
PAUTA POLÍTICA

PRESUPUESTO BASE CERO

¿HASTA DÓNDE SERÁ POSIBLE IMPLEMENTAR 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.



1. INTRODUCCIÓN

Las condiciones económicas actuales han llevado al Gobierno Federal a reducir el gasto público en 135 mil millones de pesos para 2016. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo esta disminución se utilizará la metodología de presupuesto base cero, procurando realizar un gasto más eficiente que evite perjudicar a la población. Sin embargo, algunas disposiciones legales y los compromisos ineludibles del gobierno limitan su margen de maniobra para la reestructuración del presupuesto.

De acuerdo con la estructura programática entregada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 30 de junio de este año, las modificaciones realizadas siguen una lógica de eficiencia y cumplimiento de los objetivos del PND, a diferencia de años previos, en donde las modificaciones reflejaban principalmente cambios en la Administración Pública Federal. La eliminación de programas presupuestarios planteada por la SHCP sólo cubre un porcentaje de la meta de reducción de 135 mil millones de pesos, por lo que se espera que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 refleje también reducciones en el monto asignado a los programas presupuestarios y grandes ahorros en el gasto administrativo.

En cuanto al aumento en la eficiencia del gasto con un enfoque orientado a resultados aún existen grandes dudas sobre si la SHCP será capaz de asignar los recursos de manera adecuada. Si bien es muy probable que existan ahorros administrativos, no es del todo claro que los montos asignados a cada programa presupuestario aseguren mejores resultados. Las limitaciones en la implementación del PbR/SED en México le otorgan insumos deficientes a la SHCP para la toma de decisiones. Dentro de la estructura programática presentada para 2016 existen programas presupuestarios que aún no cuentan con MIR pública (por lo que no es posible determinar con claridad objetivos, metas y resultados obtenidos en años anteriores) o cuyas MIR presentan deficiencias importantes (por lo que la calidad del seguimiento de resultados es muy baja).

Será hasta el 8 de septiembre, con la entrega del Paquete Económico, cuando sabremos los detalles de la reestructuración planteada por la SHCP, en dónde estarán concentradas las reducciones, a cuánto ascenderá el ahorro administrativo y cuántas y cuáles unidades responsables serán reducidas o eliminadas. Por lo pronto, no queda más que esperar que el Gobierno Federal no desaproveche la oportunidad de mejorar el gasto e identificar áreas de mejora que permitan hacer del gasto público en México un ejercicio cada vez más eficiente.

2. ¿HASTA DÓNDE SERÁ POSIBLE IMPLEMENTAR EL PRESUPUESTO BASE CERO EN MÉXICO?

Las condiciones económicas actuales obligan al Gobierno Federal a tomar medidas para plantear un gasto público más eficiente. Si bien la metodología base cero parece ser una buena estrategia a seguir, es importante identificar las limitaciones prácticas y técnicas que se presentan en el país para poder dimensionar hasta dónde será realmente posible la implementación de un presupuesto base cero.

¿CUÁLES SON LAS LIMITACIONES TÉCNICAS DEL PRESUPUESTO BASE CERO?

Técnicamente, la implementación de un presupuesto base cero implica dejar atrás por completo cualquier práctica inercial del proceso de planeación y asignación de recursos; sin embargo, existen leyes y compromisos gubernamentales que impiden que esto se logre de manera absoluta o inmediata.

Los ejemplos más claros de limitantes legales son los siguientes (Villa Juárez 2015):

- **LEY GENERAL DE EDUCACIÓN – ARTÍCULO 25:** “El monto anual que el Estado - Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.”
- **LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL – ARTÍCULO 18:** “Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.”
- **LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA – ARTÍCULO 37:** “En el proyecto de Presupuesto de Egresos deberán incluirse las previsiones para el Fondo para la Prevención de Desastres así como para el Fondo de Desastres, y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, con el propósito de constituir reservas para, respectivamente, llevar a cabo acciones preventivas o atender oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales. Las asignaciones en el Presupuesto de Egresos para estos fondos, sumadas a las disponibilidades existentes en las reservas correspondientes, en su conjunto no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4 por ciento del gasto programable. La aplicación de los recursos de los Fondos se sujetará a las respectivas reglas de operación.”
- **LEY GENERAL DE SALUD – ARTÍCULO 77 BIS 12:** “El Gobierno Federal cubrirá anualmente una cuota social por cada familia beneficiaria del Sistema de Protección Social en Salud equivalente a quince por ciento de un salario mínimo general vigente diario para el Distrito Federal. La cantidad resultante se actualizará trimestralmente de acuerdo a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor”



