutuamente excluyentes, que identifican medios alternativos de desempeñar la misma función. En este caso, la mejor alternativa es seleccionada, mientras que los otros paquetes son desechados. El otro tipo de paquete lo denomina como paquetes incrementales, los cuales reflejan diferentes niveles de fondeo que pueden ser ejercidos en una función organizacional específica”.<sup>219</sup>

### *Jerarquización de los paquetes de decisión*

La jerarquización o priorización de los paquetes de decisión se lleva a cabo formando una pila de paquetes de decisión en un orden descendente. Los paquetes de decisión se priorizan colocando en la parte superior del paquete la que tenga mayor prioridad de realizarse de acuerdo a un estudio de costos y beneficios respecto a la aplicación del programa o actividad. De esta manera, el resultado es un listado de los paquetes de decisión en orden decreciente respecto a importancia y beneficio.

La jerarquización de los paquetes de decisión juega un papel fundamental ya que permite a los niveles ascendentes de la jerarquía administrativa tomar decisiones informadas y analizadas racionalmente para la elección de programas y actividades que se pondrán en ejercicio. Este procedimiento ofrece información y herramientas para decidir:

- “cuáles son los objetivos principales que deben ser alcanzados
- cuánto debe ser presupuestado para todos los paquetes.
- dónde deben ser asignados los recursos. El proceso de priorización identifica y recomienda dónde el dinero puede ser mejor gastado”.<sup>220</sup>

Este procedimiento se concreta en lo que se denomina *formato de priorización* que contiene el listado de paquetes de decisión por orden de importancia descendente para que sea analizado por el siguiente nivel superior jerárquico de la administración. El formato de priorización es un documento ejecutivo que permite conocer de manera ágil una gran cantidad de información ya sistematizada y condensada en una presentación breve. Este formato permite tener una visión panorámica de todos los paquetes de decisión por lo que se convierte en un instrumento importante para la toma de decisiones pues permite llevar a cabo comparaciones de manera rápida conociendo todo el contexto alrededor de los paquetes de decisión.

“el formato de priorización es el documento el cual enlista los paquetes de decisión priorizados en orden de importancia en línea descendente, con la información de lo proyectado, lo actual, acumulativa y el porcentaje de recursos tales como cantidad de gastos y número de empleados”.<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> *Ibid.* p. 7.

<sup>220</sup> *Ibid.* p. 8.

<sup>221</sup> *Ibid.* pp. 8 y 9.

De acuerdo con Peter Pyhrr los formatos de priorización permiten además identificar niveles de fondeo acumulativo con los cuales la alta administración puede juzgar el impacto del presupuesto que tendrá el aprobar cualquier número dado de paquetes; también permite seleccionar únicamente los paquetes que la jerarquía administrativa busca revisar con todo detalle, y también contar con un documento de trabajo para tomar decisiones de fondeo entre distintas priorizaciones.

Con el desarrollo de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) se han elaborado varias formas de priorización de los paquetes de decisión. Dean Burton escribió que debido a que no existe un método de jerarquización universalmente válido, el método de jerarquización que se decida utilizar debe ser correctamente adaptado para satisfacer las necesidades que la organización tenga.

#### Método de criterio único

Con este método, todos los paquetes de decisión son evaluados con un criterio único. Por ejemplo el criterio económico que sólo toma en cuenta variables de tipo económico propias a ese criterio, pero que no considera otros tipos de variables que se existen en el entorno del entorno del programa o actividad y que le afectarán indudablemente. Si bien este método puede ser racional, también será muy parcial al momento de la toma de decisiones. Para poner en práctica este método de jerarquización sería necesario:

“acuerdo en el criterio único a ser utilizado; jerarquización de todos los paquetes en orden descendente de acuerdo con el criterio elegido; determinación del techo presupuestal; recomendación para el fondeo de todos los paquetes por encima del nivel de techo presupuestal así como diferir o eliminar todos los otros; y, comunicación de decisiones hacia todos los administradores involucrados”.<sup>222</sup>

Dean Burton escribió que el método de criterio único es imposible de aplicar debido a que enfrenta fuertes problemas al momento de lidiar con objetivos que son fundamentalmente contradictorios entre sí. Por lo tanto, este método sólo podría ponerse en práctica en situaciones muy particulares que permitieran u orillaran a practicar una rigidez apegada al criterio único.

#### Método por votación

Peter Pyhrr desarrolló un sistema por votación. El método funciona dentro de un procedimiento de toma de decisiones de manera colegiada en la cual a cada uno de los integrantes del órgano que habrá de tomar las decisiones se le entrega una lista completa con todos los paquetes de decisión y los documentos de jerarquización; el órgano procede a discutir cada paquete hasta lograr una comprensión lo suficientemente profunda de cada uno. Después de eso, los integrantes del órgano decisorio votan aplicando una escala fija establecida de antemano que permite estandarizar las calificaciones asignadas a cada paquete mediante la votación. El promedio total de puntos recibidos por el paquete de

---

<sup>222</sup> *Ibid.* pp. 9 y 10.

decisión determina la jerarquía que ocupará en el listado final. Una vez que esto se ha logrado, el listado se envía al siguiente nivel jerárquico ascendente para su análisis.

#### Método de categorías por importancia

Este método permite identificar aquellas consideraciones que se encuentran por encima de la discusión o de la negociación alrededor de un programa. Este método concentra la atención en lo que es obligado por ley, en lo que es necesario realizar, y en lo que es urgente de llevar a cabo. Con este método, se relega a un segundo plano aquellos programas o actividades cuyos resultados se obtienen en el largo plazo.

Al conocer estos tres métodos de jerarquización de los paquetes de decisión se conoce lo detallada y meticulosa que es la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC). La jerarquización de los paquetes de decisión prácticamente termina de dar forma a la técnica en su conjunto. Para el momento en que los paquetes de decisión han sido ordenados sólo resta concretar el presupuesto final de la organización.

“el proceso de jerarquización culmina en las decisiones de asignación tomadas y con la fijación del nivel de techo presupuestal, o presupuesto total, si se quiere ser más específico”.<sup>223</sup>

#### El presupuesto de la organización

Una vez que las unidades de decisión han sido definidas, los paquetes de decisión fueron integrados y la jerarquización de los paquetes de decisión ha sido concluida sólo resta elaborar el presupuesto de la organización. El paso final en el proceso del Presupuesto Base Cero (PBC) es la preparación de los presupuestos detallados, incorporando los registros contables de la organización. Aunque cabe hacer una aclaración importante en torno al formato del presupuesto:

“Aunque el presupuesto quizá sea preparado utilizando el proceso base cero, el producto final es similar en formato al utilizado de forma usual”.

Dean Burton enfatiza que la primera responsabilidad por la implementación exitosa del sistema Presupuesto Base Cero (PBC) yace en la efectividad de los administradores de las unidades de decisión y de la eficiencia del proceso de jerarquización. En los setenta existía la interrogante acerca del papel que cumpliría el Presupuesto Base Cero (PBC) dentro del funcionamiento de las organizaciones y dentro de los sistemas presupuestarios que ya estaban en aplicación tanto en las organizaciones públicas como privadas. En ese sentido ya se consideraban distintas posibilidades para su aplicación. Por un lado existía la posibilidad de integrar el sistema Presupuesto Base Cero (PBC) con la técnica presupuestaria existente en la organización. Por otro lado, existía la posibilidad de que el Presupuesto Base Cero (PBC) sustituyera a la técnica en uso. Ante estas posibilidades Dean Burton se hizo la siguiente pregunta:

---

<sup>223</sup> *Ibid.* p. 13.

“¿el Presupuesto Base Cero (PBC) reemplazará, complementará, o estará completamente separado del proceso presupuestario normal? Es difícil imaginar un caso en donde estuviera completamente separado. Una situación típica es en la que el sistema Presupuesto Base Cero (PBC) sería instalado para complementar y mejorar un sistema presupuestario existente”.<sup>224</sup>

Con el transcurrir de las décadas se confirmó lo acertado del análisis de Burton, quien desde aquellos años consideró que las técnicas presupuestarias tendrían un carácter complementario y acumulativo. Desde entonces planteó que era difícil concebir a la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) completamente separada. Sin embargo, lo que no vislumbra Burton es lo cerca que se encontraba la técnica presupuestaria de quedar en desuso como técnica permanente, para convertirse en una técnica presupuestaria que sólo se utiliza ocasionalmente como un instrumento para afrontar situaciones financieras difíciles tanto en el sector privado como en el sector público, y que generalmente es retirada de su aplicación tan pronto como la situación difícil ha sido superada.

#### *Conducir un adecuado control de gestión de la ejecución presupuestaria*

Esta fase es el último eslabón de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) y se refiere a la racionalidad que debe prevalecer durante todo el ciclo presupuestario. Esto debe repercutir en brindar certidumbre en el ejercicio de los recursos públicos y en una estricta inamovilidad que debe prevalecer en lo que ha sido aprobado para ser realizado. Estos son los pasos que la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) debe cumplir para lograr su correcto funcionamiento.

Como ya se dijo, la principal característica del Presupuesto Base Cero (PBC) es la *comprehensividad*. Esto distingue al Presupuesto Base Cero (PBC) de las otras tres técnicas presupuestarias, pues estas son procesadas por la vía *incremental*. Por el contrario, los fundamentos teóricos y los requerimientos técnicos de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) la convierten en *comprehensiva*. Ser *comprehensiva* le obliga a que cada año se formule un presupuesto completamente nuevo o casi completamente nuevo.

Con base en los hallazgos de esta investigación se puede afirmar que sólo existen dos grandes formas de *procesar* el presupuesto público: *incremental* o *comprehensiva*, estas son excluyentes por lo que cada técnica presupuestaria, de acuerdo con su forma de funcionamiento, puede ser clasificada en una u otra de estas formas:

“Comprehensividad significa la simultánea y completa examinación de todos los programas y de todas las alternativas para los programas, cada año”<sup>225</sup>

Mientras que lo “*incremental*” se refiere a que el presupuesto de este año se hace tomando como base el del año pasado, al cual sólo se agregan los “*incrementos*” (o en raras ocasiones *decrementos*) solicitados y ganados en la negociación por las Entidades y

---

<sup>224</sup> *Ibid.* p. 14.

<sup>225</sup> Wildavsky, *op. cit.* p. 184.

Dependencias. De modo que los presupuestos procesados en forma incremental se dedican casi exclusivamente a lo relativo a los montos de las asignaciones. En este sentido el incrementalismo tiende a generar una situación que se describe así:

“no sólo lo que hice ayer lo tengo que volver a hacer hoy, sino también de la misma manera”<sup>226</sup>

Por el contrario, la forma comprensiva de procesar el presupuesto público se dedica a diseñar y valorar varias *alternativas* para cada uno de los Programas presupuestarios (Pp), Actividades Institucionales y proyectos existentes en el presupuesto público. Si esto no se asimila claramente se corre el riesgo de entender al Presupuesto Base Cero (PBC) como un simple ejercicio circunscrito a la revisión de cifras “desde cero” año con año, cuando es mucho más que eso.

El Presupuesto Base Cero (PBC) viene a ser el ejemplo más nítido de presupuesto público procesado *vía comprensiva*, para la cual no existen los “irreductibles”, y donde todo Programa presupuestario (Pp), Actividad Institucional, y Proyecto, se encuentran sujetos a revaloración. Con esta técnica presupuestaria cada rubro es considerado como si fuera nuevo. Lo que el Presupuesto Base Cero (PBC) hace es llevar a cabo la evaluación previa de distintos caminos *alternativos* por los cuales alcanzar los objetivos trazados. Como escribió el profesor Dean Burtón en 1978:

“Como el presupuesto base cero se relaciona con una solicitud presupuestaria total, no sólo con un incremento (decremento) sobre el que se tuvo el año previo, las actividades existentes son revisadas de una manera tan parecida como se revisa a una nueva actividad propuesta. El énfasis se da sobre la elección entre caminos *alternativos* de proveer el servicio tanto como los *niveles de fondos*”.<sup>227</sup>

Entonces, el Presupuesto Base Cero (PBC) funciona en dos dimensiones que corren paralelas: lo relativo a las *alternativas* para alcanzar los objetivos y lo relativo a los *montos*. Por lo tanto, el Presupuesto Base Cero (PBC) no queda atado a continuar funcionando ni bajo una Estructura Programática (EP) dada de antemano, ni reivindica niveles previos de financiamiento.

Otro aspecto relevante es que la formulación del presupuesto público con base en la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) se realiza colocando los objetivos por encima de la disponibilidad de recursos económicos. En este sentido, la formulación de un presupuesto con la técnica base cero viene anclada desde el futuro hacia el presente, más en el marco de una *planeación prospectiva*, pues son los objetivos los que guían la actividad. No es el presupuesto anterior el que guía la actividad, ni tampoco la cantidad de recursos disponibles lo que guía los pasos de esta técnica.

Como se estudió desde el inicio de esta investigación, todo presupuesto público proviene de la planeación, programación y presupuestación por medio de las cuales, primero define *objetivos*, después diseña los *medios* y finalmente el *costo* de hacerlo. La técnica

---

<sup>226</sup> Tello. *op. cit.* p. 19.

<sup>227</sup> Burton, *op. cit.* p 3.

presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) no es la excepción, pero el rasgo que la hace diferente es que los recursos se ajustan a los objetivos y no al revés. Con base en esto, su aplicación puede significar incluso el aumento del presupuesto. En México actualmente, aunque los objetivos son definidos por la planeación, estos se encuentran muy acotados por la disponibilidad de recursos:

“El Presupuesto Base Cero (ZBB por sus siglas en inglés) es una metodología de elaboración de un presupuesto en que, a partir de una clara definición de propósitos, objetivos y metas, se definen y analizan nuevamente todos los gastos, los que deben ser justificados para cada nuevo periodo presupuestal”<sup>228</sup>

Con la aplicación estricta de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) primero se establecen los objetivos, después se lleva a cabo la revisión comprehensiva de todos los programas y actividades, por lo cual todos son susceptibles de desaparecer y finalmente se determina el financiamiento para cada uno de esos rubros sin tomar en cuenta los niveles previos de financiamiento.

Carlos Tello subraya otra característica distintiva de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC). Cuando es aplicada correctamente de acuerdo a su diseño metodológico, tiene que cumplir una serie de requisitos que le convierten en una técnica rica en el aspecto cualitativo:

“El PBC es un complejo y dilatado proceso democrático, que demanda profundos estudios y debates transparentes”<sup>229</sup>

Este aspecto del Presupuesto Base Cero (PBC) es muy importante, ya que lo convierte en una técnica que funciona de abajo hacia arriba, mediante lo que se conoce como una vía *Bottom-up*, que significa seguir un camino de involucramiento ascendente de actores durante la implementación de la técnica.

Por el contrario, cuando no es bien aplicada la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) y se omite este aspecto sustantivo de su esencia, fácilmente se le atribuye un carácter vertical descendente (*Top-down*), que significa que las oficinas con mayor jerarquía dentro de las Dependencias y Entidades son las que toman las decisiones y las de intermedia o baja jerarquía sólo obedecen los lineamientos que se les instruyan.

El carácter endógeno es otra de sus características fundamentales. Ya sea que la técnica se aplique correctamente (*Bottom-up*) o de manera contraria a su esencia (*Top-down*) la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) posee intrínsecamente un carácter endógeno ya que ni las decisiones acerca de las *alternativas* elegidas, ni su priorización ni tampoco los *montos* de las asignaciones se encuentran sujetos a negociación. Las *unidades de decisión*, los *paquetes de decisión* y su *jerarquización* se encuentran plenamente en manos de los funcionarios que diseñan las políticas en las Dependencias y Entidades de la administración pública.

---

<sup>228</sup> Tello, *op. cit.* p. 16.

<sup>229</sup> *Ibid.* p. 20.

Dicho carácter endógeno representa la principal causa de tensión del Presupuesto Base Cero (PBC) con el presupuesto público, ya que este por naturaleza es negociado. Desde el nacimiento del sistema presupuestario en Inglaterra y del presupuesto público, la negociación política se convirtió en uno de los principales atributos del presupuesto público. En consonancia con el análisis del carácter endógeno de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC), algunos especialistas han señalado que es fundamentalmente centralista o que responde a una lógica racionalista. En este sentido, Michael J. Scheiring del Departamento de presupuesto de New Jersey en los Estados Unidos escribió a finales de los setenta del Siglo XX que:

“el objetivo del PBC es formar tomadores de decisiones con la habilidad de examinar tanto programas objetivo como programas basados en leyes promulgadas o en necesidades que fueron prioridad largo tiempo atrás. Ambos tipos de programas son sometidos a revisión”.<sup>230</sup>

Cabe subrayar que en esta concepción los tomadores de decisiones no negocian con otros órganos. Por otro lado, dado que los programas de nueva creación son evaluados al igual que aquellos programas con una larga existencia dentro del presupuesto público, la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) asigna un mismo estatus a ambos tipos de programas.

Esta técnica presupuestaria fue puesta en práctica en todas las áreas del gobierno federal de los Estados Unidos durante el año 1977, con Jimmy Carter al frente; sin embargo, tan sólo tres años después la técnica fue abandonada. A pesar del tono optimista que despertó por un corto periodo en los años setenta del Siglo XX, el Presupuesto Base Cero (PBC) nunca pudo mantenerse vigente en su aplicación. Al respecto, esto es lo que escribió Aaron Wildavsky quien fue uno de sus principales críticos:

“el resultado principal fueron montañas de papeles de trabajo. El experimento falló doblemente porque nadie pudo descifrar como hacer las comparaciones y porque nadie estuvo dispuesto ni fue capaz de realizar las drásticas reasignaciones que habrían sido requeridas”.<sup>231</sup>

No obstante, como mostró la revisión de la literatura especializada en presupuesto público de aquellos años, se percibe un considerable grado de optimismo a raíz de su reciente implementación a nivel federal en el gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, con el paso de un corto tiempo se hicieron palpables las dificultades que acarrea su implementación. De esta forma para 1980 la técnica había sido desechada, tan sólo tres años después de haber sido implementada.

