



NOTA INFORMATIVA

notacefp / 016 / 2015

mayo de 2015

Presupuesto Base Cero y Programas Presupuestarios

I. Aspectos Generales

A inicio del presente año, el Ejecutivo Federal por conducto del secretario de Hacienda y Crédito Público, anunció medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad económica de México. En particular, dio a conocer un recorte al gasto de 2015 por 124.3 miles de millones de pesos y comunicó una revisión a la estructura del gasto público para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2016.

El propósito de la reingeniería al interior de la Administración Pública Federal será abandonar la práctica de realizar el presupuesto sobre una base inercial y, en su lugar, elaborar el Proyecto del PEF bajo un esquema de Presupuesto Base Cero.

De acuerdo con la información presentada el pasado 31 de marzo, en el *Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, para elaborar el PEF 2016 se analizarán 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.

Dado el anterior planteamiento, a continuación se analiza la evolución y composición de la estructura programática que se ha empleado para la elaboración de los Presupuestos de los ejercicios fiscales de los últimos cuatro años (2012-2015). Asimismo, se presentan algunos aspectos generales sobre la metodología del Presupuesto Base Cero.

II. Estructura Programática 2012-2015

Con base en la estructura programática, los programas presupuestarios se clasifican en 23 modalidades (véase Cuadro 1), congregados en dos grandes grupos de gasto: Programable y No Programable.

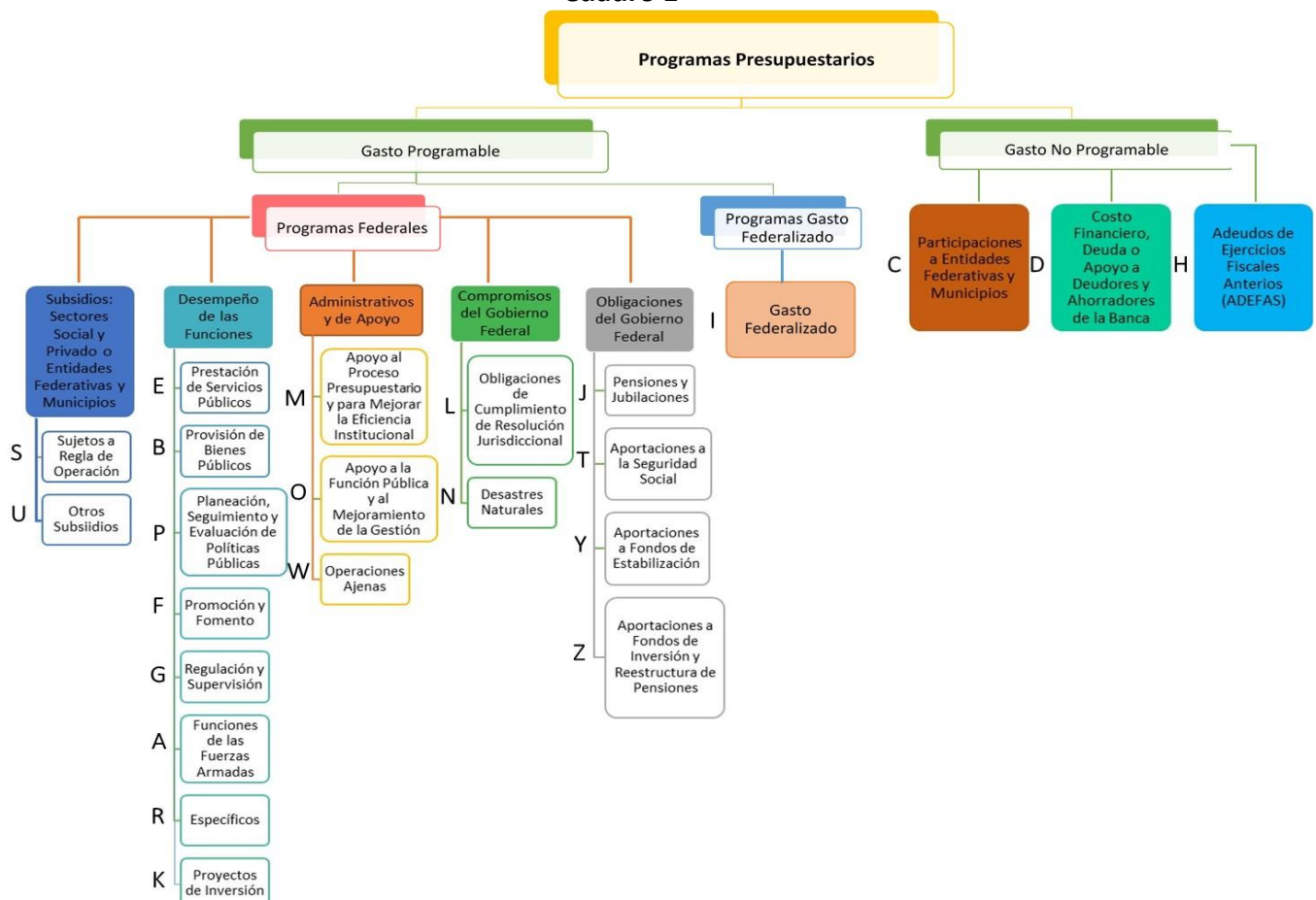
Al interior del grupo de Gasto Programable, se encuentran dos grupos de programas:

- Programas Federales. Comprenden 19 modalidades de programas, que atienden a cinco finalidades: Subsidios al Sector Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios, Desempeño de las Funciones, Administrativos y de Apoyo, Compromisos del Gobierno Federal y Obligaciones del Gobierno Federal.
- Programas de Gasto Federalizado, conformados por una sola modalidad destinada a las aportaciones federales realizadas a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 33 y otras aportaciones en términos de las disposiciones aplicables, así como al gasto federal reasignado a entidades federativas.

Por su parte, el Gasto No Programable está integrado por tres modalidades de programas: Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, C; Costo Financiero, Deuda o Apoyos a Deudores y Ahorradores de la Banca, D; y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, H.

Es importante destacar que 9 de las 23 modalidades, están destinadas a cumplir con obligaciones jurídicas del Gobierno Federal, lo cual limita la flexibilidad con que cuenta el presupuesto para su diseño y, por ende, restringe la asignación de recursos.

Cuadro 1



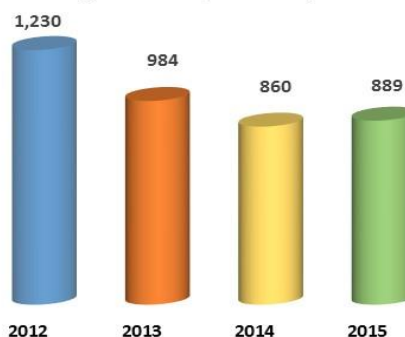
El número de programas presupuestarios que conforman a cada una de las modalidades ha variado a lo largo de los años. La estructura programática a emplear para la integración del PEF 2012, contenía 1,230 programas presupuestarios, en tanto que para 2015 contempla 889 programas (véase Gráfica 1).

Esta simplificación de la estructura se dio básicamente en los programas de Gasto Federalizado, Gasto No Programable, Subsidios y Desempeño de las Funciones (véase Gráfica 2, paneles a y b). Los primeros dos grupos absorbieron 11.7 y 20.1 por ciento de los recursos totales del PEF 2015, en ese orden. En tanto que a la modalidad Subsidios le correspondió el 12.2 por ciento y a la de Desempeño de las Funciones el 34.9 por ciento.

Cabe señalar que la reducción en el número de programas identificados en los grupos de Gasto Federalizado y No Programable, se debió a la compactación que se llevó a cabo en algunos Fondos,¹ pues dejó de asignarse una clave presupuestaria a la distribución de los recursos para cada una de las entidades federativas.

El resto de la simplificación se dio en los programas bajo las modalidades: sujetos a reglas de operación (pasaron de 104 programas en 2012 a 92 en 2015), otros subsidios (de 150 a 98), prestación de servicios públicos (de 274 a 256) y promoción y fomento (de 42 a 34 programas).

Gráfica 1
Programas Presupuestarios, 2012-2015



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

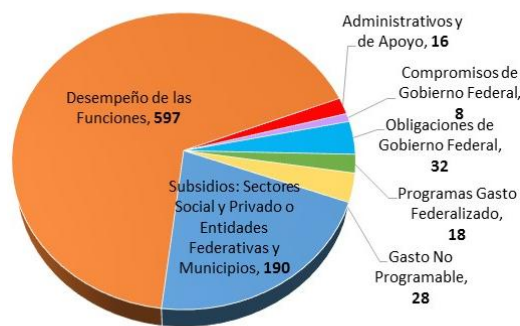
Gráfica 2 (a)
Estructura Programática 2012



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

Gráfica 2 (b)

Estructura Programática 2015



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

¹ Los cambios se dieron en: Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnología y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

No obstante, la reducción en el número de programas no estuvo acompañada de una contracción en el presupuesto asignado. De hecho, entre 2012 y 2015, los recursos asignados a los subsidios sujetos a reglas de operación crecieron a una tasa promedio anual de 8.0 por ciento, los destinados a otros subsidios aumentaron en 8.2 por ciento y lo presupuestado a la modalidad de promoción y fomento lo hicieron en 12.9 por ciento.

III. Presupuesto Base Cero





El Presupuesto Base Cero es una técnica presupuestaria mediante la cual se reevalúan cada año todos los programas y gastos, siempre a partir de cero. En este sentido, la elaboración del presupuesto se basa en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores y sin estadísticas históricas (Barea, Martínez y Miquel, 2014).