Más allá de estos ejemplos, la Ley de Responsabilidad Hacendaria, la **Ley de Coordinación Fiscal** y la **Ley de Ingresos de la Federación**, por mencionar algunas, contienen limitantes al proceso de presupuestación. En particular, **muchos de los fondos existentes cuentan con porcentajes o montos mínimos/máximos preestablecidos que el gobierno debe incorporar**. Estas limitantes legales restringen el margen de acción para la reestructuración del gasto público.

Además de las limitantes legales, existen compromisos que el Gobierno Federal debe cumplir, como el pago de la deuda pública, la provisión de servicios públicos, la seguridad social, los programas prioritarios, *etc.* En este sentido, será interesante observar cuáles son las decisiones de reestructuración del gobierno para reducir el gasto sin violar la ley ni afectar los compromisos ineludibles con los que cuenta.

¿QUÉ ES PBR Y POR QUÉ ES IMPORTANTE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PRESUPUESTO BASE CERO?

El éxito de la implementación de un presupuesto base cero depende, en gran medida, del proceso de planeación y priorización del gasto. En este sentido, el contar con elementos objetivos que guíen esta labor resulta de gran ayuda para una implementación efectiva y eficiente. Es en este contexto donde la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) cobran gran relevancia, pues sin los insumos generados desde su implementación en México en 2006, la tarea de generar un presupuesto base cero sería prácticamente imposible.

DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DEL PBR/SED

Presupuesto basado en Resultados: metodología de asignación prioritaria de recursos públicos a programas que generan mejores resultados y que corrige el diseño de aquéllos que no funcionan correctamente.

El PbR busca transformar a la APF para:

- Establecer objetivos y resultados esperados
- Medir y evaluar resultados con base en indicadores
- Dar seguimiento a los avances alcanzados
- Transparentar el gasto público

Beneficios del PbR:

- Crecimiento en el bienestar y calidad de vida de la población objetivo
- Aumento en la cobertura, calidad y productividad de la infraestructura pública y los servicios públicos
- Disminución del costo de operación y del gasto
- Rendición de cuentas

Sistema de Evaluación del Desempeño: metodología de valoración objetiva del desempeño de programas y políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Objetivos del SED:

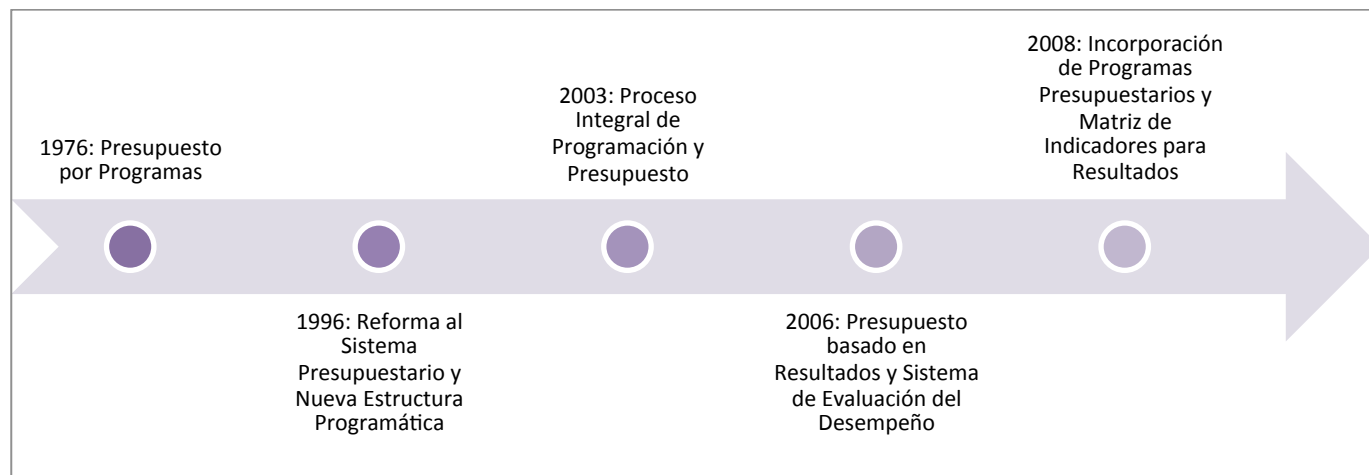
- Evaluar la aplicación del gasto público de acuerdo con los objetivos planteados
- Generar información objetiva para la toma de decisiones presupuestarias