Scheiring enlistó de manera puntual, desde finales de los setenta del Siglo XX, varios aspectos relevantes a tomarse en cuenta dentro del sector público al intentar la aplicación de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC). Los aspectos identificados continúan vigentes hoy día. El análisis realizado por Scheiring fue producto de su amplio

---

<sup>230</sup> *Ibid*, p. 3.

<sup>231</sup> Wildavsky, *op. cit.* p. 195.

conocimiento que adquirió al desempeñarse como analista de programas en la Sección de Evaluación en la Agencia de Presupuesto de New Jersey.

**FIGURA NO. 20. ASPECTOS A TOMARSE EN CUENTA PARA LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC)**

- “El Presupuesto Base Cero (PBC) no puede ser implementado de la noche a la mañana. Se requiere tiempo para desarrollar apropiadamente las formas y para entrenar al personal de presupuesto y al de la agencia que pondrá en práctica esta técnica.
- La alta gerencia quizá sea vista en la postura de ignorar y sólo prestando ayuda sólo de palabra al Presupuesto Base Cero (PBC). Es muy importante que los funcionarios presupuestarios con los más altos niveles demuestren activamente su apoyo hacia el equipo de presupuesto y hacia los oficiales de la agencia, también en la utilización del Presupuesto Base Cero (PBC).
- Las agencias probablemente encuentren considerables problemas en la interpretación de los formatos y en el entendimiento de los conceptos del Presupuesto Base Cero (PBC) Estrecha coordinación y un puntual seguimiento debe ser conducido por la oficina de presupuesto para asegurar el entendimiento apropiado y completo de las formas requeridas por las agencias.
- Las medidas de desempeño deben ser revisadas de antemano para asegurar que la información (sobre las necesidades del programa, la eficiencia y la efectividad del programa producidos a lo largo de la aplicación del programa) que las agencias estipulen será proveída de manera adecuada. Los tipos de medidas de desempeño requeridos son frecuentemente confusos para las agencias.
- Un seminario educacional para legisladores, especialmente para aquellos en los comités de finanzas, debe ser realizado con objeto de lograr que estos sean más capaces de entender los conceptos del nuevo sistema.
- Un nuevo sistema presupuestario no es instituido por decreto. Las reformas al sistema presupuestario y su mejora normalmente llevan años de lento y doloroso desarrollo. No debe anunciarse a ningún nuevo sistema o cambio relevante en el sistema presupuestario actual como aquel mesías que va a traer las soluciones de la noche a la mañana. Las experiencias del Presupuesto por Programas (PPP) han servido para brindar muchas lecciones en esta área”.

Fuente: Background Paper 79-6 Zero-Base Budgeting, legislación del estado de Nevada p. 10.

Por su parte George Bell, quien se desempeñó como director de la Asociación Nacional de Oficiales de Presupuesto realizó una serie de advertencias en cuanto a la implementación del Presupuesto Base Cero (PBC) y las consignó en el “Libro de los estados de 1976-77” y también fueron retomados en el *Background Paper 79-6* de la legislación del estado de Nevada.

“Bell refiere que para el caso de cualquier sistema presupuestario sea cual sea su nombre, ahora es ampliamente reconocido que tales sistemas no pueden ser puestos en práctica rápidamente. La toma de experiencia debe desarrollarse; más importante, los supuestos beneficiarios como gobernadores, legisladores y administradores deben familiarizarse con el método. Esto toma años”.<sup>232</sup>

Como respuesta a los análisis de Scheiring y Bell que se basaron en evidencia empírica recogida por ellos en aquellos años, Peter Pyhrr respaldó a la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) aportando los casos de *Texas Instruments* y el estado de *Georgia*. De este modo, contra lo señalado por Scheiring y por Bell, Peter Pyhrr escribió que la experiencia en *Texas Instruments* y en el estado de Georgia indicaban que:

“este tipo de Presupuestación no hizo más pesadas las cargas de cálculos presupuestarios. En realidad, efectivamente planeado y adecuadamente gestionado, el Presupuesto Base Cero (PBC) puede realmente reducir las cargas de cálculos presupuestarios al mismo tiempo que mejora significativamente la gestión en la toma de decisiones presupuestarias y la asignación de recursos”.

En los Estados Unidos se aplicó el Presupuesto Base Cero (PBC) en algunos de sus estados y en muchos municipios. Los resultados de la aplicación de esta técnica presupuestaria fueron desiguales por lo que no existió una tendencia única que pudiera categorizar a la totalidad de los casos en donde se aplicó. El *Background Paper 79-6* de la legislatura del estado de Nevada contiene una síntesis de la aplicación de la técnica presupuestaria en distintos estados de la unión americana.

---

<sup>232</sup> Background Paper 79-6 Zero-Base Budgeting, legislación del estado de Nevada p. 11.

## FIGURA NO. 21. APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC) EN GOBIERNOS ESTATALES DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EN SU GOBIERNO FEDERAL

- “En el estado de California se intentó aplicar el Presupuesto Base Cero (PBC) sobre la base de un proyecto piloto y, de acuerdo con Barry Donnelly, jefe del programa de evaluación del Departamento de Finanzas encontró que el PBC no agregó ningún beneficio especial que no brindaran las otras estrategias de presupuestación existentes.
- La legislatura del estado de Óregon mandató en 1977 que el Presupuesto Base Cero (PBC) fuera implementado en un periodo de seis años en todas las agencias del estado. El Presupuesto Base Cero (PBC) funcionó bien en algunas de las 31 agencias seleccionadas y había sido un fracaso en otras.
- Gary L. Ellwagner del Departamento de Gestión Ejecutiva de Dakota del Sur sugería que los intentos iniciales de implementación del Presupuesto Base Cero (PBC) mandados en 1977 revelaban algunos problemas. Tres departamentos (salud pública, protección ambiental y la oficina del procurador general) fueron seleccionadas para implementar el sistema de Presupuesto Base Cero (PBC). De acuerdo con Ellwagner, mucho tiempo, esfuerzo y papeles de trabajo se invirtieron en producir el presupuesto de esas agencias. Aparentemente, sin embargo, la legislatura decidió su misma técnica establecida tradicionalmente para la presupuestación en lugar de la presupuestación base cero, para establecer el presupuesto del estado.
- De acuerdo con Carl Tuellar, jefe de la Unidad de Recursos Económicos de la División de Presupuesto, Planeación de Políticas y Coordinación de Idaho, la presupuestación base cero ha visto sus altibajos en Idaho. Él nota que la presupuestación base cero es políticamente conveniente, ya que permite un análisis con mayor profundidad de los programas, implica el involucramiento de más personal en la toma de decisiones y aporta otro tipo de justificación para los programas diferente de una basada en las asignaciones del año anterior. Los aspectos negativos de la presupuestación base cero mencionados por Tuellar son que 1 crea el supuesto de que los beneficios están relacionados con los costos; 2 incrementa el tiempo y el esfuerzo requerido en el proceso presupuestario; 3 permite que elementos de alta prioridad sean defenestrados hasta niveles de baja prioridad; 4 dificulta llevar a cabo comparaciones entre la información histórica de las asignaciones y el monto actual de asignación; 5 genera falsas expectativas acerca de los resultados del proceso; y, 6 no es adecuada para identificar relaciones con los fondos destinados. Tuellar no pudo identificar ningún ahorro directo asociado con la técnica de presupuestación base cero en Idaho.
- Por lo que respecta al nivel federal en los Estados Unidos, una detallada valoración del primer año de aplicación de la presupuestación base cero, la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) fue incapaz de señalar cuánto dinero había sido ahorrado utilizando este proceso. Bajo el proceso la OMB dijo que las prioridades de presupuesto de las agencias habían logrado ser explícitamente identificadas y señaladas. Las agencias habían sido más capaces de contener el tamaño de sus solicitudes de presupuesto. Por el contrario, el documento señala que los problemas incluyeron algún grado de confusión en los procedimientos así como un incremento muy notable de la cantidad de papel de trabajo.

Fuente: Background Paper 79-6 Zero-Base Budgeting, legislación del estado de Nevada, pp. 11 y 12.

En aquellos años se llevaron a cabo encuestas muy serias para conocer la opinión de los administradores de organizaciones en las cuales se había puesto en práctica el Presupuesto Base Cero (PBC). Dichas encuestas enfocaron su atención en investigar casos de aplicación de esta técnica presupuestaria que arrojaran nuevo conocimiento respecto a su utilidad. Las encuestas fueron dirigidas a administradores que se encontraban aplicando la técnica en ese momento. Por lo que se refiere a los montos de los presupuestos como resultado de aplicar esta técnica presupuestaria se obtuvo lo siguiente:

“13% reportó un decrecimiento de más del 10%; 30% un decrecimiento de sus presupuesto de entre 5 y 10%; 51% reportó que sus presupuestos habían cambiado (crecido o decrecido) menos de 5%; y el 7% de los consultados reportó un crecimiento de sus presupuestos de más del 5%”.<sup>233</sup>

La tabla siguiente muestra los resultados que la encuesta arrojó al identificar al Presupuesto Base Cero (PBC) como herramienta de cambio en el monto de presupuesto y por otro lado, como herramienta de reasignación de recursos. La encuesta resalta dos premisas principales de esta técnica presupuestaria ya que por un lado identifica el efecto de la aplicación de la técnica respecto al monto total del presupuesto y por el otro lado, permite medir el grado de modificación de la composición interna del presupuesto como resultado de aplicar el Presupuesto Base Cero (PBC):

**FIGURA NO. 22. ENCUESTA SOBRE EL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC).**

Tasa de consultados (porcentaje)					
	Excelente	Bueno	Confiable	Pobre	No aplica
Herramienta de cambio del monto total de presupuesto	28	46	20	0	6
Herramienta de reasignación de recursos	34	42	20	2	2

Fuente: Burton V. Dean, *Methods in Zero-Base Budgeting*, Technical memorandum 442, for publication: Annales de Sciences Economiques Appliques, Belgium, July, 1978, p. 15

Los resultados colocaron al Presupuesto Base Cero (PBC) como una herramienta muy bien calificada ya que las categorías “bueno” y “excelente” agrupan cerca del 75% de las respuestas. Sin embargo la categoría “bueno” es la que predomina. No obstante debe subrayarse que prácticamente ninguna organización consideró a la técnica presupuestaria como “pobre”, por lo tanto, la principal incógnita que surge a quien estudia los resultados de la encuesta es si quizá las organizaciones que calificaron a la técnica como “bueno” y “confiable” no pudieron beneficiarse más con la implementación del Presupuesto Base Cero (PBC) debido a problemática respecto al modelo organizacional interno.

<sup>233</sup> *Ibid.* p. 14.

La siguiente tabla muestra las respuestas de los consultados respecto a los beneficios administrativos que se presentaron como resultado de implementar el Presupuesto Base Cero (PBC). Estas respuestas sólo tienen que ver con la vida administrativa interna de la organización, por lo que no se habla de aumento o disminución en los montos de recursos ni de reasignaciones de presupuesto. Los resultados de la siguiente tabla dejan claro que la técnica Presupuesto Base Cero (PBC) va más allá de las cifras, pues con su aplicación permite identificar áreas de oportunidad a nivel organizacional. Esto dota a esta técnica presupuestaria de una riqueza metodológica cualitativa. Por lo que el Presupuesto Base Cero (PBC) con su implementación abre la posibilidad para la mejora cualitativa y cuantitativa.

**FIGURA NO. 23. ENCUESTA SOBRE OTROS BENEFICIOS DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC).**

Evaluación de los consultados del PBC (porcentaje)					
Propósitos administrativos	Excelente	Bueno	Confiable	Pobre	No aplica
Aprender más acerca de la organización	55	42	3	--	--
Gestionar actividades de gastos elevados con mayor flexibilidad	20	54	23	3	--
Mejorar la eficiencia y la eficacia	18	58	18	3	3
Desarrollar métodos alternativos de operación	15	46	36	3	--
Cambios al plan organizacional	13	39	24	16	8
Evaluar el desempeño del equipo asistente	13	35	35	11	5

Fuente: Burton V. Dean, *Methods in Zero-Base Budgeting*, Technical memorandum 442, for publication: Annales de Sciences Economiques Appliques, Belgium, July, 1978, p. 15

Quizá el más contundente de los resultados es el que indica que el 97% de las organizaciones encuestados consideró como “bueno” o “excelente” al Presupuesto Base Cero (PBC) como medio para aprender más acerca de la organización. Esto significa que la totalidad de las empresas aprende más acerca de su propio funcionamiento cuando aplica la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC). Lo cual constituye un activo por sí mismo.

Un segundo aspecto es que, al igual que la tabla anterior, en esta se repite la baja consideración como “pobre” a esta técnica presupuestaria. Lo que significa que la aplicación de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) es significativa por sí misma.

Un tercer aspecto muy importante es que si se observa la intersección entre la columna “bueno” con la fila “mejorar la eficiencia y la eficacia”, se descubre que esta fue la que recibió el mayor porcentaje (58%). Es decir, este fue el mayor porcentaje recibido en toda la encuesta. Lo que significa que, de acuerdo con los administradores de las organizaciones

consultadas, dentro de los muchos aspectos que se podrían evaluar y que efectivamente se evalúan en esta encuesta, lo más sobresaliente que se obtuvo con la aplicación de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) estuvo directamente relacionado con “mejorar la eficiencia y la eficacia”.

Con esto se demuestra fehacientemente el valor intrínseco que posee la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) para contribuir a la mejora organizacional en donde se aplica. Las dos tablas anteriores permiten identificar potencialidades cuantitativas y cualitativas aparejadas con la aplicación de esta técnica presupuestaria.

En la siguiente tabla se muestran los resultados de una encuesta realizada a 15 empresas de los Estados Unidos que se encontraban aplicando la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) a finales de los setenta. En la tabla se registran sólo las respuestas afirmativas brindadas por más de la mitad de las empresas encuestadas.

**FIGURA NO. 24. RAZONES IMPORTANTES DE LAS ORGANIZACIONES PARA UTILIZAR EL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC)**

(como lo reportaron más de la mitad de las organizaciones)
Se considera una vía alternativa de desempeñar el mismo trabajo (12)
El proceso administrativo se concentra en el análisis y en la toma de decisiones (11)
Mejora el proceso de planeación (10)
Permite que cada solicitud presupuestaria venga justificada (10)
Permite transferencias dentro de los departamentos o de unos departamentos a otros (10)
Relaciona los costos y los beneficios de los programas (10)
Posibilita una mayor habilidad de la alta gerencia para llevar a cabo el seguimiento acerca de costos y desempeño (8)
Permite la reducción de esfuerzos duplicados en el equipo asistente (8)

Fuente: Burton V. Dean, *Methods in Zero-Base Budgeting*, Technical memorandum 442, for publication: *Annales de Sciences Economiques Appliques*, Belgium, July, 1978, p. 17.

Lo primero que se desprende del análisis de la tabla es que 12 de 15 empresas consideraron que el Presupuesto Base Cero (PBC) es “una vía alternativa de desempeñar el mismo trabajo”. En otras palabras, tácitamente reconocieron que sí existe otra forma de procesar el presupuesto de la organización. Si bien por el formato de la encuesta no es posible determinar si las empresas lo consideraron una “peor” alternativa o una “mejor” alternativa, lo que sí queda claro es que la técnica constituye por sí misma una alternativa. Lo que sí se puede inferir, sin embargo, que si las 12 empresas hubiesen al Presupuesto Base Cero (PBC) como una “peor” alternativa, entonces no la habrían calificado como una alternativa seria para ser considerada.

11 de las empresas señalaron que “el proceso administrativo se concentra en el análisis y en la toma de decisiones”, lo cual permite inferir que el uso de la técnica presupuestaria

Presupuesto Base Cero (PBC) rebasa el esquema incremental, en el cual la atención se concentra en las cifras.

10 empresas respondieron que la implementación de esta técnica “mejora el proceso de planeación”. Esto quiere decir que la técnica ayuda a las organizaciones a llevar a cabo una mejor visualización del futuro y a identificar mejor los objetivos a alcanzar.

10 empresas señalaron que la técnica “permite que cada solicitud presupuestaria venga justificada”. Con lo cual se puede inferir que las organizaciones encuestadas detectaron actividades o programas que se repetían años con año, pero que carecían de justificación hasta que se hizo un análisis profundo con la técnica Presupuesto Base Cero (PBC).

También 10 empresas identificaron que el uso de la técnica “permite transferencias dentro de los departamentos o de unos departamentos a otros”, por lo que es claro que las organizaciones probablemente lograron mejorar su desempeño sin necesidad de solicitar recursos adicionales. Esto por señalar algunos de los principales aspectos de la encuesta.

En la siguiente tabla se presentan los resultados de la encuesta realizada a las mismas 15 empresas, pero ahora en lo relacionado con los problemas que identificaron con la implementación del Presupuesto Base Cero (PBC).

