

Presupuesto base cero: justificar, controlar, reducir, mejorar

FRANCISCO J. NÚÑEZ DE LA PEÑA*

El Gobierno federal tiene un reto importante para construir el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016 base cero, pues a pesar de ser una iniciativa positiva, el Estado tiene compromisos ineludibles que le dejan un margen de acción limitado [...] Un presupuesto base cero consiste en una metodología de planeación que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos, basado únicamente en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los anteriores [...] Enrique Cárdenas comentó que la elaboración del nuevo presupuesto es una iniciativa positiva, sin embargo, no resolverá todos los problemas de las finanzas públicas [...] Los especialistas coincidieron en que la reingeniería del PEF representa un buen ejercicio y ayuda a incurrir en una menor deuda, no obstante, el Gobierno debe realizar una revisión integral y responsable para garantizar la mayor eficiencia del gasto público.¹

Una segunda reforma de vital importancia sería la adopción del concepto de presupuesto base cero. Por lo general, a los funcionarios que se encargan de un programa establecido se les exige justificar solo el incremento solicitado

* Es economista y profesor numerario del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

1. Luna, Carmen. "Presupuesto base cero, limitado por pasivos del gobierno", en *CNNExpansión*, México, 24 de marzo de 2015.

por arriba de la asignación del año anterior. Es decir, suele aceptarse como necesario lo que ya están gastando, sin escrutinio.²

Al evaluar el proceso presupuestario, hay que tomar en cuenta que lidiamos con personas reales en el mundo real.³

Periódicamente, en México se intentan reformas fiscales, pero estas suelen referirse en forma exclusiva a iniciativas para aumentar los ingresos públicos. Pero debido en gran parte a la gran reducción de los ingresos petroleros registrada en los últimos tiempos, el gasto público también está en la mira, según puede deducirse de la siguiente afirmación: “El Gobierno Federal ha estimado pertinente una reingeniería de la Administración Pública Federal bajo un esquema de Presupuesto Base Cero para 2016”.⁴

La anterior frase aparece en una presentación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, en donde se mencionan, entre otros, como objetivos de la reingeniería los siguientes:

- Política de gasto público en línea con precios del petróleo.
- Eliminar duplicidades en funciones y estructuras.
- Mejorar los procesos administrativos.
- Privilegiar los proyectos de inversión con mayor trascendencia social.
- Reorientar el gasto a los rubros que ayuden a consolidar el cambio estructural implementado.
- Hacer más eficiente el gasto.⁵

2. “A second reform of vital significance would be adoption of the concept of zero-base budgeting. Customarily, the officials in charge of an established program have to justify only the increase which they seek above last year’s appropriation. In other words, what they are already spending is usually accepted as necessary, without examination” (traducción libre). Arthur F. Burns. “The control of government expenditures”, en *Tax Review*, vol.31, núm.1, 1970, p.5.
3. “In appraising the budgetary process, we must deal with real men in the real world” (traducción libre). Aaron B. Wildavsky. *The politics of the budgetary process*, Little Brown, Boston, 1964, p.178.
4. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Indetec. *Presupuesto base cero*, marzo de 2015, p.8 [DE disponible en <http://www.cefp.gob.mx/difusion/evento/2015/forobasecero/presentaciones/p102.pdf>].
5. *Ibid*, pp. 8-9.

En otras palabras, se busca reducir o controlar el gasto en algunos rubros, reorientarlo según algunas prioridades y mejorar la eficiencia.

No se trata de limitar el gasto por razones ideológicas o doctrinarias sino de aceptar una realidad cruda: una fuente importante de ingresos para el sector público de México (el petróleo) está secándose. Esto obliga a mejorar el uso de los recursos disponibles. De ahí la utilidad de contar con criterios para justificar un sí o un no (un más o un menos), cuando se reconoce la necesidad de más racionalidad económica en la formulación del presupuesto público. Pero no debemos olvidar que este es un proceso (o documento) fundamentalmente político. En 1964 A. B. Wildavsky publicó un libro, ahora clásico, al respecto: *The politics of the budgetary process*.

El propósito del gobierno federal de México no es usar técnicas presupuestarias novedosas, exitosas e indiscutibles. De hecho, el presupuesto base cero (PBC) no es algo nuevo. Por ejemplo, en los años sesenta del siglo XX en Estados Unidos se experimentó con esa técnica (hay otras con intenciones parecidas: redirección presupuestal, presupuesto basado en resultados, presupuestación por programas priorizados). Entonces dos académicos descubrieron que esta forma de presupuestar era muy costosa y consumía mucho tiempo, no generaba cambios significativos, enfrentaba muchas resistencias de los funcionarios públicos, entre otros inconvenientes. La primera de sus conclusiones fue: “la presupuestación completa [*comprehensive*] sobrestima enormemente la capacidad limitada del hombre para calcular y subestima extremadamente la importancia de las restricciones políticas y tecnológicas”.⁶

Un estudioso de la aplicación del PBC en un gobierno estatal en Estados Unidos en los años setenta dijo acerca de esta experiencia:

6. Wildavsky, Aaron B. y Hammond, Arthur. “Comprehensive versus incremental budgeting in the Department of Agriculture”, en *Administrative Science Quarterly*, diciembre de 1965, p.343.