Beneficios del SED:

- Identificar el impacto social de los programas
- Identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la APF
- Generar mejoras constantes

ANTECEDENTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PBR/SED EN MÉXICO

El proceso de transformación presupuestaria en México lleva alrededor de 40 años, a lo largo de los cuales la lógica presupuestaria y el proceso de planeación y asignación de recursos públicos han cambiado drásticamente.



Fuente: SHCP, Estructura programática a emplear en el Presupuesto de Egresos 2016, junio 2015.

En 1976 se implementó el diseño de programas presupuestarios con metas y costos, así como la definición de funciones y subfunciones gubernamentales que se alineaban con la misión de cada dependencia. En 1996 inició el enfoque del presupuesto orientado a resultados a partir de un nuevo proceso de planeación estratégica, indicadores de desempeño y administración por objetivos. En 2003 inició el proceso de modernización presupuestaria con la implementación de un sistema informático en línea que permitía ordenar las etapas del ciclo presupuestario, reducir los trámites administrativos y mejorar el control y seguimiento de la actividad presupuestaria a través de la mejora en las metas e indicadores. En 2006, a partir de la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se sientan las bases para el funcionamiento del SED y la adopción del enfoque de PBR y se incorporan a nivel de ley los principios específicos que rigen la planeación y evaluación del gasto público federal. A partir del ejercicio fiscal 2008 se incorpora la categoría programática de Programa presupuestario (Pp) que permite agrupar las asignaciones presupuestarias en conjuntos de acciones homogéneas que se vinculan al logro de resultados a través de objetivos y metas definidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) (SHCP 2015).