**FIGURA NO. 25. PROBLEMAS IMPORTANTES QUE OCURREN CON EL USO DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC)**

Dificultad para evaluar diferentes paquetes de decisión de distinta naturaleza en la misma escala (10)
Requiere mayor tiempo y esfuerzo que otros métodos (9)
Dificultad de ordenar y jerarquizar un gran número de paquetes de decisión (8)
Incrementa los esfuerzos necesarios de comunicación y administración (8)
El Presupuesto Base Cero (PBC) intimida a los administradores (7)
Requiere información de costo-desempeño la cual no está disponible o es difícil de obtener (6)

Fuente: Burton V. Dean, *Methods in Zero-Base Budgeting*, Technical memorandum 442, for publication: *Annales de Sciences Economiques Appliques*, Belgium, July, 1978, p. 17

Como una síntesis general de sus resultados, es claro que la técnica exige mayores esfuerzos y habilidades tanto organizativas como cognitivas, sin embargo, también es claro que reporta mejoras considerables tanto en los aspectos administrativos de la organización como también respecto a los recursos económicos utilizados cuando la técnica se aplica.

Finalmente, en la siguiente tabla se concentran los resultados de las respuestas dadas por las organizaciones respecto a los problemas que se presentan los métodos tradicionales de presupuestación. El incrementalismo se destaca como el primer problema que las empresas señalan con base en años de experiencia.

## FIGURA NO. 26. PROBLEMAS ASOCIADOS CON LOS MÉTODOS TRADICIONALES DE PRESUPUESTACIÓN

<p><b>INCREMENTALISMO</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Extrapolación desde los presupuestos previos</li><li>-Niveles previos de esfuerzo de los años anteriores son dados por descontado y la requisición es para lograr una adición a tal base</li><li>-Los dólares incrementales de año con año crecen sin necesidad de que cada actividad identifique los costos-beneficios</li></ul>
<p><b>PROGRAMAS YA EN OPERACIÓN Y NUEVOS PROGRAMAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Los programas existentes no son colocados en el mismo punto que los programas nuevos</li><li>-El problema de evaluar nuevas actividades en nuevas áreas</li><li>-Incapacidad para revisar programas alternativos, costos asociados y de costos y beneficios de nuevos incrementos</li></ul>
<p><b>PROBLEMAS DE EVALUACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Falta de visibilidad de actividades que están siendo desempeñadas, así como sus beneficios y sus costos</li><li>-Falta de habilidad para evaluar programas en un ambiente dinámico con ciclos extremadamente cortos de vida del producto</li><li>-No se toma el tiempo para averiguar qué son específicamente realmente los gastos, o los beneficios esperados por esos gastos</li><li>-No revisa la efectividad de las actuales actividades organizacionales del equipo de asistentes</li></ul>

Fuente: Burton V. Dean, *Methods in Zero-Base Budgeting*, Technical memorandum 442, for publication: Annales de Sciences Economiques Appliquées, Belgium, July, 1978, p. 18.

Los resultados mostrados en la tabla son lo bastante específicos como para requerir una interpretación. Probablemente lo único que restaría por reafirmar es que tan pronto se preguntó a las organizaciones acerca de los principales problemas relacionados con los métodos tradicionales de presupuestación el concepto que surgió de manera natural fue "incrementalismo". Lo cual confirma lo planteado a lo largo de esta investigación en el sentido de que el Presupuesto Tradicional (PT), el Presupuesto por Programas (PPP) y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) son procesados de una manera incremental; en tanto que la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) es comprensiva en su esencia, lo que la separa de las otras técnicas.

Hasta aquí se ha estudiado la teoría del Presupuesto Base Cero (PBC). Se han revisado los pasos que deben seguirse para aplicar correctamente la técnica. Se ha estudiado también cómo se implementó en los Estados Unidos y cuales fueron algunos de los resultados de esa implementación. Asimismo, se han analizado las experiencias de diversas organizaciones que pusieron en práctica la técnica en los años setenta del Siglo XX. La pregunta es

¿cuándo se observó que algo así ocurriera con el presupuesto público de México durante 2016?

Como conclusión de este apartado se tiene que la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) no fue aplicada al presupuesto público de México durante el año 2016. No existe evidencia documental de que ninguna área de la Administración Pública Federal (APF) haya llevado a cabo la *definición de unidades de decisión, integración de paquetes de decisión, jerarquización de paquetes de decisión, ni conformación de presupuestos con base en ello.*

Los “Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2016” emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPyCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 22 de junio de 2015 instruyeron a las Dependencias y Entidades para que identificaran áreas de oportunidad, llámense Ramos o Programas presupuestarios (Pp) para reducir el gasto total. Pero nunca se instruyó a la Administración Pública Federal (APF) a una reconversión administrativa acorde con la implementación de una nueva técnica presupuestaria que rompería con el incrementalismo.

Además, a diferencia de lo que sucedió en Estados Unidos en los setenta en donde el Presupuesto Base Cero (PBC) se aplicó en el gobierno federal, en varios gobiernos estatales y en muchos gobiernos municipales, en México durante 2016 el intento de aplicación del Presupuesto Base Cero (PBC) sólo fue expresado por el gobierno federal por lo que en caso de que hubiese sido implementado, ni el Congreso de la Unión, ni los gobiernos estatales, mucho menos municipales, habrían aplicado la misma técnica, lo que habría provocado una gravísima desarmonización contable entre los poderes de la Unión y entre los distintos órdenes de gobierno.

## 5.2 CONTEXTO DE LA APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC) EN MÉXICO DURANTE 2016.

Ahora se estudiará el contexto y la forma como se intentó aplicar la técnica Presupuesto Base Cero (PBC) en 2016, tomando como marco teórico la teoría del equilibrio interrumpido con los conceptos que le son propios como: *imágenes reconocidas y aceptadas*; *nuevos actores*; *subsistema de políticas*; *macropolítica*; y, *señales de información*.

### 5.2.1 IMÁGENES RECONOCIDAS Y ACEPTADAS

En México durante varias décadas se vivió una situación de estabilidad en el presupuesto público dominada por el incrementalismo sólo interrumpida de manera considerable en dos ocasiones. Durante la discusión-aprobación del presupuesto 1998, cuando el partido hegemónico perdió la mayoría legislativa en la Cámara de Diputados y la oposición pudo crear el Ramo 33 para reducir la discrecionalidad y aumentar la racionalidad en la entrega de recursos provenientes de la federación hacia las Entidades Federativas. Posteriormente con el presupuesto 2005, cuando el ejecutivo vetó el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Sin embargo, aunque en ambos casos la interrupción del equilibrio produjo acalorados debates, estos no desbordaron los límites de la comunidad de expertos que atendía el tema del presupuesto público, ni tampoco se llegó a demoler imágenes reconocidas y aceptadas dentro del tema presupuesto público.

A diferencia de lo ocurrido en aquel entonces, durante el año 2016 en el marco de la disminución del precio internacional del barril de petróleo si se destruyeron al menos dos *imágenes reconocidas y aceptadas* que habían permanecido durante décadas en el imaginario colectivo de la sociedad mexicana. Estas son:

- el presupuesto público es objeto de estudio y trabajo sólo de una comunidad de política pública.
- los ingresos petroleros financian en gran medida al presupuesto público.

En cuanto a la primera *imagen* se observó que durante 2015 en tanto se incrementaba la *presión fiscal* en las finanzas públicas de México el gobierno federal enfrentó fuertes presiones de distintos sectores para mantener el tema del presupuesto público en manos exclusivamente del gobierno. La presión fiscal creciente condujo al gobierno federal a la búsqueda de soluciones las cuales abrieron inevitablemente el tema del presupuesto público a la discusión más allá y fuera de las oficinas financieras gubernamentales.

En cuanto a la segunda *imagen* se tiene que las políticas públicas diseñadas para atender lo relacionado con el petróleo se habían mantenido por casi ocho décadas dentro de los márgenes del gobierno federal, como producto de la rectoría del Estado en torno al desarrollo nacional mandatado por la Constitución de 1917. Con la reforma energética de 2013 esta situación llegó a su fin y con ella se cerró una época en la historia de México. Lógico fue que al transitar de un *Estado rector* a un *Estado regulador* se alteraran todas las variables en torno a las políticas públicas que el gobierno diseña con respecto al petróleo.

Haciendo que la relación entre petróleo y presupuesto público también se alterase. Producto de la reforma energética y de la baja en el precio internacional del barril de petróleo, el financiamiento del petróleo al presupuesto público se vería muy disminuido. El petróleo dejaría de ser la fuente principal de ingresos para el presupuesto público de México.

## 5.2.2 NUEVOS ACTORES, SUBSISTEMA DE POLÍTICAS Y MACROPOLÍTICA

Dado que la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) no significa un nuevo desarrollo técnico-científico sino más bien un salto al pasado, cobra especial relevancia conocer el origen de la propuesta para utilizarla en México en 2016. Con este objeto, se realizó un seguimiento periodístico que arrojó un hallazgo de la probable fuente. Hay que recordar que en el año 2010 se discutía una reforma hacendaria que finalmente fue aprobada por el Congreso de la Unión en 2013:

“La iniciativa privada “afina motores” para presentar su propuesta de *reforma hacendaria* consensuada por todos los sectores productivos, antes de que arranque el periodo legislativo en septiembre próximo, y para ello, lanzará una de sus “cartas” dirigida a los egresos públicos, donde se parta de un presupuesto base cero y no inercial”<sup>234</sup>

La nota anterior permite afirmar que la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) fue propuesta desde el año 2010 y que el actor principal que la promovió fue el alto empresariado mexicano. Es decir, el involucramiento de nuevos actores respecto del presupuesto público inició en 2010 a raíz de la reforma hacendaria que el ejecutivo planteó como necesaria e impostergable. Sin embargo, la propuesta del empresariado no fue tomada en cuenta con seriedad en aquel momento debido principalmente a la gran disponibilidad de recursos económicos provenientes de la exportación de hidrocarburos. La reforma hacendaria fue la puerta que dio paso para que nuevos actores se involucraran de manera directa en el presupuesto público de México, pero el proceso se profundizó y cada vez más actores participantes se involucraron conforme las condiciones económicas internacionales y la caída de los ingresos petroleros fue haciendo más difícil la situación

---

<sup>234</sup> “Cada organismo empresarial se encuentra en el proceso de recepción de propuestas de sus agremiados, con el fin de delinear el proyecto de reforma hacendaria, “pero lo que ya no queremos es el incremento de tasas impositivas a los mismos, por el contrario, vamos por la revisión de los egresos de los gobiernos”, adelantó Jorge Enrique Dávila Flores, presidente de la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO). “Vamos a los egresos, ahí habrá mucho que hacer, porque propondríamos que se ejerciera de presupuestos base cero y no de presupuestos inerciales, en el que una dependencia ejerció un presupuesto de 100 pesos en un año, y automáticamente le corresponden 105 el próximo. Estaremos partiendo y proponiendo de los presupuestos base cero de los egresos de los tres niveles de gobierno”, estableció el líder de los comerciantes en el país. Entrevistado por separado, Claudio X González, presidente del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), coincidió en que al interior del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), se analizan distintas medidas que plantearán en su propuesta hacendaria. Una de ellas es un presupuesto base cero, aunque también reconoció que en la experiencia internacional ha dejado resultados mixtos, pero no está descartado”. El Economista. Diario. México, 21 de junio de 2010. Artículo firmado por la reportera Lilia González.

financiera. Paulatinamente, este proceso provocó el traslado del tema presupuesto público desde el *subsistema de políticas* que históricamente le atendía hasta colocarlo en la *macropolítica*.

Otros relativamente “nuevos” actores involucrados en el presupuesto público de México son el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), ya que no debe olvidarse que desde 1976, cuando se firmó la primera Carta de Intención con el FMI para contratar deuda, estos organismos han mantenido un nivel de involucramiento importante en la economía nacional. Cabe señalar que en enero de 2015 cuando el ejecutivo federal hizo el anuncio de que implementaría la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) afirmó que “en este proceso de reingeniería presupuestal, el gobierno federal será asesorado por el Banco Mundial”<sup>235</sup>.

De manera complementaria, en los Criterios Generales de Política Económica 2016 se informó que “si bien la reforma hacendaria ha resultado muy oportuna y adecuada para fortalecer los ingresos públicos ante el escenario actual, en 2016 el esfuerzo de *consolidación fiscal* para enfrentar las presiones de finanzas públicas tendrán que descansar también en reducciones del gasto programable. Lo anterior debido a que no se recurrirá a un mayor endeudamiento y no se contemplan modificaciones al marco fiscal con fines recaudatorios”<sup>236</sup>. Sin embargo, al contrario de lo informado, una nueva línea de endeudamiento externo fue autorizada a México por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El sábado 28 de mayo de 2016 se conoció a nivel nacional la noticia de que “el gobierno mexicano obtuvo del Fondo Monetario Internacional (FMI) la ampliación de 67 mil millones a 88 mil millones de dólares de una línea de crédito que puede utilizar en el momento que lo considere necesario”.<sup>237</sup> Como se ha demostrado en diversos análisis económicos de las finanzas públicas de México, cuando el Fondo Monetario Internacional (FMI) otorga un crédito este contiene cláusulas que condicionan su implementación en la práctica. No sería descabellado pensar en la reducción al gasto social y a la inversión pública llevada a cabo en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, con la magra implementación del Presupuesto Base Cero (PBC), fuese en realidad una pre-condición exigida por estos organismos internacionales para el otorgamiento de ésta nueva línea de crédito, de una manera similar a como ocurrió también en México en 1976, cuando se recibió un crédito del mismo organismo internacional y México adoptó la técnica presupuestaria Presupuesto por Programas (PPP) o en 1995, cuando un gran crédito del mismo Fondo Monetario Internacional (FMI) fue entregado a México y este dio inicio a los primeros esbozos del Sistema de Evaluación del Desempeño.

---

<sup>235</sup> La Jornada Diario. México, Sábado 31 de enero de 2015, p. 3.

<sup>236</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 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. 8 de septiembre de 2015. p. 93.

<sup>237</sup> Lajornada. Diario Sábado. 28 de mayo de 2016.

Sin embargo, el involucramiento de nuevos actores respecto al presupuesto público de México, no es suficiente para explicar las razones por las cuales el Presupuesto Base Cero (PBC) dejó de ser una propuesta para llevarlo al cuerpo del paquete económico 2016. Gran parte de estas condiciones se fueron configurando en el contexto internacional durante el año 2014 de modo que para inicio del siguiente año la situación del presupuesto público ya no podría continuar como lo había hecho durante muchos años.

### 5.2.3 SEÑALES DE INFORMACIÓN

La principal *señal de información* provino del mercado mundial del petróleo que indicaba una drástica reducción del precio internacional del barril de petróleo y que además la situación no sería pasajera sino que habría de mantenerse por lo menos en el mediano plazo. Al ser México un país petrolero y dada la gran dependencia que las finanzas públicas habían tenido por décadas respecto de los ingresos petroleros, esto colocó al gobierno mexicano en aprietos para resolver el problema del financiamiento de los Programas presupuestarios (Pp) que conforman el presupuesto público.

A principios del año 2015, el gobierno federal mexicano anunció una serie de medidas en un contexto económico nacional e internacional complejo. El anuncio formal lo hizo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el Comunicado de Prensa 007/2015 fechado y difundido a todo el país el 30 de enero de 2015. En el comunicado se informa que:

- “...El ajuste al gasto del Gobierno Federal en 2015 es una medida preventiva para enfrentar un entorno de volatilidad en el mediano plazo.
- El ajuste al gasto de las dependencias del Gobierno Federal se concentra en el gasto corriente que representa el 65% del total.
- El Gobierno Federal ha iniciado una revisión a la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016”.<sup>238</sup>

En este comunicado se expresan algunas de las causas y argumentos esgrimidos por el gobierno federal para plantear una supuesta implementación de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC). Debe aclararse que en el comunicado no se habla específicamente de Presupuesto Base Cero (PBC), sino solamente de una “revisión a la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016”. Sin embargo al día siguiente, el sábado 31 de enero en diarios de circulación nacional se podía leer que “el gobierno federal reconoció este viernes la necesidad de recurrir a un recorte en el gasto público por un monto de 124 mil millones de pesos...anunció que el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016 se hará con “un esquema de presupuesto cero...Hasta ahora, el diseño y aprobación del presupuesto de egresos, el cual forma parte de un paquete que incluye la Ley de Ingresos y los criterios generales de política

---

<sup>238</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comunicado de Prensa 007/2015, México D. F. a 30 de enero de 2015.

económica, ha seguido una mecánica inercial...en este proceso de reingeniería presupuestal, el gobierno federal será asesorado por el Banco Mundial...”.<sup>239</sup>

Cabe recordar que la teoría económica postula tres alternativas para enfrentar una reducción de los ingresos: creación o elevación de impuestos; recorte del gasto público; o, contratación de deuda pública interna o externa. En esa disyuntiva, el gobierno federal optó por la segunda opción para evitar confrontarse con el alto empresariado nacional. Así, la propuesta original de utilizar el Presupuesto Base Cero (PBC) surgió del alto empresariado mexicano en busca de evitar una elevación de impuestos que encarecería sus costos de producción; sin embargo, la decisión final correspondió al gobierno federal, producto de las *nuevas señales de información* que surgían derivadas de las difíciles circunstancias del contexto económico. No obstante, contrató más deuda externa.

A partir de que el gobierno federal anunció que utilizaría lo que llamó “el enfoque base cero” para la elaboración del presupuesto público a fin de terminar con su carácter “inercial”, se asumió (sin que el gobierno hubiera afirmado tal cosa) que quizá el Presupuesto Base Cero (PBC) sustituiría al Presupuesto Basado en Resultados (PBR).

Posteriormente, cuando se tuvo oportunidad de analizar con mayor detenimiento el tema se concluyó que dado que la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) es la técnica en boga y esta situación no parece que vaya a cambiar en el corto plazo y que además se encuentra escrito en la ley mexicana, entonces el Presupuesto Base Cero (PBC) sólo constituiría una técnica complementaria.

En este contexto y con fundamento en el Artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) en septiembre de 2015 el ejecutivo envió a la Cámara de Diputados los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2016.

