
PAUTA POLÍTICA

PRESUPUESTO BASE CERO

ANEXO 1: ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO BASE CERO?

15 DE JULIO DE 2015

Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del Copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.



¿QUÉ BUSCA EL PRESUPUESTO BASE CERO Y POR QUÉ IMPLEMENTARLO EN MÉXICO?

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ha comprometido a no aumentar los impuestos ni recurrir a un mayor endeudamiento, por lo que la reciente caída en los precios del petróleo ha obligado al Gobierno Federal a ajustar el gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 en 124 mil millones de pesos. Se espera que la reducción de los ingresos petroleros se extienda, es por ello que el pasado 30 de enero el secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray, anunció que se prevé una reducción de 135 mil millones de pesos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016. Asimismo, el Secretario anunció que el ejercicio de presupuestación deberá realizarse bajo un esquema de presupuesto base cero, con el objetivo de realizar una reducción eficiente del gasto y evitar perjudicar tanto a la población como a las finanzas públicas.

¿QUÉ ES UN PRESUPUESTO BASE CERO?

El presupuesto base cero consiste en la asignación de recursos a partir de una justificación anual que parte de cero. Esta metodología se contrapone con el presupuesto inercial, el cual consiste en ajustar el presupuesto del año previo de manera porcentual. El presupuesto base cero se enfoca en los resultados deseados y no en el porcentaje de aumento o reducción del año anterior. (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2005) (Villa Juárez 2015)

METODOLOGÍA DEL PRESUPUESTO BASE CERO

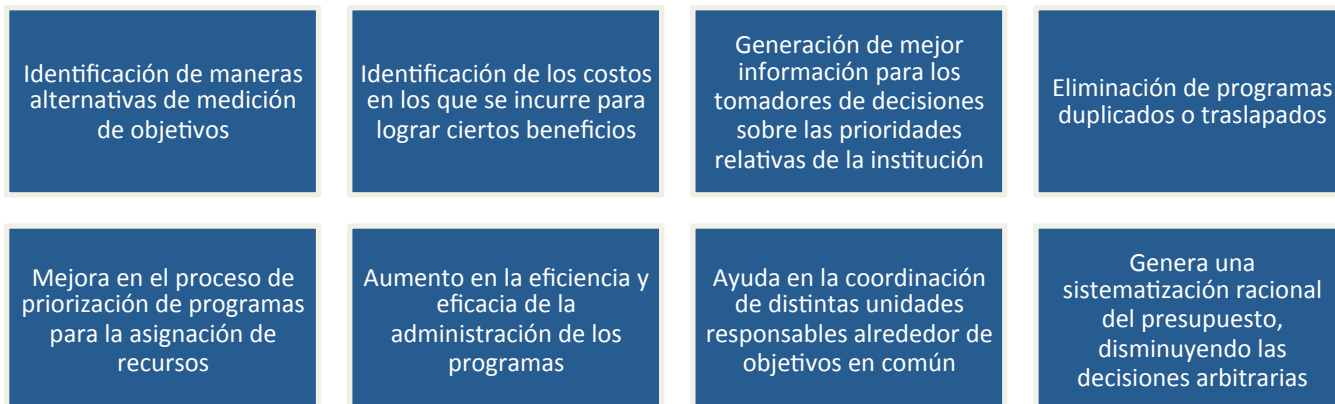
De acuerdo con Peter Phyr, creador del concepto de presupuesto base cero, los pasos a seguir para su implementación son los siguientes (Phyr 1970) (McKinney 2003):

1. **Definición de objetivos y metas:** brinda un instrumento para la identificación de prioridades relativas y una guía en común a todos los actores involucrados en el proceso de presupuestación. Idealmente, este proceso debe iniciar en los niveles más altos de la administración e ir bajando a los niveles medios y bajos para su revisión y modificación, de tal modo que toda la estructura se involucre en el proceso y se asegure su buen funcionamiento.
2. **Selección de unidades de decisión:** identificación de actividades (existentes y nuevas) para lograr los objetivos propuestos. Las unidades de decisión pueden ser actividades específicas o un conjunto de actividades relacionadas que se identifiquen como relevantes para efectos de la planeación presupuestaria. En muchas ocasiones, las unidades de decisión consisten en programas que se guían por objetivos y metas claras.
3. **Definición de paquetes de decisión:** a través de un análisis costo-beneficio y considerando la implementación de otras alternativas, se evalúan, clasifican y priorizan las unidades de decisión definidas en el apartado anterior. En esta etapa del proceso, los objetivos y metas iniciales se transforman en requerimientos presupuestarios concretos.
4. **Asignación de los recursos disponibles:** este paso consiste en la priorización de los paquetes de decisión para poder asignar los recursos disponibles a cada uno de acuerdo con su nivel de importancia.