IMPLEMENTACIÓN DEL PBR/SED EN MÉXICO

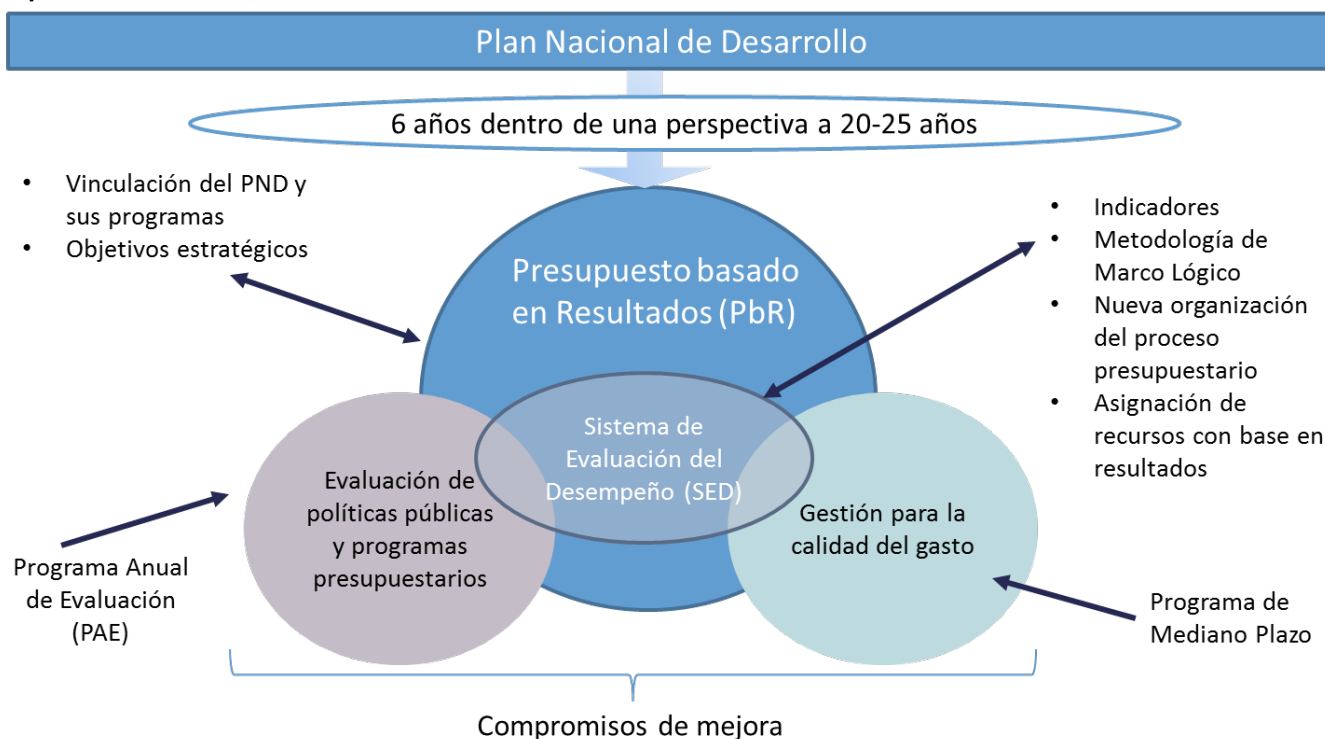
A pesar de que cada sexenio se redefinen los objetivos del Gobierno Federal en un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, el cual depende del proyecto político del gobierno en turno, la implementación del Pbr/SED a partir de 2006 ha ayudado a dar continuidad al gasto público. Estas metodologías presupuestarias permiten estructurar el PEF con una perspectiva a 20 o 25 años, pues generan herramientas para evaluar la eficacia de los programas implementados con anterioridad y proponer mejoras para el futuro. En otras palabras, le permiten a cada administración contar con la información suficiente para asignar el gasto de acuerdo con sus metas y objetivos.

El Pbr/SED ha permitido:

- Estructurar el presupuesto mediante programas presupuestarios (PPs) que contienen metas y objetivos vinculados al PND.
- Generar indicadores de desempeño que permiten monitorear el avance de cada programa.
- Implementar evaluaciones sistemáticas a los programas presupuestarios.

A pesar de todos estos beneficios, la implementación aún no ha llegado al punto de vincular el seguimiento y evaluación del gasto con la asignación presupuestaria, es decir, utilizar los insumos generados por el Pbr/SED para elevar la calidad y la eficiencia del gasto público. Este año, con la implementación del presupuesto base cero, el Gobierno Federal tiene la oportunidad de consolidar el Pbr/SED.

Implementación Pbr/SED en México



Fuente: (Pérez-Jácome 2012)

PBR/SED Y PRESUPUESTO BASE CERO

La implementación del Pbr/SED, en teoría, obliga al Gobierno Federal a realizar un arduo proceso de planeación que permite identificar metas y objetivos para cada programa presupuestario. Asimismo, permite evaluar los resultados obtenidos por cada programa y determinar qué tan efectivo resulta el gasto público. El resultado de este proceso de planeación/evaluación es la base con la que se cuenta para poder priorizar cada programa, identificar complementariedades y reestructurar el presupuesto de acuerdo con la metodología de base cero. Sin embargo, el éxito del presupuesto base cero dependerá de la calidad del trabajo realizado durante la implementación del Pbr/SED.