De manera reiterada a lo largo del contenido de los Criterios Generales de Política Económica 2016, se puede leer que el ejecutivo hace hincapié en la necesidad de realizar una *consolidación fiscal* y lo que es más, plantea la implementación de una *estrategia de consolidación fiscal multianual*. El ejecutivo explicó que “en 2016 el esfuerzo de *consolidación fiscal* para enfrentar las presiones de finanzas públicas tendrá que descansar también en reducciones del gasto programable. Lo anterior debido a que no se recurrirá a un mayor endeudamiento”.<sup>240</sup> El Dr. Juan Carlos Moreno Brid, de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México explica que “consolidar las finanzas públicas significa reducir el déficit fiscal”. Y la única fórmula que el ejecutivo encontró para lograr la *consolidación fiscal* fue llevar a cabo un recorte al presupuesto. En los Criterios Generales de Política Económica “se anticipa que el gasto programable tendrá que reducirse, en términos reales, 5.9 por ciento respecto a lo aprobado en 2015”.<sup>241</sup> De acuerdo con el documento, el recorte total al presupuesto ascendería a 135 mil millones de

---

<sup>239</sup> La Jornada. Diario. Sábado 31 de enero de 2015. p. 3.

<sup>240</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 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. 8 de septiembre de 2015. p. 93.

<sup>241</sup> *Idem*.

pesos<sup>242</sup>. Antes de que esta información se socializara ampliamente, Carlos Tello había escrito en julio de 2015:

“Antes de elaborar el presupuesto para 2016 y hacer los estudios correspondientes, se establece desde finales de marzo de 2015 una meta de recorte del gasto público. Esto es contrario a la elaboración de un presupuesto con la técnica de base cero. De lo que se trata, en definitiva, es de reducir el gasto público”.<sup>243</sup>

Para cumplir los objetivos de consolidación fiscal multianual mediante un recorte al gasto público, los Criterios Generales de Política Económica detallan lo que se hará con el presupuesto público: “la estrategia multianual incluye una reingeniería del gasto con un enfoque Base Cero y un fortalecimiento del Presupuesto basado en Resultados que buscan romper con inercias de gasto generadas en años de altos ingresos petroleros”<sup>244</sup>

La materialización de los objetivos enlistados se llevó a cabo mediante la reingeniería<sup>245</sup> a los componentes del presupuesto público. “La reingeniería del Gasto Público se construyó con base en cuatro ejes con alcances específicos y un eje de alcance transversal”<sup>246</sup>. Con el eje 1 se hizo una revisión de los Programas presupuestarios (Pp) con el fin de encontrar complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los programas. Con el eje 2 se buscó contener el gasto en servicios personales con base en la revisión de las estructuras orgánicas. El eje 3 tuvo como objetivo optimizar los recursos que son asignados a las dependencias y entidades. El eje 4 buscó mejorar la asignación a Programas y Proyectos de Inversión, impulsando aquellos que sean de mayor impacto social. El eje transversal se refiere a la transparencia y rendición de cuentas.

En este mismo sentido, como parte de la etapa de formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos (PPEF) 2016, la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPyCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de los “lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2016”, en su numeral 8 ordenó a las Dependencias y Entidades “realizar un análisis y revisión de los programas presupuestarios (Pp), con el fin de identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances que permitan proponer fusiones, re-sectorizaciones y en su caso eliminaciones de Pp...”<sup>247</sup>

---

<sup>242</sup> *Ibid*, p. 94.

<sup>243</sup> Tello, *op. cit.* p. 16.

<sup>244</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 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. 8 de septiembre de 2015. p. 94.

<sup>245</sup> “todos los esfuerzos por transformar la cultura organizacional y terminar con la separación entre dirección y ejecución tienen como propuestas más representativas la calidad total y la reingeniería...la reingeniería busca cambiar los procesos existentes por otros enteramente nuevos.” Barcelay, Michael. Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública. 2000. University of California. Estudio Introductorio, p. 10 que Incluye texto original de la cita al pie.

<sup>246</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 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. 8 de septiembre de 2015. p. 101.

<sup>247</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Subsecretaría de Egresos. Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP). *Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2016*, p. 4.

A todas luces, estas medidas corresponden con la implementación de un recorte presupuestario, pero no con la implementación de una técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC). Es decir, aun cuando en el discurso político el ejecutivo expresaba el Presupuesto Base Cero (PBC), en sus documentos internos se observa una serie de indicaciones que no corresponden con la implementación de una nueva técnica presupuestaria. De hecho, en el documento citado no se menciona en ningún momento al Presupuesto Base Cero (PBC). Por lo tanto, se observa que estos son lineamientos para realizar un recorte al presupuesto y no los lineamientos para el establecimiento de una nueva técnica presupuestaria que significaría toda una reconfiguración en la manera de llevar a cabo la formulación del presupuesto público por parte del ejecutivo. En este contexto y con estos argumentos por parte del ejecutivo se llevó a cabo la reingeniería al presupuesto de egresos.

Como resultado del cambio en *imágenes reconocidas y aceptadas*, involucramiento de *nuevos participantes* y emergencia de *señales de información* durante el ciclo presupuestario 2016, el presupuesto público de México, por primera vez en varias décadas, salió de los márgenes del *subsistema de políticas* del presupuesto público, en los términos que establece la teoría del equilibrio interrumpido, y se trasladó a la *macropolítica* del país, en la cual fueron inevitables una serie de cambios en los elementos que le componen.

### **5.3 EL CHOQUE DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC) CONTRA EL SISTEMA DE INSTITUCIONES**

En este apartado se analiza el sistema de instituciones dentro del cual se intentó aplicar la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC). Se revisan los obstáculos políticos, legales y administrativos que el sistema de instituciones en México le colocó a la técnica hasta detener su posible aplicación. Después se describe en qué consistió la Reingeniería a la Estructura Programática (EP) y a los Ramos que conforman el presupuesto público para explicar como la aplicación de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) no fue igual en toda la Estructura Programática (EP) ni tampoco en todos los Ramos con lo cual se demuestra que la técnica no se aplicó comprehensivamente como lo exigen sus supuestos teóricos y técnicos. El análisis se apoya en los conceptos *sistema de instituciones* y *fricción cognitiva* de la teoría del equilibrio interrumpido.

#### **5.3.1 SISTEMA DE INSTITUCIONES EN EL ASPECTO POLÍTICO**

Desde el momento en que el ejecutivo federal hizo mención de la técnica Presupuesto Base Cero (PBC), en diversos foros académicos y en algunos espacios políticos, se cuestionó la viabilidad de aplicar dicha técnica debido a que sus rigurosas exigencias técnicas enfrentan importantes obstáculos políticos para su correcta implementación. Dentro de muchos, sobresalen los siguientes:

- El carácter negociado del presupuesto público expresado por Aaron Wildavsky desde los años sesenta que es excluyente con la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) ya que esta no se negocia.
- Las prácticas que realiza el ejecutivo federal con respecto al presupuesto público: subestimación deliberada de la recaudación fiscal en la Ley de Ingresos;

Presupuesto de Gastos Fiscales; Ramos con sub-asignación presupuestaria deliberada; Ramos con sobre-asignación presupuestaria deliberada; formulación del presupuesto público de manera incremental; y, las Adecuaciones Presupuestarias.

- El tipo de funcionamiento que tiene la Cámara de Diputados durante la discusión-aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que es incremental y que choca frontalmente con la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC). Tal como sucedió en el estado de Dakota del sur en los Estados Unidos en los años setenta del Siglo XX, de acuerdo con lo revisado páginas atrás.

### 5.3.2 SISTEMA DE INSTITUCIONES EN EL ASPECTO LEGAL

- Gasto comprometido de antemano por ley (Deuda Pública) y por compromisos de pagos a diversos sectores de la población (Pensiones).
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) de alcance sexenal, al cual se alinean los presupuestos anuales. Los presupuestos anuales no podrían formularse con total libertad evaluando desde cero cada Programa presupuestario (Pp), Actividad Institucional y proyecto como si no existiera ya un Plan Nacional de Desarrollo. El PND rebasa al presupuesto público y tiene objetivos sexenales a los cuales se alinean los presupuestos anuales a fin de descontar del objetivo sexenal, lo alcanzado en cada presupuesto anual.
- Los *resultados* y su *evaluación* tienen rango constitucional a raíz de la reforma constitucional al Artículo 134 efectuada en 2008. El presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se encuentran plasmados en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y no pueden ser ignorados implementando otra técnica presupuestaria u otro sistema.
- Dentro de los obstáculos legales se encuentra otro que Carlos Tello ha identificado con precisión: “Si el mandato constitucional establece que corresponde al ejecutivo federal defender la soberanía, la integridad territorial y la defensa del país, pues se tendrán que destinar recursos a ello...El método PBC puede llevar a sugerir cambiar la norma vigente. De ser este el caso, en tanto ello no se lleve a cabo, no se puede ajustar el gasto al método PBC”.<sup>248</sup>

### 5.3.3 SISTEMA DE INSTITUCIONES EN EL ASPECTO ADMINISTRATIVO

- Los requerimientos y la secuencia de pasos con los cuales funciona la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) constituyen su propio obstáculo. La definición de *unidades de decisión*, el diseño de varias *alternativas* para cada programa y actividad para, así como la revisión de montos desde cero para cada actividad, la integración de *paquetes de decisión*, la *jerarquización de los paquetes de decisión*, y un adecuado *control de gestión de la ejecución presupuestal*.

---

<sup>248</sup> Tello, *op. cit.* p. 23.

- La Administración Pública Federal (APF) no cuenta con la terminología ni con la normatividad adecuada, ni con las posibilidades técnicas para implementar dicha técnica en un corto tiempo. En este caso se presenta con toda claridad lo que la teoría del equilibrio interrumpido denomina fricción cognitiva (*cognitive friction*) que significa la tensión entre la gran cantidad de información recibida y la reducida *atención* que el encargado de diseñar las políticas puede prestar a sólo una actividad a la vez.
- Obstáculos de información. De acuerdo con Carlos Tello existen también los obstáculos debido a problemas con la información y lo explica de la siguiente manera: “No es correcto afirmar que el país y sus diversas actividades están muy estudiados y/o sobre diagnosticadas...En realidad hay poca información y muchos de los diagnósticos están sesgados”.<sup>249</sup>
- El mismo autor agrega también los obstáculos económicos cuando explica que “a lo largo de los años México ha construido un gran acervo de capital: presas, centrales eléctricas, centros médicos, escuelas, universidades, caminos, puertos marítimos, etc., pues hay que mantenerlos y conservarlos...ello entraña gasto”<sup>250</sup>

A pesar del choque entre el Presupuesto Base Cero (PBC) y el sistema de instituciones, el ejecutivo continuó con la implementación, haciéndolo de una manera *sui generis*, pues la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) comprehensiva en su esencia, en México fue deformada en ese y otros varios aspectos

#### **5.3.4 LA REINGENIERÍA A LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA (EP)**

Con base en la revisión de la Estructura Programática (EP) llevada a cabo en el capítulo II, en la cual se repasaron su definición, los elementos que la constituyen y el estudio de al menos cinco de los principales cambios que se le han realizado en los últimos años con el fin de mejorar su funcionamiento y que marcaron su evolución durante las últimas décadas, ahora se procede a analizar en qué consistió la reingeniería a la Estructura Programática (EP) en aras de implementar la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) anunciada por el ejecutivo federal para el ejercicio fiscal 2016.

Para alcanzar este objetivo, primeramente se revisará como se encontraba la Estructura Programática (EP) que se utilizó en 2015; con base en esta, se llevará a cabo una contrastación con la Estructura Programática (EP) utilizada en 2016.

---

<sup>249</sup> *Ibid*, p. 24.

<sup>250</sup> *Ibid*, p. 23.

Durante el ejercicio fiscal 2015 la Estructura Programática (EP) quedó compuesta por un total de 1,097 Programas presupuestarios (Pp), distribuidos de la siguiente manera:

#### **Pp en Estructura Programática 2015**

Tipo de Ramo	Pp en Estructura Programática 2015		
	Con recursos	Sin recursos aprobados en PEF	Total
Ramos Administrativos y ECD	742	76	818
ECD	62	4	66
Ramos Administrativos	680	72	752
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	-	4
Ramos Generales	81	40	121
Empresas Productivas del Estado	48	4	52
Ramos Autónomos	69	2	71
INEG	6	1	7
Ramos Generales (Gasto No Programable)	24	-	24
<b>Total general</b>	<b>974</b>	<b>123</b>	<b>1,097</b>

Fuente: SHCP

En cambio, ya para el ejercicio fiscal 2016, en el marco de la implementación del Presupuesto Base Cero (PBC), la Estructura Programática (EP) fue sometida a un escrutinio “a efecto de identificar, a partir de la información del Sistema de Evaluación del Desempeño, las complementariedades, similitudes y/o duplicidades”.<sup>251</sup> El resultado fue una reducción en el número de programas para quedar de la siguiente forma:

#### **Pp en Estructura Programática 2015 – 2016 por Tipo de Ramo**

Tipo de Ramo	2015	2016	Variación	
			Abs.	%
Ramos Administrativos y ECD	818	605	-213	-26.0
ECD	66	40	-26	-39.4
Ramos Administrativos	752	565	-187	-24.9
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	3	-1	-25.0
Ramos Generales	121	96	-25	-20.7
Empresas Productivas del Estado	52	46	-6	-11.5
Ramos Autónomos	71	70	-1	-1.4
INEG	7	7	0	0.0
Ramos Generales (Gasto No Programable)	24	24	0	0.0
<b>Total</b>	<b>1,097</b>	<b>851</b>	<b>-246</b>	<b>-22.4</b>

Fuente: SHCP

La reingeniería aplicada a la Estructura Programática (EP) significó una reducción en la cantidad de Programas presupuestarios (Pp) al pasar de 1,097 en el año 2015, a 851 para el ejercicio fiscal 2016. En términos absolutos, la reducción fue de 246 Programas presupuestarios (Pp), lo que significó en términos porcentuales una reducción del 22.4%.

<sup>251</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 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. 8 de septiembre de 2015. p. p. 101.

### **5.3.5 LA REINGENIERÍA A LOS RAMOS DEL PRESUPUESTO**

Al observar con detalle el cuadro anterior es posible identificar la evolución de los Ramos del presupuesto de Egresos. La llamada reingeniería los tocó ligeramente, aunque cabe aclarar que no lo hizo de manera equitativa. Los Ramos Administrativos, es decir las Dependencias y Entidades que dependen del ejecutivo (Secretarías de Estado y Consejería Jurídica) redujeron el número de Programas presupuestarios (Pp) de 752 en 2015 a 565 en 2016.

En cuanto a los Ramos Generales, es decir aquella bolsa nacional de recursos participables que se reparten mediante fórmulas de distribución a todas las Entidades Federativas, se efectuó una reducción en la cantidad de Programas presupuestarios (Pp) operados al pasar de 121 en 2015 a 96 en 2016.

En el caso de los Ramos Autónomos, es decir aquellos organismos que gozan de autonomía frente al ejecutivo, la reducción en sus Programas presupuestarios (Pp) apenas existió, ya que pasaron de operar 71 en 2015 a 70 en 2016.

Los que sufrieron mayor afectación a consecuencia de la reingeniería de la Estructura Programática (EP) fueron los Ramos Administrativos que redujeron en 187 Programas presupuestarios (Pp). Los Ramos Generales fueron menos afectados por la reingeniería ya que su reducción en número de Programas presupuestarios (Pp) fue de 25. Por su parte, los Ramos Autónomos solamente sufrieron la reducción de 1 Programa presupuestario (Pp).

Dentro de los Ramos Administrativos la mayor afectación se presentó en aquellos que ejercen una parte muy importante del gasto social. En el caso de los Ramos Generales, se puede calificar como moderada la afectación sufrida. Como ejemplo de este tipo de Ramos existen el 23 “Provisiones Salariales y Económicas” y el 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” que funcionan con muy poca regulación y que son un paraíso para la discrecionalidad del ejecutivo federal y a los cuales prácticamente no les fue aplicada la reingeniería.

En conclusión, aquellos Ramos Administrativos que llevan recursos mayoritariamente a la población, fueron los que vivieron una mayor reducción de Programas presupuestarios (Pp). Mientras que en aquellos Ramos Generales en los cuales el ejecutivo federal y los gobernadores de las entidades federativas pueden manejar cuantiosos recursos con un considerable margen de discrecionalidad, fueron muy poco afectados, ya que la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) prácticamente no tocó al Ramo 33. Ante ello Mariana Campos plantea que “no podemos aplicar el Presupuesto Base Cero (PBC) a unos Ramos si y a otros no, porque con las adecuaciones presupuestarias y transferencias se puede trasladar (virar) grandes cantidades, por ejemplo al Ramo 33 y como ahí no hay reglas, pues por ahí ejerce el dinero el ejecutivo”. Por su parte, los Ramos Autónomos no sufrieron reingeniería

Los grandes afectados con la reingeniería al presupuesto fueron los programas sociales y la inversión pública. Esta última como se explicó en otro momento en esta investigación, tiene

efectos multiplicadores en la economía. De modo que cuando la inversión pública se incrementa se observa como resultado también un mayor desarrollo económico; por el contrario, cuando la inversión pública se reduce, esta contrae al crecimiento.

En resumen, la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) es comprensiva por definición. Sin embargo, en México se aplicó a unos Ramos si y a otros Ramos no, por lo cual se violó su principal principio: comprensividad.