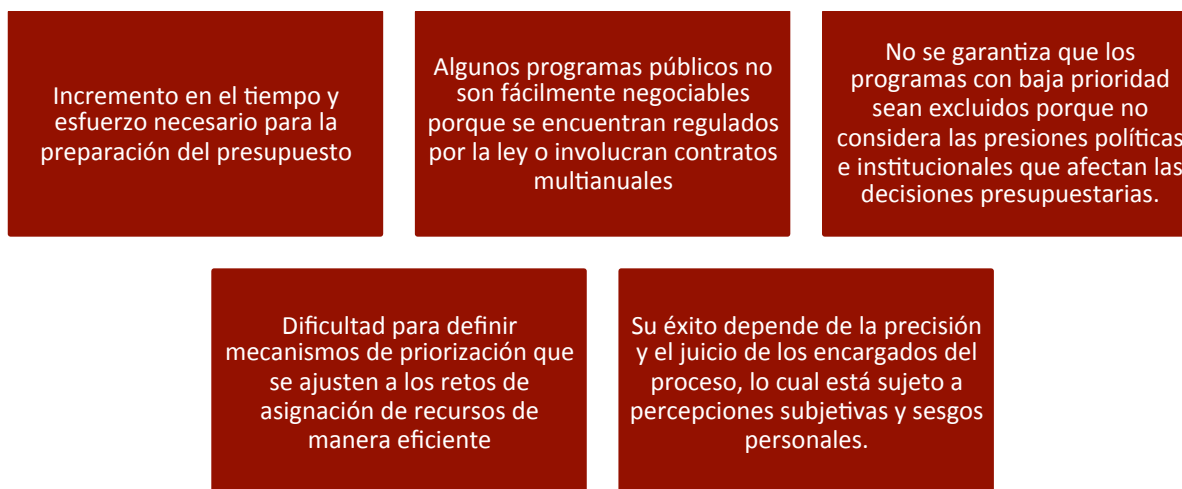


VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL PRESUPUESTO BASE CERO

La metodología de presupuesto base cero puede brindar beneficios a distintos niveles. Estos beneficios incluyen una revisión cuidadosa del proceso de presupuestación, así como un análisis integral de los objetivos y el desarrollo de un plan para conseguirlos. Esta metodología obliga a los responsables de los distintos niveles de implementación a evaluar a detalle el costo efectividad de cada operación y las actividades específicas que se llevan a cabo. Entre los beneficios más importantes del presupuesto base cero se encuentran (Singh and Yadav 2011):



A pesar de las múltiples ventajas de la metodología de presupuesto base cero, ésta no es infalible y conlleva diversas limitaciones (Singh and Yadav 2011):



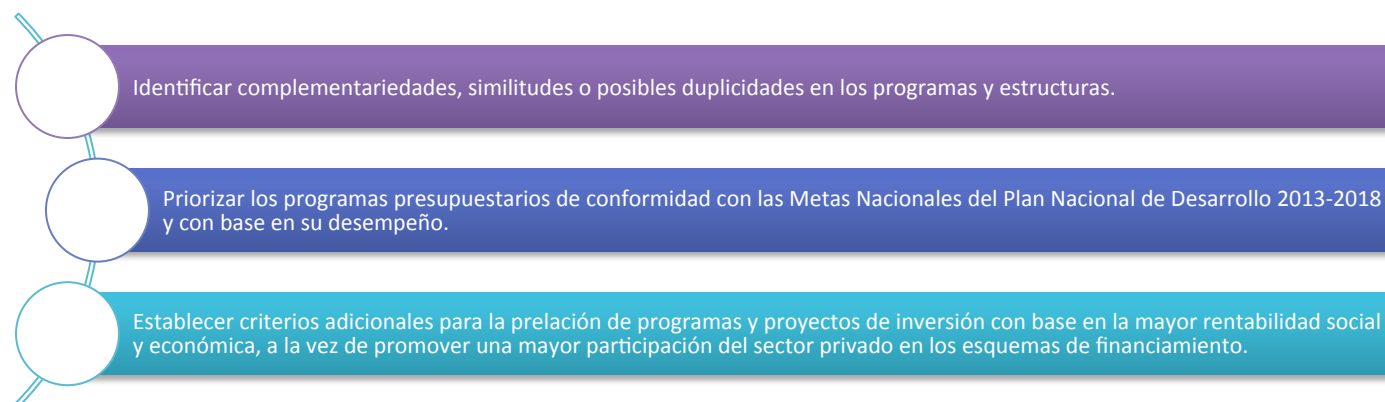


¿CUÁLES SON LOS ARGUMENTOS DEL GOBIERNO PARA IMPLEMENTAR UN PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO?

DECLARACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL

El Gobierno Federal ha propuesto que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016 se realice bajo un esquema de Presupuesto base cero y privilegie los proyectos de inversión y los programas que tengan un mayor beneficio para la población.

Para elaborar el Presupuesto de 2016, el Gobierno Federal ha planteado analizar todos los rubros específicos del gasto público, identificando la flexibilidad de cada uno en términos de las obligaciones jurídicas del Gobierno Federal y llevando a cabo un análisis detallado de los programas presupuestarios y de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Federal, con el fin de:



De acuerdo con el Ejecutivo, este análisis de gasto público permitirá realizar un gasto más eficiente y contribuir de manera eficaz a la consolidación de los cambios estructurales propuestos durante lo que va del sexenio. En palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público: “Gastar menos y gastar mejor en beneficio de la economía de las familias mexicanas, será la premisa para la elaboración del Presupuesto 2016.”

MOTIVACIONES ECONÓMICAS PARA IMPLEMENTAR UN PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO

El pasado 1 de abril de 2015, la SHCP entregó a la Cámara de Diputados los pre-criterios económicos para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 42, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La intención de este documento es sentar las bases sobre las perspectivas económicas y de finanzas públicas para el ejercicio fiscal 2016.

El comportamiento económico de 2014 y 2015, así como las perspectivas para 2016 indican que la economía de Estados Unidos continuará creciendo, debido a una mayor demanda interna y al menor precio de los energéticos. En este sentido, se espera que el dólar continúe fortaleciéndose, lo cual representa un riesgo a la baja para las perspectivas económicas de México en 2016.



Se prevé que durante 2016 las exportaciones de México registrarán una aceleración debido al crecimiento esperado de la economía estadounidense. Asimismo, se estima que la demanda interna registrará una mayor expansión que la esperada para 2015, impulsada por una generación de empleos, un repunte en la confianza de los consumidores y de las empresas y los efectos de la implementación de las reformas estructurales de 2014 y 2015.

En términos generales, las finanzas públicas del ejercicio fiscal 2016 estarán enmarcadas en un contexto de mayor crecimiento económico, menores precios del petróleo y mayores tasas de interés respecto al presupuesto 2015. Asimismo, el ejercicio 2016 deberá disminuir el balance presupuestario en 0.5% del PIB, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por otro lado, la mezcla mexicana de crudo de exportación se estima en 55 dólares por barril para 2016, 24 dólares por barril menos que la cifra expuesta en la Ley de Ingresos de la Federación de 2015.

A pesar de que se prevé un crecimiento inercial de los ingresos tributarios dado el impulso de la actividad económica del país, este aumento no será suficiente para hacer frente a la disminución del déficit y a los menores ingresos petroleros esperados. Es por ello que el ajuste dependerá de las reducciones al gasto programable por 135 mil millones de pesos (0.7% del PIB) respecto al estimado para 2015.

Para lograr esta reducción en el gasto programable sin afectar a la población, el proyecto de **Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016 se elabora con la visión de incrementar la eficiencia del gasto público, priorizar los apoyos a programas sociales y productivos, continuar con el impulso a la inversión y cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**. Para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propone utilizar la metodología de Presupuesto base cero, mediante la cual será posible:

Eliminar o modificar programas en términos de su vinculación a los objetivos del PND, así como programas con bajo desempeño de acuerdo con el Sistema de Evaluación del Desempeño

Fusionar programas complementarios o duplicados

Re sectorizar programas y estructuras para una mejor vinculación institucional y administrativa

Eliminar estructuras organizacionales cuyas funciones sean similares o complementarias con otras estructuras

Asignar el gasto de operación y administrativo estrictamente necesario



BIBLIOGRAFÍA

Villa Juárez, Sunny Arely. *Reestructuración del gasto público con perspectiva "base cero"*. México: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., 2015.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *El presupuesto base cero, compilación de notas seleccionadas*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2005.

McKinney, Jerome. «Implementing and Managing Zero-Base Budgeting.» In *Case Studies in Public Budgeting and Financial Management*, by Aman Khan and Bartley Hildreth, 127-143. CRC Press, 2003.

Phyrr, Peter A. «Zero based budgeting.» *Harvard Business Review*, 1970: 48 [6]:111-21.

Singh, Gaurav, and Prakash Yadav. «Zero Based Budgeting in India - It's Relevance to Public Enterprises.» *Asian Journal of Technology & Management Research* 1, no. 1 (Enero-Junio 2011).