Fue potencialmente una buena idea para mejorar la administración financiera en el gobierno del estado de Georgia, pero falló generalmente en su puesta en práctica. Los arquitectos y los defensores del PBC subestimaron el volumen de información que sería generado, que desafió la capacidad de los tomadores de decisiones para asimilar y usar esa información durante el ciclo anual del presupuesto.⁷

Hace 45 años una revista de negocios contribuyó a la difusión del PBC mediante un artículo en cuyo encabezado se lee: “Cuando se presupuesta para el año siguiente, la mayoría de las compañías usa el presupuesto actual como punto de partida; pero una compañía [Texas Instruments] prefiere empezar desde cero [*from scratch*]”.⁸ Y en 1977, en una revista de administración pública, el mismo autor publicó un texto enfocado al presupuesto del gobierno. Ahí plantea lo siguiente:

[...] la legislatura, el ejecutivo y las agencias deberían abordar dos preguntas básicas: 1. ¿Las actividades actuales son eficientes y eficaces? 2. ¿Las actividades actuales deberían ser eliminadas o reducidas para financiar nuevos programas de mayor prioridad o para reducir el presupuesto actual?⁹

En el documento *Presupuesto de Egresos de la Federación. Proyecto 2016. Versión ciudadana* (que contiene 26 páginas)¹⁰ se mencionan el PBC y el presupuesto basado en resultados:

7. Lauth, Thomas P. “Zero-base budgeting redux in Georgia: efficiency or ideology?”, en *Public Budgeting & Finance*, vol.34, núm.1, primavera de 2014, p.2.
8. Pyhrr, Peter A. “Zero-base budgeting”, en *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre de 1970, p.111.
9. Pyhrr, Peter A. “The zero-base approach to government budgeting”, en *Public Administration Review*, enero-febrero de 1977, p.2.
10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. *Presupuesto de Egresos de la Federación. Proyecto 2016. Versión ciudadana*. SHCP, México, septiembre de 2016 [DE disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Presupuestacion/ppef2016.pdf>].

[...] se implementará una Reingeniería del Gasto Público, utilizando un enfoque base cero: sin aumentar impuestos, sin incrementar la deuda pública.

El PPEF 2016 utiliza la metodología base cero y el Presupuesto basado en Resultados, como enfoques complementarios que articulan el compromiso del Gobierno de la República con la estabilidad social y financiera, reaccionando oportuna y responsablemente a la situación macroeconómica actual [en el proyecto se supuso un precio del petróleo de 50 dólares por barril].

El enfoque *base cero* significa llevar a cabo un análisis de los diferentes componentes del gasto, como lo son los Programas presupuestarios, las estructuras organizacionales, los gastos de operación o la forma en la que se determinan las asignaciones para los programas y proyectos de inversión, lo anterior sin considerar los presupuestos de años previos.

Se llevó a cabo una *revisión profunda* de los *programas* que el Gobierno implementa para identificar complementariedades, similitudes y duplicidades, y se establecieron fusiones entre programas, resectorizaciones y eliminaciones, obteniendo una *Estructura Programática más compacta y eficiente*.¹¹

11. *Ibid.*, pp. 8–9. Las negritas vienen en el original. En un documento del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas se mencionan los cambios (fusiones, eliminaciones, etc.) en los programas. En las consideraciones finales se dice: “Ante el contexto internacional imperante que ha afectado las finanzas públicas por los bajos precios del petróleo, la SHCP ha propuesto incrementar la efectividad del gasto público a través de una reingeniería bajo un enfoque de Presupuesto Base Cero. El objetivo es reducir en 135 mil mdp [millones de pesos] el gasto en 2016, a fin de mantener el compromiso con la trayectoria de déficit decreciente. De esa forma, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados la propuesta de Estructura Programática para la elaboración del PPEF de 2016, la cual en principio supone ahorros por 41 mil 827.1 mdp, producto de la eliminación de 78 programas presupuestarios vigentes en 2015, y la posibilidad de algunas economías sobre 708 mil 189.1 mdp con que cuentan programas presupuestarios fusionados y re-sectorizados”. Véase: CEFP. “Modificaciones a la estructura programática a emplear en la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016”, México, 18 de agosto de 2015, p.8 [DE disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/agosto/notacefp0212015.pdf>].

En noviembre de 2015 se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016. El gasto neto total incluido en el proyecto fue de 4'746,945.7 millones de pesos, que se elevó a 4'763,874 millones de pesos en el artículo 2 del decreto correspondiente de la Cámara de Diputados.¹² La diferencia entre estas dos cifras es mayor que los egresos totales del Instituto Nacional Electoral o el presupuesto de la Universidad de Guadalajara.

Controlar el gasto público es una exigencia impuesta por las circunstancias desfavorables. Por eso quienes elaboraron el Presupuesto de Egresos de la Federación se vieron obligados a analizar la pertinencia del gasto. El PBC exige justificar la necesidad de cada importe a gastar e identificar todas las actividades en grupos de decisión que son evaluados y ordenados según su prioridad. Esto tiene un valor importante. Sin embargo, para los ciudadanos es difícil verificar si los criterios propuestos para jerarquizar los programas¹³ tienen su reflejo, por ejemplo, en las partidas de la clasificación administrativa mostrada en la tabla 3.1.

12. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 2015.

13. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Op. cit.* Véanse pp. 9 y 10.

TABLA 3.1 PRESUPUESTO 2016 PARA DIFERENTES ENTIDADES, DEPENDENCIAS Y PARTIDAS DE LOS TRES PODERES DE LA FEDERACIÓN

		Proyecto 2016 (variación porcentual en términos reales en relación con el presupuesto de 2015)	Proyecto para 2016 (millones de pesos)	Monto aprobado para 2016 (millones de pesos)
Poder Ejecutivo	Educación Pública	-4.6%	293,418.8	302,986.6
	Salud	-6.6%	128,212.7	132,216.9
Poderes y órganos autónomos	Consejo de la Judicatura Federal	33.7%	59,110.6	55,872.1
	Instituto Nacional Electoral	-19.4%	15,245.3	15,473.8
	Cámara de Senadores	6.8%	4,396.0	4,422.0
	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	18.0%	1,224.2	1,060.0