#### **5.4 INCOMPATIBILIDAD DEL PRESUPUESTO BASE CERO (PBC) CON EL SISTEMA DE INSTITUCIONES Y EL *STATUS QUO***

El discurso oficial del ejecutivo planteó que se implementaría la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) en México en 2016. Sin embargo, tanto las acciones desarrolladas por el propio ejecutivo como por otros actores participantes no fueron en el sentido de implementar tal técnica. Por el contrario, lo que se constató durante esta investigación fue que a pesar del discurso oficial, tanto el ejecutivo como otros actores políticos y sociales del presupuesto público tendieron predominantemente al conservadurismo, a la reproducción y conservación del sistema de instituciones y sólo en unos cuantos de los elementos del presupuesto público pudieron avanzar las fuerzas que propugnaban por el cambio. El siguiente análisis se realiza con los conceptos: *fricción institucional; fricción cognitiva; retroalimentación negativa; y, retroalimentación positiva* de la teoría del equilibrio interrumpido.

##### **5.4.1 FRICCIÓN INSTITUCIONAL, RETROALIMENTACIÓN NEGATIVA Y RETROALIMENTACIÓN POSITIVA**

El intento por aplicar el Presupuesto Base Cero (PBC) en México en 2016 enfrentó contra dos tipos diferentes de poderosas fuerzas. En primer lugar, el sistema de instituciones existente en el país el cual, de acuerdo con la teoría del equilibrio interrumpido, tiende al conservadurismo de las políticas y a la reproducción del *status quo*. En segundo lugar hubo que enfrentar a las fuerzas generadas por participantes interesados en la permanencia de las políticas actuales y en la reproducción del *status quo*. En este contexto se observó durante 2015 y 2016 la presencia de fuerzas a favor de un cambio en el presupuesto público y fuerzas a favor del conservadurismo que generaron tensión durante el ciclo presupuestario 2016.

La teoría del equilibrio interrumpido (*punctuated equilibrium theory*) ha desarrollado la categoría *fricción institucional (institutional friction)* para explicar la resistencia institucional al cambio. Es decir, para explicar la tensión que se presenta entre las fuerzas que propugnan por el cambio en las políticas y las instituciones con su propensión al conservadurismo. La teoría del equilibrio interrumpido, explica que cuando las políticas han entrado en una situación de *fricción institucional* la situación resultante solamente podrá ser de alguno de los dos tipos siguientes: *retroalimentación negativa* o *retroalimentación positiva*. La retroalimentación negativa frena al cambio y mantiene a las políticas como en el pasado. Por el contrario, la retroalimentación positiva desata amplios procesos de cambio en las políticas.

A juzgar por los resultados, en México se vivió un resultado combinado. La gran mayoría de los Ramos del presupuesto público, de los Programas presupuestarios (Pp) y las Actividades Institucionales permanecieron sin cambio. Esto quiere decir que la mayor parte de los elementos del presupuesto público resultaron en procesos de *retroalimentación negativa (negative feedback)* que mantuvo intocados la gran mayoría de los Ramos, Programas presupuestarios (Pp) y Actividades Institucionales.

Sólo unos cuantos elementos del presupuesto público fueron alterados y apartados de su tendencia incremental como resultado de la *fricción institucional*, hacia nuevas situaciones dominadas por procesos de *retroalimentación positiva* por medio de los cuales se operó un cambio relevante en su composición y asignación de gasto.

Una vez documentado que el resultado de intentar aplicar la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) fue desigual, lo importante en esta etapa de la investigación es lograr una explicación para tal resultado.

Si bien todos los elementos constitutivos del presupuesto público en México quedaron expuestos a grandes cambios en su composición y asignación presupuestal como resultado del intento de implementación de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC), también es cierto que no todos los elementos del presupuesto público se encuentran en la misma situación.

Lo que hace diferente a cada uno de ellos es la comunidad de política pública, así como la existencia o la ausencia de sociedad civil organizada en torno de diferentes tópicos de la agenda pública, además de factores subjetivos como temas de moda, información sensible para la población en general, la agenda de los medios de comunicación y su propia visión del mundo como factor preponderante para asignar mayor o menor cobertura a ciertos temas, entre otros.

Como resultado se observó en el presupuesto 2016 que aquellos de sus elementos que cuentan con reducidas y poderosas comunidades de política pública e interesados en el tema no sufrieron cambios o los cambios fueron menores por lo que pueden seguir siendo clasificados como parte del incrementalismo. Por el contrario, aquellos elementos del presupuesto que no cuentan con una comunidad de política pública reducida y poderosa e interesados detrás sufrieron grandes alteraciones en su composición y en su nivel de asignación presupuestal.

Así se observa por ejemplo que los Ramos Generales casi no sufrieron cambios. La comunidad de política pública detrás de este tipo de Ramos es poderosa y reducida. Sumada a dicha comunidad se encuentran los principales beneficiarios de estos Ramos, que son: el presidente de la República, los gobernadores de las Entidades Federativas, los presidentes municipales así como legisladores. Además, detrás de estos Ramos y sus Programas presupuestarios (Pp) es posible encontrar clientelas electorales, como lo ha demostrado Luis Carlos Ugalde, en su más reciente libro aquí estudiado.

Casi en el mismo caso se encuentran los Ramos Autónomos que dotan de recursos al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Instituto Nacional Electoral (INE), al Instituto Nacional de

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre otros. Cuyas comunidades de política pública e interesados detrás de dichos Ramos son poderosas y reducidas, además de que constituyen temas de alta sensibilidad para la población en general.

En una situación muy diferente se encuentran los Ramos Administrativos (secretarías que conforman al poder ejecutivo), las cuales operan una serie de Programas presupuestarios (Pp) algunos de los cuales son muy valorados por importantes sectores de la población, pero en los cuales la comunidad de política pública e interesados generalmente se encuentra fuera de la esfera gubernamental, como es el caso principalmente de los programas del sector agropecuario y de desarrollo social. Este es el caso también de la inversión pública que al ser un tema genérico y no enfocado de manera precisa en algún Ramo o Programa presupuestario (Pp) no cuenta con una comunidad de política pública o sociedad civil organizada a favor de la inversión pública como tal.

Este análisis da como resultado una aparente contradicción en la investigación cuando se afirma que el Presupuesto Base Cero (PBC) significó una interrupción del equilibrio y, por otra parte, cuando se asegura que triunfó el *status quo* y el sistema de instituciones. Pero si se analiza a fondo no existe tal contradicción, ya que las dos proposiciones son ciertas. El Presupuesto Base Cero (PBC) si fue una interrupción del equilibrio (“incrementalismo interrumpido” siguiendo la línea teórica de David Prindle) porque significó una ruptura con la trayectoria de estabilidad que el presupuesto público venía arrastrando de muchos años. No obstante, también triunfó el *status quo* porque logró confinar los cambios efectuados, solamente en los rubros de gasto social y en la inversión pública. Cuando lo lógico hubiera sido la afectación generalizada de prácticamente todos los elementos del presupuesto público y no sólo el gasto social y la inversión pública.

Al final, el *status quo* y el sistema de instituciones con sus fuerzas tendientes al conservadurismo y los intereses establecidos se impusieron y la reingeniería de la Estructura Programática (EP) mediante la utilización de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) se convirtió en un ejercicio sin trascendencia. Lo único que se realizó fue un recorte presupuestal en inversión pública y en programas sociales, pero sin modificar la estructura del presupuesto, ni la forma como se elabora.

La técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) no fue aplicada como lo exigen sus requerimientos técnicos. Al final esta técnica sólo se aplicó a una pequeña porción del presupuesto público, lo cual viola su principio de *comprehensividad*, que consiste en revalorar todos y cada uno de los rubros contenidos en el presupuesto y de revalorar todos sus montos.

La técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) posee una esencia abajo-arriba (*Bottom-Up*). Sin embargo, en México en 2016 fue aplicada de manera vertical-descendente (*Top-Down*), lo cual es incompatible con su fundamento teórico.

Para la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) lo más importante son los objetivos y lo menos importante son los recursos necesarios para alcanzarlos; sin embargo, en México se aplicó exactamente al contrario.

Con base en el análisis de la reingeniería llevada a cabo por el ejecutivo en la Estructura Programática (EP), se observan al menos cuatro rasgos que hacen incompatible al Presupuesto Base Cero (PBC) con el sistema de instituciones actual en México.

Primero. La Ley de Ingresos define de *facto* el “techo presupuestario” al que debe ajustarse el presupuesto público. Como ha explicado en distintos foros nacionales el Dr. Carlos Tello, la aplicación de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero, por paradójico que pudiera parecer, puede resultar en un incremento del presupuesto público. Esto se debe a que todas las actividades se revisan como si fuesen nuevas (*from scratch*) y tampoco existe un compromiso con las asignaciones previas, de modo que con base en las diferentes *alternativas* diseñadas para cada actividad, puede suceder que las combinaciones elegidas desde los *paquetes de decisión* sean más costosas que sus equivalentes de los años anteriores. De modo que el Presupuesto Base Cero (PBC):

“no se lleva a cabo para reducir el presupuesto. Más bien lo que se busca es reorganizarlo e incluso aumentarlo y también reorganizar actividades y programas”<sup>252</sup>

Por esta razón, la aplicación de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) puede significar una elevación en el monto total. De ahí que el “techo presupuestario” no deba ser aprobado en la Ley de Ingresos antes de que sea discutido completamente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). Por ello, uno de los primeros aspectos que tendría que modificarse en el sistema de instituciones relativo al presupuesto público para hacer factible la implementación del Presupuesto Base Cero (PBC) sería la forma y fecha de aprobación de la Ley de Ingresos, con el objetivo de que el presupuesto público no quede atado a un “techo presupuestario” *ex ante*.

Segundo. No puede implementarse adecuadamente una técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) mientras se practique sistemáticamente la subestimación deliberada de la recaudación fiscal en la Ley de Ingresos (LI), la sub-asignación de recursos a algunos Ramos y la sobre-asignación de recursos en otros Ramos del presupuesto, así como las Adecuaciones Presupuestarias. El Presupuesto Base Cero (PBC) no puede funcionar mientras existan Programas presupuestarios (Pp), Actividades Institucionales, proyectos o incluso Ramos enteros que se utilicen con fines de simulación demoliendo la congruencia y racionalidad administrativa requerida entre el monto que se les asigna en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y lo que realmente se ejerce durante el ejercicio.

Tercero. Las prácticas mencionadas representan la antítesis perfecta del Presupuesto Base Cero (PBC). Para que sea posible la aplicación certera con la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC), tanto de Programas presupuestarios (Pp), como las Actividades Institucionales y proyectos, se requiere un alto grado de estabilidad que impida cambios en los montos autorizados por el Congreso de la Unión. Esto exige la casi total inamovilidad entre lo presupuestado y lo realmente ejercido. Sin embargo, lo que se ve en

---

<sup>252</sup> Tello, *op. cit.* p. 18.

México hoy día es totalmente contrario. Las adecuaciones presupuestarias modifican de manera muy significativa lo aprobado por la Cámara de Diputados.

Cuarto. El presupuesto público en México es formulado de manera incremental por parte del ejecutivo, y también predomina el incrementalismo durante la discusión-aprobación en la Cámara de Diputados. De modo que para hacer viable la aplicación de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) tendrían que modificarse tanto la manera de formular como la forma de discutir y aprobar el presupuesto público en México; lo cual se ve muy remoto en el corto plazo.

La evidencia revisada apuntó a que ante una grave reducción de los ingresos petroleros desde 2015 y como resultado de la exigencia del alto empresariado en el sentido de que se aplicara un Presupuesto Base Cero (PBC) como estrategia para evitar que se diera un incremento en los impuestos lo cual elevaría sus costos de producción, el ejecutivo federal decidió voltear la mirada al presupuesto, específicamente al gasto social y a la inversión pública, condicionando a la baja el crecimiento del país para los próximos años. Aplicó un recorte en el presupuesto y lo justificó denominándolo Presupuesto Base Cero (PBC), colocando como excusa lo "inercial" (incrementalismo) en el gasto público. Sin embargo, como ha quedado demostrado en esta investigación, sólo fue un recorte al gasto, pero el incrementalismo continuará campeando en el presupuesto público de México por tiempo indeterminado.

Por todo lo anterior se concluye que el presupuesto público en México seguirá siendo incremental. Además, dado que el Presupuesto Base Cero (PBC) ya no es mencionado por los empresarios ni por el gobierno federal todo indica que desaparecerá de la escena pública sin siquiera haber sido bien aplicado; en tanto que el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) seguirá vigente, quedará fortalecido y seguirá siendo formulado de manera incremental por el poder ejecutivo y discutido-aprobado de manera incremental por la Cámara de Diputados por tiempo indeterminado hasta que se presente otro *cambio repentino de gran escala* como ha demostrado la teoría del equilibrio interrumpido con estudios empíricos actuales alrededor del mundo.

## CONCLUSIONES

El presupuesto público cumple distintas facetas y contiene en su cuerpo la síntesis de varias dimensiones, por lo que reducirlo a ser sólo un documento técnico significa desconocer la mayor parte de su riqueza cualitativa. Como se demostró a lo largo de esta investigación, el presupuesto público posee una esencia material, una esencia instrumental y una esencia política, lo que le convierte en un objeto de estudio rico en profundidad y en diversidad. Esta riqueza y los atributos que posee se han ido descubriendo paulatinamente, pues ha llevado casi un siglo aquilatarlo en su justa dimensión. Hay que recordar que el presupuesto público se convirtió en objeto de estudio para las Ciencias Sociales apenas en los años veinte del Siglo XX. Antes sólo se estudiaba del presupuesto público su aspecto relacionado con los impuestos y su cobro, por el peso que este tema tenía dentro del viejo régimen en los asuntos de la Corona. Como ejemplo la historia consigna la figura del cobrador de rentas. En ese camino, durante las décadas de los sesenta y setenta del Siglo XX se descubrió que el presupuesto público es un instrumento ideal para afrontar choques económicos externos, para llevar a cabo redistribución del ingreso entre diferentes estratos de la población y para acelerar o frenar el crecimiento económico.

El presupuesto público es fáctico, no así los elementos abstractos que le preceden y regulan. La teoría del presupuesto público debería estudiar los dos aspectos diferentes respecto al presupuesto público. Primero aquellos elementos abstractos que le preceden y regulan, pero que no son el presupuesto público, aunque son la fuente de donde surge, sin ellos no podría existir y se mantienen presentes en todo presupuesto público con independencia de la técnica presupuestaria que se aplique. Estos elementos abstractos son: *sistema presupuestario*, *ciclo presupuestario*, *proceso presupuestario* y *principios presupuestarios*. Por otro lado, se debería estudiar el presupuesto público como tal, el cual es fáctico y queda integrado por la Estructura Programática (EP), Ramos, Conceptos, Capítulos, Partidas, las Técnicas Presupuestarias con las cuales se plasma, expresa y registra, las clasificaciones del presupuesto público, así como sus montos de recursos asignados.

Durante casi un siglo de estudio científico del presupuesto público, se observa que sus conceptos también se han desarrollado de manera paulatina. Sin embargo, uno de los principales hallazgos de esta investigación fue que se hace un uso laxo de estos conceptos. Durante la revisión del estado del arte se encontró que en México la bibliografía especializada en presupuesto público prácticamente no considera al concepto *sistema presupuestario*, el cual desde la perspectiva de esta investigación es el más importante en la teoría del presupuesto público. *Sistema presupuestario* casi es desconocido o cuando se llega a encontrar en la literatura se utiliza para denotar algo diferente y no precisamente al sistema presupuestario. En esta investigación se propuso conceptualizar al *sistema presupuestario* como aquel conjunto de reglas formales, reglas informales y actores involucrados en la toma de decisiones presupuestarias.

Otro caso frecuente se halla en el uso como sinónimos entre los conceptos *ciclo presupuestario* y *proceso presupuestario*. El concepto *ciclo presupuestario* es muy utilizado y parece no existir ninguna confusión con su significado como sucesión de etapas normadas por la ley. Sin embargo, el problema se presenta cuando se apela al *proceso presupuestario* para denotar al ciclo presupuestario. En esta investigación se sostuvo que ciclo y proceso no son lo mismo. Entendiendo ciclo como una sucesión de etapas delimitadas temporalmente, mientras proceso se entiende como aquella situación dinámica que transforma insumos en producto, por medio de la toma de decisiones presupuestarias.

Otro concepto es *técnica presupuestaria*. Las técnicas presupuestarias son lenguajes para plasmar, expresar y registrar el presupuesto público. Es decir, las técnicas presupuestarias constituyen la herramienta principal con la cual se formula el presupuesto público. *Técnica presupuestaria* también es poco utilizada o se utiliza de manera ambigua, lo cual provoca problemas para conceptualizar al presupuesto público en las distintas etapas históricas por las que ha atravesado, ya que las técnicas presupuestarias en tanto desarrollos técnico-científicos en constante evolución han permitido formular al plasmar, expresar y registrar el presupuesto público en distintos lenguajes acorde con los criterios de la época y con los objetivos de los gobiernos en turno.

Bajo esta lógica, la técnica presupuestaria ha vivido distintos momentos. Primero fue orientada hacia el objeto del gasto a lo cual se le conoció como presupuesto tradicional. Posteriormente, la técnica evolucionó y fue orientada a programas, conociéndose así como presupuesto por programas. Actualmente la técnica presupuestaria se encuentra orientada a los resultados, a los cual se conoce como presupuesto basado en resultados. Por lo cual, en esta investigación se sostuvo que no existen tipos de presupuesto, sino más bien un mismo y único presupuesto público genérico, que es plasmado, escrito, registrado y orientado con distinta técnica presupuestaria bajo diferentes criterios políticos, ideológicos y de gobierno acordes con la época.