El elemento clave de la implementación del Pbr/SED es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Para cada programa presupuestario se define una matriz que identifica la vinculación con el PND, objetivos y metas específicas, e indicadores que permiten dar seguimiento y evaluar a cada programa presupuestario. Es por ello que la calidad de la implementación del Pbr/SED –y por ende, del presupuesto base cero– radica principalmente en la calidad de la MIR de cada programa.

La creación de cada MIR debe pasar por el siguiente proceso:



Cada MIR debe permitir:

- Establecer el objetivo de los programas y su alineación con el PND y los planes sectoriales.
- Describir los bienes y servicios que entrega el programa.
- Describir las actividades para producir los bienes y servicios.
- Incorporar indicadores para medir la consecución de los objetivos y resultados.
- Identificar los medios para obtener y verificar la información de los indicadores.
- Considerar los riesgos y contingencias que podrían afectar el desempeño de los programas.



LIMITACIONES DEL PBR/SED EN MÉXICO

Si bien el Gobierno Federal ha realizado un gran esfuerzo por implementar el Pbr/SED en México, la calidad de las MIR y el avance en el proceso de evaluación no ha sido homogéneo y aún presenta grandes retos. En primera instancia, no todos los programas presupuestarios tienen MIR, lo cual quiere decir que no es posible dar un seguimiento sistemático al avance de estos programas y los resultados obtenidos. Por otro lado, muchos de los programas que sí cuentan con MIR aún presentan grandes áreas de oportunidad. Algunas deficiencias identificadas en las MIR son:

- Falta de vinculación con el PND y los programas sectoriales.
- Indicadores deficientes que no reflejan las principales acciones del programa.
- Problemas en los medios de verificación (los indicadores se calculan con información inadecuada).
- Falta de rigor en la implementación de la Metodología de Marco Lógico para la creación de la MIR.
- Utilización de metas que no son comparables año con año.

En cuanto a la evaluación, algunas limitaciones identificadas en la implementación del SED son:

- Aún faltan muchos programas por evaluar.
- Rezago en la auditoría de las evaluaciones.

Uno de los principales problemas en la implementación del Pbr/SED en México es la falta de vinculación entre las unidades responsables de dar seguimiento a los indicadores y generar mejoras a la MIR y las áreas encargadas de realizar los requerimientos presupuestarios y de ejecutar el programa. En realidad, muchas dependencias federales, lejos de ver al Pbr/SED como una buena herramienta de planeación, lo ven como un requerimiento engorroso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así, el seguimiento de indicadores se realiza de manera mecánica y representa una carga administrativa que no necesariamente es tomado en cuenta para la creación del proyecto de presupuesto.

Por otro lado, las áreas encargadas de realizar los requerimientos presupuestarios siguen una lógica inercial y se basan en el presupuesto asignado el año anterior. Al interior de la mayoría de las dependencias hay una falta de entendimiento del objetivo del Pbr/SED y muchos de los funcionarios que ejercen el gasto piensan en función de las partidas presupuestarias y no están conscientes de la lógica detrás de los programas presupuestarios, el proceso de planeación y los objetivos que se persiguen al ejercer el gasto.



OBSERVACIONES A PROBLEMAS EN LAS MIR

Integración de programas presupuestarios sin MIR: En la estructura programática 2016, dentro del ramo 17 Procuraduría General de la República se integran tres programas que tuvieron presupuesto en 2015 pero que no cuentan con MIR (K027 Mantenimiento de infraestructura, M001 Actividades de apoyo administrativo, O001 Actividades de apoyo a la administración pública y buen gobierno). Estos programas tuvieron un monto total asignado en 2015 de \$1,181 millones de pesos.

MIR mal diseñada: El programa R903 Plataforma México del ramo 04 Gobernación cuenta con una MIR mal diseñada, pues el indicador de propósito es igual al indicador de componente. En 2015, este programa tuvo un presupuesto asignado de \$1,393 millones de pesos.

BIBLIOGRAFÍA

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

Pérez-Jácome, Dionisio. «Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México.» *SHCP*, 2012.

SHCP. «Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016.» 2015.