Sin embargo, estas distintas etapas no han representado rupturas en la historia del presupuesto público pues se ha presentado un fenómeno muy interesante que consiste en que la técnica presupuestaria actual retoma a las técnicas precedentes. Así en México, actualmente el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) contiene y recupera en su seno las técnicas presupuestarias del pasado. La técnica presupuestaria Presupuesto Tradicional (PT) se encuentra principalmente en la actual clasificación por objeto del gasto que detalla los bienes y servicios que el gobierno requiere adquirir para realizar sus funciones; así como en la clasificación administrativa, la cual identifica los montos de recursos económicos que recibe cada Dependencia, Entidad u Órgano. Por su parte, la técnica presupuestaria Presupuesto por Programas (PPP) se encuentra integrada en la actual clasificación funcional-programática, la cual identifica con toda precisión a que Programa presupuestario (Pp) pertenece cada erogación.

Sumado a su carácter acumulativo, durante la investigación se descubrió que las técnicas presupuestarias pueden ser agrupadas en dos categorías ya que se logró identificar dos vías para procesar el presupuesto público: la vía *incremental* y la vía *comprehensiva*. La vía incremental significa que el presupuesto del año presente se basa en el del año

anterior y sólo sufre cambios en el margen. Por el contrario, la vía comprensiva exige la revisión de todas y cada una de las actividades como si fueran nuevas y también la revisión de todos y cada uno de los costos contenidos en el presupuesto. Con base en lo anterior se tiene que las técnicas presupuestarias Presupuesto Tradicional (PT), Presupuesto por Programas (PPP) y Presupuesto Basado en Resultados (PBR) llevan el incrementalismo de manera inherente. A diferencia de estas tres, la técnica Presupuesto Base Cero (PBC) es comprensiva en su esencia. A lo largo de ocho décadas el presupuesto público de México ha tenido un carácter de control, después fomento y posteriormente regresó a su carácter original de control.

Debe reiterarse que el vínculo profundo de la técnica presupuestaria se presenta con la formulación. Dado que la técnica presupuestaria se encuentra en diálogo permanente con la formulación, esto abre la posibilidad para que la aplicación de la técnica presupuestaria tienda a convertirse en un monopolio del ejecutivo frente al legislativo. Cuando se implementa una nueva técnica sus alcances quedan principalmente en manos del ejecutivo y poco accesibles para el legislativo, lo que redundará en una mayor capacidad de control político del ejecutivo sobre el presupuesto público y en distribución asimétrica de la información en detrimento de las funciones de discusión-aprobación y de auditoría del legislativo.

Esta no es la única ventaja que tiene el ejecutivo sobre el legislativo. Cuando se realiza la discusión-aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en la Cámara de Diputados se presenta una situación muy compleja y próxima a una irregularidad. A pesar de que, teóricamente, la discusión-aprobación del presupuesto público es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el ejecutivo lleva a cabo una negociación extremadamente importante que le permite ejercer un control político del presupuesto, lo que produce un ciclo presupuestario viciado ya que en teoría el ejecutivo sólo cuenta con el monopolio de su primera y tercera etapa; en tanto que el legislativo cuenta con el monopolio de la segunda y la cuarta. Sin embargo en la práctica, el ejecutivo tiene el monopolio de las dos etapas del ciclo presupuestario que le corresponden e interactúa ampliamente también en la etapa de discusión-aprobación con la Cámara de Diputados.

Esta intervención del ejecutivo en la etapa de discusión-aprobación del presupuesto público provoca "clientelismo presupuestario". De acuerdo con Luis Carlos Ugalde, algunos legisladores establecen acuerdos con el ejecutivo durante la aprobación del presupuesto a cambio de beneficios en programas u obras públicas del interés del o los legisladores, esto en detrimento de su papel de fiscalizadores asignado por las leyes dentro del sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*). Por medio del "clientelismo presupuestario" el ejecutivo ha logrado evitar que el Congreso actúe como un verdadero contrapeso fiscalizador. Sobre todo desde 1997, fecha a partir de la cual cabría esperar que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) sería un proceso inestable. En gran medida el clientelismo presupuestario ha permitido a los recientes gobiernos obtener la aprobación de sus proyectos de presupuesto a pesar de los cambios en la correlación de fuerzas al interior de la Cámara de Diputados.

De manera paralela, antes, durante e incluso con posterioridad a la discusión-aprobación del presupuesto público se practica en la Cámara de Diputados lo que McCubbins llamó “cartelización de la agenda”. Los legisladores del partido en el gobierno y sus aliados parlamentarios cartelizan la agenda del Congreso al ocupar posiciones con facultades para fijar la agenda legislativa (*agenda setting*). Complementariamente, ejercen control positivo y control negativo de la agenda. Esto tiene efectos graves ya que “quien controla el proceso controla el producto” como señaló Luisa Béjar Algazi. Como resultado sólo se discuten aquellos temas del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) que hayan logrado superar la cartelización y el control negativo de la agenda.

Aunado a lo anterior, la discusión del paquete económico que incluye a la Ley de Ingresos (LI) y al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) se ve afectada por los fenómenos de “dispersión” y “escalonamiento” que resultan benéficos para proteger el proyecto de presupuesto preparado por el ejecutivo. Al mismo tiempo dificultan la labor y la posición del legislativo impidiéndole ver la perspectiva completa de las finanzas públicas como conjunto. Uno de los principales ejemplos es la aprobación de la Ley de Ingresos (20 y 30 de octubre) la cual condiciona el techo presupuestal antes de que el presupuesto sea discutido a fondo por la Cámara de Diputados, ya que por lógica el monto de recursos que captará el fisco por medio de la Ley de Ingresos (LI) es al mismo tiempo el monto máximo de recursos que podrá gastar el gobierno como presupuesto.

Los tiempos establecidos por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para la discusión-aprobación que considera del 8 de septiembre al 15 de noviembre son enteramente insuficientes para llevar a cabo una discusión detallada y profunda del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). La discusión-aprobación del Presupuesto se reduce a siete u ocho sesiones hasta lograr un dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Más grave aún es que la discusión-aprobación final del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se reduce a una sola sesión en el Pleno de la Cámara de Diputados.

En el aspecto cuantitativo, alrededor de cuatro quintas partes del presupuesto público no pueden ser modificadas ni se encuentran sujetas a negociación, debido a que representan gasto comprometido de antemano por mandato de ley. Esa proporción de gasto comprometido se encuentra en términos prácticos fuera del alcance de los legisladores durante la etapa de discusión-aprobación. Por lo tanto, la etapa de discusión-aprobación cumple una función legitimadora, pero con una connotación negativa. Los representantes populares sólo pueden incidir y decidir en una quinta parte del presupuesto, no obstante, tienen la obligación de aprobarlo en su totalidad. De acuerdo con lo establecido por la ley, el legislativo debe llevar a cabo la discusión-aprobación del presupuesto público, pero en la realidad sólo puede cumplir marginalmente esa función. Todo esto deforma y reduce el papel del legislativo hasta convertirlo en un órgano principalmente legitimador y sólo marginalmente de discusión-aprobación.

La etapa de discusión-aprobación viene condicionada desde la formulación. En México, el ejecutivo realiza prácticas perniciosas en la elaboración de la Ley de Ingresos (LI), en la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y durante

su ejercicio. Combinadas producen un “presupuesto suplementario” que ronda el cuarto de Billón de pesos anuales, a disposición del ejecutivo no discutido ni autorizado por el legislativo. Esto provoca que el presupuesto realmente ejercido sea cualitativa y cuantitativamente muy distinto al aprobado. Todo ello redundando en discrecionalidad a favor del ejecutivo y echa por tierra la coherencia del presupuesto. Cabe resaltar que esto ocurre con la técnica Presupuesto Basado en Resultados (PBR), la cual es concebida frecuentemente como la cima de la racionalidad administrativa.

Por lo que en México se vive una paradoja en torno al presupuesto público. Aun cuando la técnica Presupuesto Basado en Resultados (PBR) funciona con base en herramientas metodológicas vanguardistas en el pensamiento científico presupuestario a nivel mundial, en México se aplica dentro de un sistema de instituciones mayoritariamente añejo que impide un mejor funcionamiento como instrumento de gestión. Una técnica de vanguardia que sin embargo queda constreñida por algunas instituciones políticas y legales heredadas de un pasado con origen hace varias décadas. Una técnica que persigue la racionalidad administrativa pero que se ve orillada a coexistir con algunas prácticas no racionales en absoluto.

Con relación a lo anterior, sin duda la principal conclusión de esta investigación es que las reformas y cambios que se deben realizar al presupuesto público deben apuntar a su formulación, ya que de acuerdo con los hallazgos de la investigación, la formulación condiciona de manera irreversible todo el ciclo presupuestario. Por lo que corregir diversos aspectos del presupuesto público no será en la esfera de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La evidencia indica que tendría que ser casi completamente en la esfera de actuación del ejecutivo y sólo complementariamente en la esfera del legislativo. Esta conclusión es relevante ya que al inicio de la investigación se tenía la plena certeza de que el área de oportunidad se localizaba en la actividad del legislativo. Es decir, una serie de hallazgos durante el desarrollo de la presente investigación, condujo a revertir completamente esta premisa.

Por otra parte y como un elemento transversal en la historia del presupuesto público se identificó al incrementalismo. De acuerdo con Ira Sharkansky, el atractivo de la rutina en comparación con la revisión total de todo el presupuesto y los compromisos incluidos en cada presupuesto constituyen las fuentes del incrementalismo. La discusión-aprobación del presupuesto público en la Cámara de Diputados se lleva a cabo de manera incremental. Por lo tanto, la conclusión en este sentido es que el incrementalismo se encuentra tan profundamente arraigado en el ejecutivo como en la Cámara de Diputados. En México en el pasado y en la actualidad, el sistema de instituciones en lo político y en lo jurídico no fomentó ni fomenta la vía comprehensiva en torno a la formación del presupuesto público. Por el contrario, el sistema de instituciones fomenta el incrementalismo. Esta fue una de las principales causas de la imposibilidad de implementar la técnica presupuestaria Presupuesto base Cero (PBC) en México durante 2016.

El incrementalismo es en gran medida un producto del sistema de instituciones alrededor del presupuesto público, del status quo y de la forma como los actores involucrados en la toma de decisiones presupuestarias lo procesan. El incrementalismo no se encuentra

sujeto a la voluntad de algún actor o coalición de actores, sino que es más una consecuencia del sistema de instituciones que rodea al presupuesto público, de la correlación de fuerzas políticas en el país y del papel desempeñado por los actores involucrados.

Por lo tanto, el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), que aparentemente representa la cumbre de la racionalidad administrativa, es incremental debido al procesamiento recibido durante su formación. La única posibilidad real para terminar con los presupuestos incrementales (llamados inerciales por el ejecutivo) sería la implementación rigurosa de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC), cumpliendo de manera estricta con todas las exigencias que esta técnica presupuestaria requiere.

Sin embargo, nuestro país se encontró dentro de una gran paradoja ya que la investigación arrojó que el Presupuesto Base Cero (PBC), quizá la única solución posible para el incrementalismo, es incompatible con la manera en que el ejecutivo formula el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y también es incompatible con la forma en que se lleva a cabo la discusión-aprobación Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados. Por ello, se hace evidente que la pretendida implementación de la técnica Presupuesto Base Cero (PBC) significó un ejercicio retórico para justificar técnicamente un recorte presupuestal.

Para que en México pudiese ser implementada la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) sería necesario realizar considerables modificaciones a la manera de formular por el ejecutivo y la forma de discusión-aprobación en la Cámara de Diputados, a través de la reforma a las leyes del *sistema presupuestario* que regulan todo el *ciclo presupuestario*. Tendría que reformarse la Constitución Política en su Artículo 26 relativo a la planeación. Así mismo se harían necesarios cambios en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

La incompatibilidad de la Técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) se hizo evidente con el transcurso de 2015, sin embargo, este hecho pasó inadvertido al inicio cuando se propuso debido a que la propuesta surgió del empresariado al tratar de proteger sus costos de producción. Conforme el ejecutivo trató de implementarla se evidenció la dificultad para aterrizar la propuesta. No obstante que la propuesta de implementación provino del alto empresariado mexicano en busca de evitar una elevación de impuestos que encarecería sus costos de producción, la decisión final correspondió al gobierno federal, producto de las difíciles circunstancias del contexto económico. De esta forma, la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) fue invocada por el ejecutivo de manera efectista para recortar el gasto social y la inversión pública y de esa manera hacer frente a la reducción de ingresos, logrando además mantener su compromiso con el sector empresarial de no implementar nuevos impuestos ni elevar los ya existentes.

Por el contrario, esta investigación no encontró menciones por parte del empresariado acerca de disminuir o eliminar el Presupuesto de Gastos Fiscales. Instrumento que beneficia de manera importante a ese sector exentándole del pago de impuestos. Invocar la implementación de la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) con el fin de

recortar el gasto y al mismo tiempo mantener la existencia del Presupuesto de Gastos Fiscales equivale a cuidar del agua racionando la apertura de llaves pero manteniendo la fuga sin reparar. Por eso se concluye que antes de comenzar o retomar cualquier discusión acerca de modificar el presupuesto público de México, como se hizo en 2015, debería darse una amplia discusión en torno del Presupuesto de Gastos Fiscales.

Como resultado de todo lo anterior, en México durante 2016 no se implementó la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC), no obstante la amplia campaña de difusión que se emprendió alrededor del tema. Por el contrario, sólo se llevó a cabo un recorte al gasto social y a la inversión pública. La propuesta pronto perdió seriedad debido a que no fue acompañada de una Ley que le diera sustento, a diferencia de lo ocurrido con las tres técnicas presupuestarias anteriores en 1935, 1976 y 2008. El hecho de que no existiera una nueva ley que respaldara la técnica invocada abrió paso al escepticismo y permitió entrever que se preparaba un recorte al gasto y no la implementación de una nueva técnica presupuestaria con todos los cambios que ello implica en términos políticos, legales y organizacionales.

Cuando se conoce a fondo la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) se comprende la imposibilidad que tiene la Administración Pública Federal (APF) en México para implementarla en un corto tiempo. Esta implica considerables cargas de trabajo en términos de capacitación, organización e incluso reorganización administrativa para lograr una implementación seria.

Por lo que se refiere al contexto académico-científico internacional, durante la revisión del estado del arte se encontró que el presupuesto público ha sido investigado casi exclusivamente a partir de las teorías del incrementalismo y del equilibrio interrumpido. La teoría del incrementalismo permitió explicar durante décadas la característica de estabilidad del presupuesto público. La teoría del equilibrio interrumpido surgió en 1993 como respuesta a los cuestionamientos en términos de cambios abruptos que en ocasiones sufren las políticas públicas y que la teoría del incrementalismo no puede explicar.

Son la Ciencia Política y la Administración Pública las que actualmente estudian con mayor profundidad el presupuesto público. Esto es posible gracias a las características de regularidad, continuidad y no interrupción que el presupuesto público posee como uno de sus atributos. Esto lo convirtió en una unidad de observación del *policymaking* en la Ciencia Política y la Administración pública.

Para descubrir, describir y explicar las *regularidades* y los *cambios* que presentan las políticas en general, la teoría del equilibrio interrumpido ha utilizado como unidad de observación al presupuesto público. Como resultado, Bryan Jones incluso manifiesta haber descubierto una "ley de los procesos presupuestarios", lo que deja de manifiesto lo avanzado de los estudios del presupuesto público por parte de la Ciencia Política y la Administración Pública a nivel mundial.

Con base en este contexto académico-científico internacional en el cual se estudia el presupuesto público y de acuerdo con los postulados de la teoría del equilibrio interrumpido, se puede afirmar que en México durante 2016 el presupuesto público desbordó los márgenes del *subsistema* que le atendía tradicionalmente y se trasladó hasta la *macropolítica*, provocando cambios en su composición. Las fuerzas que propugnaron por superar el incrementalismo se enfrentaron con el sistema de instituciones políticas, legales y con aspectos administrativos, además de actores políticos y sociales que destinaron tiempo y energía para lograr que prevaleciera el *status quo* en el presupuesto público, produciéndose altos índices de fricción institucional. Sin embargo, al final triunfó el *status quo*, ya que logró confinar el cambio en los rubros de gasto social e inversión pública. Es decir, el cambio fue confinado en los Ramos y Programas presupuestarios (Pp) que no tienen detrás una comunidad de expertos poderosa o a sociedad civil organizada que les respalde.

En este momento es conveniente recapitular la pregunta de investigación que condujo el presente trabajo. *¿Por qué puede afirmarse que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 fue formulado con la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC)? o ¿se trata más bien de una reformulación del presupuesto Basado en Resultados (PBR)?*

De acuerdo con los resultados de la investigación se concluye que efectivamente se trató de una reformulación de la técnica presupuestaria Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y que dicha reformulación se mantuvo acorde con los criterios políticos y económicos liberales que el gobierno federal ha mantenido durante esta administración.

Por su parte, la hipótesis que se afirmó para ser sometida a comprobación durante esta investigación fue: *a pesar de que el gobierno federal informó que formularía el presupuesto público con la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) para el ejercicio 2016, su implementación será limitada debido a que el sistema de instituciones opone obstáculos políticos, legales y técnicos. En este marco, el presupuesto público en México seguirá siendo incremental y la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) será sólo un complemento para el Presupuesto Basado en Resultados (PBR).*

La hipótesis se demostró parcialmente ya que una de sus premisas se confirmó y la otra se desechó. Durante la investigación se logró comprobar que el presupuesto seguirá siendo procesado vía incremental. Por el contrario, la premisa que estableció que la técnica presupuestaria Presupuesto Base Cero (PBC) sería complementaria al Presupuesto Basado en Resultados (PBR) quedó refutada puesto que dicha técnica fue desechada de inmediato por sus propios promotores.

En sintonía con la hipótesis confirmada parcialmente y de manera consistente con los postulados de la teoría del equilibrio interrumpido, la conclusión final de esta investigación indica que el presupuesto público en México seguirá siendo procesado de manera incremental por tiempo indeterminado hasta que se vuelva a presentar un cambio repentino a gran escala.

Si bien hasta aquí se ha planteado una serie de conclusiones muy relacionadas con los principales problemas en torno al presupuesto público, ahora es importante esbozar alternativas que contribuyan a su solución. Un primer paso consistiría en avanzar hacia una “teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública” en los términos que planteó James O’Connor.

Hay que recordar que Verne B. Lewis ofreció en 1952 una visión de economista del presupuesto público. Por su parte Aaron Wildavsky en 1961, trasladó la discusión desde la racionalidad económica a la racionalidad política. Por su parte, James O’Connor en 1973 logró profundizar en los aspectos políticos del presupuesto público al identificar con toda precisión que en él se cristalizan dos objetivos contradictorios del Estado: acumulación y legitimización.

El desarrollo de una “teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública” tendría que diferenciar muy bien entre los elementos abstractos que preceden y regulan al presupuesto público y el presupuesto público que es *factico*. En concordancia con O’Connor dicha teoría integrada tendría que estudiar al presupuesto público con relación a la acumulación capitalista y estudiarlo también con relación a la legitimización.

La Ciencia de la Administración Pública sería la más indicada para alcanzar el importante objetivo de lograr una “teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública”, con la cual se estudie al presupuesto público en México de manera científica desde la ciencia social, y con lo cual, probablemente podría superarse la visión que actualmente prevalece en los estudios del presupuesto público que sobreponen la dimensión económica y subsumen sus dimensiones política y administrativa. Dicha teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública” podría hacer factible balancear la dimensión política, administrativa y económica del fenómeno que se cristaliza en la hacienda pública y a partir de ello transitar a concebir al presupuesto público tomando en cuenta todos los aspectos que le dan esencia y no sólo los económicos.

Una nueva concepción *integrada* del presupuesto público haría posible superar los esquemas técnicos y gerenciales como la planeación estratégica y el *New Public Management* que se aplican en la formulación del presupuesto público, para transitar a una concepción ampliada que no soslaye al sistema de instituciones dentro del cual se desenvuelve el presupuesto público en México. Si bien la planeación estratégica y el *New Public Management* poseen rigor metodológico y consistencia técnica, lo que se concluye en esta investigación es que son insuficientes para abarcar toda la esencia del presupuesto público, ya que su concepción impide comprender los aspectos relacionados con los procesos políticos que impactan al presupuesto público.

En la medida en que la Ciencia de la Administración Pública logre desarrollar una “teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública” será posible estudiar el sistema de instituciones prevaleciente en México con respecto al presupuesto público y a partir de ello identificar una serie de posibles cambios en su composición para mejorar de manera significativa el funcionamiento del presupuesto público. Con ello se rebasaría el modelo actual en el cual se busca tener un presupuesto basado en resultados mediante

medidas técnicas y gerenciales que abordan la problemática superficial, pero que no llevan a cabo una inmersión profunda en el sistema de instituciones que opone importantes resistencias para el mejor funcionamiento del presupuesto público.

La actual concepción del presupuesto público desde la visión principalmente económica es muy eficiente en enfocar la problemática del presupuesto público en sus aspectos de gestión, es decir, en sus aspectos operativos. Sin embargo, no es adecuada para reconocer y descifrar los condicionamientos que el sistema de instituciones en su aspecto político coloca al funcionamiento del presupuesto. Desde el punto de vista de esta investigación el sistema de instituciones en su aspecto político contiene una serie de causas que como resultado produce efectos en el presupuesto público. La concepción gerencial del presupuesto público sólo atiende estos efectos, pero no las causas que los producen.

Por ello, una “teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública” sería otra gran aportación de la Ciencia de la Administración Pública pues permitiría la inmersión en el estudio científico de las causas incógnitas o por descifrar que impiden un mejor desempeño del presupuesto público, desde sus raíces y no sólo en sus efectos observables y medibles empíricamente. Es necesario que la Ciencia de la Administración Pública dedique estudios científicos al sistema de instituciones con relación al presupuesto público, para que a partir de sus hallazgos se lleve a cabo una re-concepción del presupuesto público desde una visión mucho más amplia y profunda comparada con la visión gerencial que hoy día prevalece.

Con base en la contradicción de objetivos del Estado señalada por James O’Connor entre acumulación y legitimización se puede concluir que en México todas las técnicas presupuestarias han sido utilizados con un doble propósito: por un lado, forman parte del objetivo de legitimización del Estado, ya que buscan justificar, mostrar y demostrar con lenguaje técnico una realidad de eficiencia en el uso de los recursos públicos; pero por otro lado, estas técnicas presupuestarias han fortalecido sistemáticamente el proceso de acumulación. En este contexto, corresponde a la Ciencia de la Administración Pública por medio de estudios científicos generar conocimiento nuevo que permita equilibrar y conciliar estos dos objetivos del Estado que se reflejan y cristalizan en el presupuesto público.

En este sentido se concluye que es muy importante mantener vigente la técnica presupuestaria presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño, pero antes de ello, después de ello y por encima de ello, debe estudiarse científicamente al presupuesto público y su relación con el sistema de instituciones para mejorar cualitativamente su funcionamiento. O’Connor afirmó que el presupuesto público no es delineado por las fuerzas del mercado sino que su conformación obedece a decisiones políticas, en donde el proceso presupuestario se politiza y no es sólo un proceso técnico. Integrar todos estos aspectos del presupuesto público en una teoría significaría un gran avance en la ciencia social.

Dado que el presupuesto público funciona tanto para la acumulación como para la legitimización, la Ciencia de la Administración Pública en México podría arrojar luz por

medio de investigaciones en torno al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), Datos Abiertos, Gobierno Abierto, Transparencia Presupuestaria y Parlamento Abierto. No obstante que el gobierno mexicano aún posee una enorme cantidad de facultades que le dotan de un amplio margen para la acción e incluso para la discrecionalidad, las cuales favorecen el proceso de acumulación; debe reconocerse que existen también una serie de mecanismos atenuantes que bien utilizados por la sociedad civil abonan a una mayor legitimización de la acción de gobierno.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es muy poco conocido por la mayoría de la población lo cual impide que la ciudadanía participe. Las consultas que realiza para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo son muy poco difundidas y provocan que la participación sea reducida. Pero con relación al presupuesto público no se realizan consultas. En este caso se podría avanzar para retomar esquemas de participación como los que actualmente están aplicando Canadá o Kenia. En Canadá existen las “consultas públicas sobre nuevos ingresos e iniciativas de gasto” que consisten en una consulta a la sociedad por medio de diversos mecanismos, cuando la consulta ha terminado se publican las aportaciones públicas.

En el caso de Kenia el ministerio de finanzas realiza audiencias públicas por todo el territorio del país mientras que se está preparando el presupuesto público. Complementariamente cuentan con una “ventanilla” que se habilita por un lapso de dos semanas, por medio de la cual se realiza consulta pública acerca de la política presupuestaria. Lo más relevante de la práctica keniana es que se desarrolla en la etapa de formulación. Es decir, antes de que sean entregadas para su discusión y aprobación por parte de la legislatura.

La práctica keniana coincide con lo que se ha planteado en esta investigación acerca de que la mayor área de oportunidad para mejorar el funcionamiento del presupuesto público está en su formulación, cuando se encuentra en manos del ejecutivo, debido a que una vez que ha sido formulado es muy difícil que sufra cambios de consideración. Como ya se mencionó, en México las únicas consultas que se realizan son para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, no para la conformación del presupuesto público, por lo que su implementación se percibe hoy día como algo necesario con base en los instrumentos que existen alrededor del presupuesto público.

Por lo que se refiere a los Datos Abiertos se busca que los datos dejen de ser patrimonio de los gobiernos y se conviertan en un bien social. En la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, México llamó a adoptar la Carta Internacional de Datos Abiertos (*Open Data Charter*). Los datos abiertos operan mediante la plataforma tecnológica [datos.gob.mx](http://datos.gob.mx). En México el 20 de febrero de 2015 se publicó el Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos” en el Diario oficial de la Federación. También se publicó la Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos el 18 de junio de 2015. Sin embargo, estos mecanismos aún se encuentran muy lejos de ser apropiados por la población. Se hacen necesarias amplias campañas de difusión en escuelas de todos los niveles y a población abierta para que este instrumento se ponga en ejercicio de manera efectiva y masiva.

En cuanto a Gobierno Abierto no obstante que México es parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), iniciativa global de varios gobiernos, nacida en 2009, que busca consolidar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública y el uso de las tecnologías de la información (TIC) en busca de aumentar la participación ciudadana y prevenir las prácticas de corrupción a través del establecimiento de compromisos entre sociedad y gobierno, aún se encuentra poco difundido entre la población. Este instrumento se encuentra en la esfera del poder ejecutivo y si bien representa un avance considerable deberá encontrarse la manera de fortalecerlo pero invirtiendo el sentido de la participación. Para que el sentido vaya de la sociedad civil al gobierno y no al revés como sucede hoy día. Para que el gobierno sea abierto como resultado del involucramiento de la sociedad civil organizada y no organizada y no como resultado de una apertura controlada por el propio gobierno.

En 2011 el gobierno federal de México presentó el portal de Transparencia Presupuestaria. Actualmente México está inscrito en un compromiso a nivel mundial con la Asociación Internacional de presupuesto (*International Budget Partnership*), la cual desarrolló el Índice de Presupuesto Abierto (IPA) que se calcula cada dos años dentro de los países que forman su membresía. Actualmente se encuentra en funcionamiento este portal a través de la página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Parlamento Abierto se refiere más a la medición de la capacidad de respuesta de los Congresos para las demandas de los ciudadanos y su estatus actual en México es una iniciativa de diversas organizaciones de la sociedad civil, pero no es una política del gobierno mexicano ni un compromiso adquirido conjuntamente con otros gobiernos del mundo. Aquí se observa al legislativo más bien rebasado por la sociedad civil organizada. Todos estos elementos muestran el estado actual del presupuesto público en México, así como algunas áreas de oportunidad para mejorarlo.

Paralelamente a los elementos anteriores, el desarrollo de una “teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública” podría apoyarse en los grandes avances que ha dado la teoría del equilibrio interrumpido la cual estudia el comportamiento del presupuesto público a lo largo de los años. Aunque también debiera abordarla críticamente, ya que cuando se analiza la teoría del equilibrio interrumpido queda la sensación de que estudia de manera mezclada tanto los elementos abstractos que preceden y regulan al presupuesto público, como al presupuesto público en sí mismo.

En esta investigación se concluye que sería deseable que una “teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública” lograra diferenciar detalladamente esa *dualidad* en torno al presupuesto público. Estudios llevados a cabo en esa ruta por la Ciencia de la Administración Pública permitirían responder si los cambios abruptos en el presupuesto público se relacionan más con cambios en los elementos abstractos que preceden y regulan o si tienen mayor relación con lo fáctico. De igual forma, si es una mezcla de ambos y en qué medida y proporciones se da esta mezcla.

Precisamente en este sentido en 1966 Davis, Dempster y Wildavsky realizaron un estudio que les llevó a descubrir evidencia empírica no-incremental. Los investigadores

demonstraron empíricamente que uno de estos cambios no-incrementales se presentó como resultado de la *cancelación temporal de una regla para la toma de decisiones*; el otro cambio no-incremental surgió debido a que fue adoptada una *nueva regla para la toma de decisión*.

Estas reglas se relacionan con los elementos abstractos que preceden y regulan al presupuesto público, que no son como tal el presupuesto público, pero que impactan su comportamiento de manera importante. ¿A caso significaría esto que las interrupciones del equilibrio pueden estar más relacionadas con los cambios en los elementos abstractos que preceden y regulan al presupuesto público? Al mismo tiempo, ¿podría concluirse que la estabilidad o incrementalismo del presupuesto público estaría más relacionado con los aspectos de operación y de gestión del presupuesto público, es decir, con lo fáctico?

Surge entonces otra pregunta ¿los cambios fácticos que se presentan en el presupuesto público como tal, como la reducción de ingresos petroleros vivida por las finanzas públicas mexicanas en 2015 repercuten o no en cambios en los elementos abstractos que preceden y regulan al presupuesto público o sólo repercuten en su tamaño, pero no en tales elementos abstractos que le preceden y regulan?

En 1966 Davis, Dempster y Wildavsky encontraron cambios no-incrementales causados por cambios en las *reglas*. A diferencia de estos, en México durante 2015 la interrupción del equilibrio se debió a un aspecto *fáctico* del presupuesto público. De ahí que la crítica a la teoría del equilibrio interrumpido en esta investigación se refiere a que estudia al presupuesto público sin considerar la dualidad que aquí se ha enunciado. Debido a que la teoría del equilibrio interrumpido concibe al presupuesto público como una unidad y no desde el análisis de una dualidad alrededor de él, se torna difícil explicar de manera consistente con la misma teoría las interrupciones del equilibrio encontradas por Davis, Dempster y Wildavsky en 1966 y la interrupción del equilibrio del presupuesto público de México durante 2015. Tal parece que en México en 2015 la reducción de ingresos petroleros sólo achicó al presupuesto público, pero no lo modificó cualitativamente, ya que la caída de los ingresos petroleros redujo el tamaño del presupuesto, sin embargo, el *status quo* y el sistema de instituciones que lo cobertura logró confinar la reducción del tamaño del presupuesto público durante 2016 al gasto social y a la inversión pública.

Cabe aclarar el para qué de la crítica a la teoría del equilibrio interrumpido y el llamado al desarrollo de una “teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública”. Hay que recordar que en 1935 la técnica presupuestaria se desarrolló para controlar los gastos y especificar los insumos. Es decir, después de la revolución mexicana existía una necesidad práctica de controles administrativos en ausencia de una sólida teoría del presupuesto público. En 1976 se refinó la técnica presupuestaria y en 2008 otro gran refinamiento se presentó. Hoy la situación es diferente. Actualmente existe un cuerpo teórico que permite desarrollar toda una “teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública” para que gobierno y sociedad en México conciban y conduzcan al presupuesto público con base en una teoría surgida de la ciencia de la Administración Pública y no sólo con base en herramientas técnicas provenientes de la iniciativa privada, que si bien son efectivas para la operación, no agotan la complejidad política que rodea al

presupuesto público. En resumen, se proponen tres líneas de acción concretas para mejorar cualitativamente el funcionamiento del presupuesto público en México:

- Avanzar hacia una “teoría integrada de la economía y la política de la hacienda pública”.
- Socializar los instrumentos Sistema Nacional de Planeación Democrática; Datos Abiertos; Gobierno Abierto; Transparencia Presupuestaria y Parlamento Abierto, y
- Retomar el ejemplo de Kenia en donde se realizan audiencias públicas por todo el territorio nacional mientras se prepara el presupuesto.

Por lo que se refiere específicamente a las características de esta tesis, se tiene que su principal originalidad consistió en la búsqueda de estudiar al presupuesto público más allá de la perspectiva de uno sólo de los poderes de la Unión. Ya que es común encontrar estudios del presupuesto público en los cuales ni siquiera se menciona al legislativo. Por señalar un ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) indica en su página *web* que el ciclo presupuestario consta de siete etapas, sin embargo, en ninguna se menciona al legislativo. Por el contrario, se pueden encontrar estudios que sólo cuentan con el enfoque del legislativo, como un ejercicio puertas adentro del Congreso, pero que terminan parcialmente aislados del mundo exterior. Ambos tipos de estudios impiden comprender el *ciclo presupuestario* completo y el proceso de metamorfosis que el presupuesto público experimenta en ese camino.

Este aspecto hace evidente la necesidad de fortalecer en las Universidades del país la enseñanza del Presupuesto Basado en Resultados (PBR), con objeto de sobreponer las limitaciones técnicas, conceptuales, etc., que están presentes hoy día y que desatarían un proceso de amplia apertura hacia la multiplicación del conocimiento de los temas relacionados con el presupuesto público que redundarían en mejores ejercicios de gobierno y de participación social. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) podrían colocarse a la vanguardia en este aspecto, ya que actualmente quien realiza una buena parte de la enseñanza del PBR es el poder ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con el consecuente sesgo implícito que ello acarrea.

A su vez, la principal contribución que se propuso esta tesis consistió en buscar balancear el estudio empírico y el estudio teórico del presupuesto público. Existen excelentes estudios empíricos del presupuesto público en México carentes de teoría. Este es el tipo de análisis que se pueden encontrar en los mejores foros nacionales sobre presupuesto público, en los cuales se participó durante el año 2015, en los que sin demérito de su calidad y relevancia se observó una gran carencia de referente académico-científico internacional, lo cual impide a los interesados en el tema conocer el estado del arte a nivel mundial. Y viceversa, hay escritos académicos espléndidos que es necesario aterrizar con los datos observables en estudios empíricos del presupuesto público en México.

En este sentido, en esta investigación se buscó equilibrar la situación descrita antes, presentando lo más relevante y actual de la discusión teórica a nivel mundial acerca del presupuesto público con apoyo de la teoría del equilibrio interrumpido, al mismo tiempo

que se buscó señalar con toda precisión y puntualidad cuales son y donde están los que se consideraron los principales puntos de debilidad o de crítica en el actual funcionamiento del presupuesto público de México. Si se logró alcanzar el equilibrio pretendido queda a discusión. Pero, más allá de las limitaciones existentes, en esta investigación se buscó seguir la línea que ha planteado Charles C. Ragin, cuando señala que la investigación cualitativa debe caracterizarse por un constante ir y venir entre la teoría y la empiria.

Finalmente parece necesario dejar por lo menos planteados temas que constituyen lo que se puede denominar como agenda para futuros estudios. Algunos de ellos ya señalados por Irene Rubin, como el balance y la sostenibilidad. Estos dos temas ya están ocupando en la actualidad una parte importante de los escritos sobre el tema y será necesario darles seguimiento en los próximos años.

El *déficit primario* constituye otro tema muy relevante para futuros estudios del presupuesto público ya que desde 2009 las finanzas públicas de México se encuentran en esta grave situación que acarrea escenarios preocupantes de deuda pública. Más aun cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha planteado los objetivos de desarrollo sostenible 2015-2030, los cuales por definición son excluyentes con el *déficit primario*. Para terminar, baste señalar que durante 2016 el Presupuesto Base Cero (PBC), en parte, permitió al gobierno federal de México mantener en discreción el problema del *déficit primario*, sin embargo las empresas calificadoras internacionales castigaron a México reduciendo su calificación con base en los altos niveles de deuda pública registrados en 2016.

El esbozo de esta agenda para estudios futuros del presupuesto público se señala con la intención de encontrar nuevos caminos a investigar este tema para que mejore tanto la teoría como la praxis de la Administración Pública en México y en América Latina.

Como se constató en esta investigación, el presupuesto público ha crecido en importancia y en protagonismo en la economía y la política desde que ha sido objeto de estudio de la ciencia social en los años veinte del Siglo XX. Tal pareciera que el presupuesto público en tanto es quizá el instrumento más importante del gobierno, está llamado a transformarse en el instrumento más importante de la sociedad, ya no sólo del gobierno.

## PROPUESTAS

### 1- UNA PROPUESTA DE DEFINICIÓN DE PRESUPUESTO PÚBLICO.

En esta investigación se propone una definición de presupuesto público la cual es de elaboración propia. Esta ayudaría a resaltar el concepto *sistema presupuestario* como el principal dentro de la teoría del presupuesto público. Contribuiría a distinguir claramente los conceptos de *ciclo presupuestario* y *proceso presupuestario*. También coadyuvaría a comprender a la *técnica presupuestaria* como distintos lenguajes para plasmar, escribir y orientar el presupuesto público:

*El presupuesto público es un instrumento de gestión del gobierno para producir bienestar. En él se establecen las cantidades de recursos económicos destinadas a cada uno de sus Órganos y actividades, lo que revela un aspecto de la correlación de fuerzas políticas al interior de la sociedad. Contiene los aspectos político, económico, administrativo, jurídico y contable. Es regulado por un sistema presupuestario, el cual establece reglas formales, considera reglas informales y actores políticos y sociales facultados para intervenir. El presupuesto público es producto de un proceso presupuestario, el cual es un conjunto de situaciones dinámicas resultado de interacción multi-actoral en dos procesos diferenciados: por un lado uno administrativo, mayoritariamente racional administrativo; y, por el otro, un proceso político, relacionado con la discusión política-ideológica hasta lograr su aprobación en el Congreso. El presupuesto público se verifica a partir de un ciclo presupuestario constituido por cuatro etapas sucesivas: formulación, aprobación, ejercicio y auditoría. Y se plasma y expresa a través de técnicas presupuestarias, que son desarrollos técnico-científicos utilizados por los gobiernos para formular el presupuesto público de acuerdo a sus objetivos y los criterios de la época.*

Esta propuesta de definición podría ser de utilidad ya que articula los elementos abstractos que preceden y regulan todo presupuesto público en cualquier momento y que por lo tanto no cambian con el paso del tiempo. Esta propuesta rebasa las definiciones que dirigen y constriñen la concepción del presupuesto público hacia alguna de las técnicas presupuestarias en boga en alguna época en particular. Esta es una definición de presupuesto público genérico, por lo que podría ser de amplia aplicación en tiempo y en espacio, pero sin sacrificar rigor académico ni consistencia metodológica.

### 2- DEVOLVER LA FACULTAD PRESUPUESTARIA AL SENADO DE LA REPÚBLICA.

Con la reforma a los Artículos 74 y 76 Constitucionales se devolvería la facultad de discusión-aprobación al Senado de la República, para que fuera concurrente con la Cámara de Diputados. Esto significaría el presupuesto público tendría que ser discutido-aprobado por las dos Cámaras del Congreso de la Unión. Aunado a esto, se eliminaría la dispersión y el escalonamiento en la discusión-aprobación de la Ley de Ingresos (LI) y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), analizados en el capítulo IV de esta investigación, ya que serían discutidas de manera articulada las dos caras del presupuesto público. Esta nueva forma de discusión-aprobación se tendría que desarrollar mediante la figura normativa parlamentaria conocida como Trabajo en Comisiones Unidas y/o Sesión de Congreso General. Con esta reforma se lograría llevar adelante la propuesta

que ha presentado Oscar Nava Escudero del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM quien ha resumido la propuesta en una frase: “un solo momento, ambas cámaras, un solo documento”.

### **3. SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS BAJO EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD**

Se propone reformar el Artículo 25 Constitucional para garantizar la estabilidad de las finanzas públicas con la incorporación del principio de estabilidad. Como se mencionó durante la investigación, las finanzas públicas de México padecen una situación muy grave desde el ejercicio fiscal 2009, la cual es nombrada por la teoría económica *déficit primario*, la cual ha llevado a que la Deuda Pública de México alcance ya el 50% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que la coloca en el límite de lo financieramente inmanejable. Por ello se propone incorporar en el Artículo 25 Constitucional el principio de *estabilidad* con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

Si bien se ha dicho en líneas anteriores que el presupuesto es un documento con dos caras: impuestos y gasto, la propuesta aquí presentada hace necesario agregar la variable de la Deuda Pública, para formular una ecuación que considere a los tres elementos de manera coherente: Ingresos-Presupuesto-Deuda Pública. Para poder conciliar estas tres variables es necesario recurrir al principio presupuestario de “estabilidad” que es impulsado actualmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y que fue presentado en el Capítulo I.

La propuesta de reforma tendría como espíritu lograr que las finanzas públicas de México se coloquen en una situación de *superávit primario* de manera sostenida, que significa no gastar más de lo que se recauda y al mismo tiempo poder pagar mensualmente los servicios de la deuda con los ingresos propios, es decir, sin contratar más deuda.

### **4. LEGISLAR LAS ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS Y FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (CEFP)**

Legislar las adecuaciones presupuestarias a través de la reforma al Artículo 2 Numeral II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH) para modificar el concepto “adecuaciones presupuestarias”. Asimismo, el Artículo 5, Numeral I, Inciso C y Numeral II Inciso C, para legislar las adecuaciones presupuestarias del poder Judicial y del poder Legislativo y los entes autónomos. Capítulo III titulado “De las adecuaciones presupuestarias” en sus Artículos 57, 58, 59 y 60, relacionados con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (APF).

La propuesta de reforma tiene como espíritu que las adecuaciones presupuestarias tengan carácter extraordinario y no de uso corriente como actualmente sucede; de igual forma que el monto de las adecuaciones sea reducido. De manera complementaria, se propone crear dentro del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados un “Observatorio de Adecuaciones Presupuestarias” encargado específicamente de dar seguimiento diario a las adecuaciones presupuestarias que realice el ejecutivo.

## **5. ELIMINACIÓN O DISMINUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES.**

Se propone legislar con toda precisión la existencia, el monto, la temporalidad y los alcances el Presupuesto de Gastos Fiscales relacionado con la Ley de Ingresos (LI) para eliminarlo por completo o en su defecto establecer un techo del 1% respecto al Producto Interno Bruto (PIB) el cual no podrá rebasar. Esto se hace necesario ya que actualmente su monto alcanza ya el 5% del PIB, lo cual le convierte en un boquete fiscal que echa por tierra los logros recaudatorios y de eficiencia en el gasto público además de que tiene un carácter profundamente discriminatorio ya que sus beneficios no poseen el atributo de la *universalidad* hacia la población objetivo, al beneficiar únicamente a grandes empresas y no a los micro-empresarios o a la totalidad de la población en igualdad de circunstancias.

## **6. CONSULTAS PÚBLICAS ANUALES PARA LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO.**

Se propone que el ejecutivo federal lleve a cabo consultas públicas abiertas y masivas por todo el territorio nacional para que la sociedad civil organizada y no organizada pueda incluir sus propuestas cada año en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) cuando este está siendo formulado por el poder ejecutivo. Cabe señalar que el ejecutivo federal cuenta con la infraestructura para llevar a cabo este tipo de ejercicios, ya que de esa manera funciona cada seis años cuando se realizan las consultas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Por lo tanto, esta propuesta implicaría empatar las consultas públicas para que se realizaran cada año con relación al presupuesto público y cada seis años, las consultas atenderían tanto la conformación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) como la integración del presupuesto público correspondiente.

## **7. PRESUPUESTO PÚBLICO CON PARLAMENTO ABIERTO.**

Si bien el parlamento abierto en México es aún una iniciativa de la sociedad civil organizada y no una política implementada por el gobierno mexicano. Se propone que el presupuesto público atraviese por un proceso legislativo caracterizado como *Presupuesto público con Parlamento Abierto*. El cual debe entenderse como aquel proceso parlamentario de discusión-aprobación del presupuesto público en el cual la sociedad civil organizada y no organizada y la academia en México son convocados por el Parlamento para conocer el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que será analizado. Esto con el fin de llevar a cabo un detallado análisis de la iniciativa de proyecto de presupuesto cuando aún tiene estatus de proyecto y nutrirlo con aportaciones y modificaciones en su etapa de discusión-aprobación. De llevarse a la práctica esta propuesta se lograría que la sociedad en su conjunto incida en la conformación del presupuesto público y no se relacione con él solo cuando ya se está ejerciendo, como normalmente ocurre.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

Arellano Gault, David. *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por resultados en América Latina*, Miguel Angel Porrúa – CIDE, México, 2004.

Béjar Algazi, Luisa, *Elites Parlamentarias en América Latina, Los presidentes de comisiones*, Porrúa, México, 2009.

Bozeman, Barry. Coordinador. *La Gestión Pública: su situación actual*. FCE. 1998.

Burkhead, Jesse. *El Sistema Presupuestario Gubernamental*. Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (A. I. D.), John Wiley and Sons Inc, New York, 1956

Casar María Amparo y Claudia Maldonado *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, CIDE, México, 2008.

Cox, Gary. Mathew McCubbins, *Formación de la Agenda, Gobierno de partido responsable en la Cámara de Representantes*, Editorial Cambridge University, 2005.

Guerrero Amparán Juan Pablo y Fernando Patrón Sánchez, *La Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2000.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y López Ortega Mariana, *La clasificación funcional del gasto público*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, 2000.

Mc.Cubbins Mathew, *The logic of delegation*, Chicago and London, Editorial Universidad de Chicago, 1991.

Martner Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por programas*, Siglo XXI Editores, Primera edición 1967, 13ª. Edición, México, 1984.

Miklos, Tomás. *Criterios Básicos de Planeación*, Cuadernos de orientación metodológica, IFE, México, 1998.

Miklos, Tomás y María Elena Tello, *Planeación prospectiva*, Editorial LIMUSA, México, 2007.

Mosher Frederick y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la Administración*, Ediciones RIALP, Madrid, 1951.

Nava Escudero, Oscar, *Derecho Presupuestario Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2014.

O'Connor, James. *La Crisis Fiscal del Estado*. Ediciones Península. La Edición original fue publicada en inglés por St Martins Press de Nueva York, 1973.

Rusell, Bertrand, *Power: a New Social Analysis*. Oxon: Routledge (El poder en los hombres y en los pueblos, Buenos Aires: Lozada, 1960), 2004.

Sabatier, Paul, *Theories of the Policy Process*, University of California, Westview Press, 2007.

Sharkansky Ira. *Administración Pública*, Edición compendiada. Adaptada del libro original y vuelta a publicar con permiso del autor y del editor. Originalmente publicada en inglés en forma de libro por Markham Publishing Company de Nueva York y en español por Editores Asociados M., S. A. (1972, 1ª edición y 1974 2ª edición).

Tello, Carlos, *Notas sobre Presupuesto Base Cero* en Cuadernos de Investigación en Desarrollo, UNAM, México, 2015.

Ugalde, Luis Carlos, *La Negociación Política del Presupuesto en México 1997-2012, El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*, Senado de la República, SITESA, México, 2014.

Vicher García, Diana. *De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica*. Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C., México, 2009,

Wildavsky Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown and Company, Boston, 1964.

## **ENSAYOS Y ARTÍCULOS.**

Baumgartner, Frank, "Interest Groups And Agendas", en Sandy Maciel, Jeffry Berry y George Eduard III, *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, Oxford University Press, 2010.

Baumgartner, Frank, Martial Foucault and Abel Francois, *Public Budgeting in the EU Comission, A test of the punctuated Equilibrium Thesis*, *Politique Europeenne* No. 36, 2012.

Behn, Robert D, *Leadership Responsibilities Not POSDCORB*, en Behns Performance Leadership Report, July, 2011.

Birkland Thomas A, "Agenda Setting in Public Policy", en Fisher Frank, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney. *Handbook of Public Policy Analysis*, CRS Press, 2007.

Burton V. Dean, *Methods in Zero-Base Budgeting*, Technical memorandum 442, for publication: *Annales de Sciences Economiques Appliques*, Belgium, July, 1978.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. México. *Presupuesto Base Cero*, Organismo Público del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, México, 2015.

Jacobs Davina, Luc Héris, Jean Y Dominique Bouley, *Clasificación Presupuestaria*, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Notas Técnicas y Manuales, Washington, 2009.

Jones, D. Bryan, Laszlo Zalanyi, Peter Erdi, *An integrated Theory of Budgetary Politics and some Empirical Tests: The U. S. National Budget, 1791-2010*, *American Journal of Policy Science*, 2014.

Jones, D. Bryan and Frank Baumgartner, *From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuación Thesis to a Theory of Government Information Processing*, *Policy Studies Journal*, Vol. 40, No.1, 2012.

Lienert, Ian e Israel Fainboim, *Reforma de las leyes del sistema presupuestario*, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Washington, 2010.

Lindblom, Charles E, *The Science of "Muddling Through"*, *Public Administration Review* (PAR), Vol. 19. No. 2 (spring 1959), Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration, 1959.

Miller, Hugh T y Tansu Demir, "Policy communities" en Frank Fisher, Gerald Miller y Mara Sidney (eds), *Handbook of policy analysis*, CRC Press, Boca Raton FL, 2007.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, *Recomendación del Consejo sobre gobernanza presupuestaria*, Dirección de gobernanza pública y desarrollo territorial, Febrero de 2015.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Asegurando recursos para la regulación ambiental y la coerción en Kazajastán: Propuestas para la mejora de la planeación y gestión presupuestaria*, 2012.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) *presupuestación para el espacio fiscal y el desempeño gubernamental más allá de la gran recesión*, Mario Marcel, 2012.

Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) de la Casa Blanca de los Estados Unidos, *The Budget System and Concepts*.

Robinson, Marc y Duncan Last. *Un modelo básico de presupuestación por resultados*, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Washington, 2009.

Rubin, Irene, *Past and Future Budget Classics: A Research Agenda*, *Public Administration Review* (PAR), Vol. 75 Iss 1, 2014. pp. 25-35, By The American Society for Public Administration, 2014.

Santiso, Carlos y Marco Varea, *Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Julio, 2013.

Stone, Deborah, *Historias causales y la formación de agendas de política pública*, *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2, 1989.

True, James L., Bryan Jones, and Frank Baumgartner, "Punctuated Equilibrium Theory, Explaining Stability and Change in Public Policymaking", En *Theories of the Policy Process*, Paul A. Sabatier, University of California Davis, 2007.

## **ACUERDOS, COMUNICADOS, CRITERIOS, LEYES, LINEAMIENTOS Y MANUALES.**

Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto. Diario Oficial de la Federación (DOF) del 27 de diciembre de 2010.

Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación (DOF) del 28 diciembre de 2010.

Background Paper 79-6. Archivos legislativos del estado de Nevada de los Estados Unidos de Norteamérica. Disponible en internet.

Comunicado de Prensa 007/2015, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México D. F. a 30 de enero de 2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

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. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Septiembre de 2015.

Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) Junio de 2015.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. *Presupuesto Base Cero*. México. 2015.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH).

Ley de Planeación.

*Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2016*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Subsecretaría de Egresos. Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP).

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, 2015.

Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de enero de 2015.

Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2016. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Introducción, 2015.

## **NOTAS PERIODÍSTICAS.**

El Economista, Diario, 21 de junio de 2010.

La Jornada. Diario. Sábado 31 de enero de 2015.

La Jornada. Diario. Sábado 28 de mayo de 2016.

The Wall Street Journal. 26 de marzo de 2015.

## **CURSOS Y FOROS.**

Diplomado Presupuesto Basado en Resultados (PBR). Impartido por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del 1 de agosto de 2016 al 6 de diciembre de 2016. Diploma.

Sistema Nacional de Presupuesto: hacia una reingeniería del ingreso y gasto público. Organizado por Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), GESOC A. C., y México Evalúa S. C. los días 21 de julio y 12 de agosto de 2015.

Foro Situación Actual de la Economía Mexicana y su impacto en las finanzas públicas. Organizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, realizado el 2 de marzo de 2016.

Ciclo de Conferencias “El Soberano Congreso Constituyente de 1823-24: los Arquitectos de la Federación”. Organizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP). Impartidas en el *Recinto Parlamentario del Palacio Nacional* del 4 de agosto al 1 de diciembre de 2015.

Mesa Redonda “Presupuesto Base Cero” organizada por la Facultad de Derecho de la UNAM el 25 de agosto de 2015.

Conferencia “Paquete Económico 2016” dentro del Ciclo de Conferencias “Por qué ha fallado la economía de la Facultad de Economía de la UNAM. Sábado 26 de septiembre de 2015.