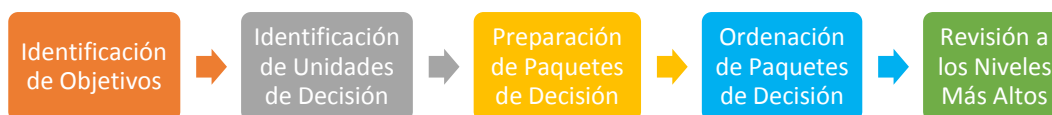
Presupuesto Base Cero
 Parte del supuesto de que una actividad determinada puede ser eliminada a pesar de que esté desarrollándose desde hace muchos años, si su beneficio no está comprobado y justificado. Toda actividad debe estar sometida al análisis costo-beneficio

El Presupuesto Base Cero exige a cada unidad gestora justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias desde el inicio. Por ende, puede ser una técnica de presupuestación que ahorre gastos sin necesidad de reducir la cantidad y calidad de servicios prestados por la Administración Pública, al eliminarse los servicios ineficaces y estructuras orgánicas inadecuadas.

El proceso de elaboración de Presupuesto Base Cero consta de las siguientes fases secuenciales (Barea y Martínez, 2012):

Objetivos del Presupuesto Base Cero

-  Reducir gastos sin afectar actividades prioritarias, manteniendo los servicios y minimizando efectos negativos.
-  Suprimir actividades de baja prioridad. En caso de requerir mayores economías la reducción se extiende a actividades de prioridad media.
-  Identificar cada actividad y operación al 100%, a fin de evaluar y analizar la necesidad real de cada una.
-  Evaluar a fondo cada actividad para valorar las alternativas, a fin de determinar sus asignaciones presupuestales.



El país pionero en la implementación del Presupuesto Base Cero fue Estados Unidos, en la década de los setenta; Canadá también intentó seguir el ejemplo estadounidense adoptando esta nueva técnica de planificación, gestión y control del presupuesto.

Inclusive en México, en 1980, se buscó implementar el Presupuesto Base Cero en la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; sin embargo, dicha técnica presupuestaria no fue posible ponerla en marcha por completo debido, entre otros factores, a que no se disponía de una infraestructura administrativa adecuada.

La mayor ventaja del Presupuesto Base Cero consiste en que elimina el incrementalismo y mejora la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos; sin embargo, también presenta debilidades e importantes retos para su implementación. Específicamente, es difícil su implementación, ya que para su elaboración requiere gran cantidad de tiempo y de papeleo y, si el presupuesto vigente depende mucho del de años anteriores o es muy rígido, el Presupuesto Base Cero es poco efectivo en la reducción del gasto (Barea y Martínez, 2012).

Actualmente, en México, la administración pública se guía por un modelo de Gestión para Resultados (GpR), el cual emplea como herramienta el Presupuesto basado en Resultados (PbR), acompañado de la Metodología de Marco Lógico (MML), la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Consideraciones Finales

Frente al nuevo panorama económico mundial que enfrenta México, y que afecta a las finanzas públicas principalmente por los bajos precios del petróleo, es pertinente iniciar una revisión profunda del gasto público.

Tal como lo mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 134, es necesario que los recursos de la federación sean administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

La reingeniería del gasto público, desde una perspectiva del Presupuesto Base Cero, es una opción para mejorar la calidad del mismo; toda vez que podría permitir romper con la tendencia inercial en la asignación de los recursos. En el pasado, se ha hecho un esfuerzo por simplificar la estructura programática del PEF, pero no se ha contenido el crecimiento del gasto público. Se requieren instrumentos y técnicas de presupuestación que permitan canalizar los recursos a programas y proyectos con mayor rentabilidad social y mayor rentabilidad económica para el país.

Fuentes de Información

Barea J. y José Antonio Martínez Álvarez (2012) Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero, [en línea], España, [citado 08-05-2015], Formato pdf, Disponible en: http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/UBICACIONES/05/DOCENTE/JOSE_ANTONIO_MARTINEZ_ALVAREZ/PRESUPUESTO%20BASE%20CERO%20DE%20BAREA%20Y%20MART%C3%8DNEZ.PDF

Barea J., José Antonio Martínez Álvarez y Ana Belén Miquel Burgos (2014), *El Presupuesto como Instrumento de Gestión Pública Eficaz. La Implantación del Presupuesto Base Cero en la Administración Pública Española*, [en línea], España, [citado 08-05-2015], Formato pdf, Disponible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/76_01.pdf

CEFP (2005), *Presupuesto Base Cero. Compilación de Notas Seleccionadas*, [en línea], México, [citado 08-05-2015], Formato html, Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>

Del Río, C. (2000), *El Presupuesto: Generalidades, Tradicional, Áreas y Niveles de Responsabilidad, Programas y Actividades, Base Cero, Así como Teoría y Práctica*, (9ª ed.) México: Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales.

Martínez, J. y M.^a Dolores García Martos (2013), *Presupuesto Base Cero: Una Herramienta para la Mejora de las Finanzas Públicas*, Instituto de Estudios Fiscales [en línea], España, [citado 011-05-2015], Formato pdf, Disponible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2013_10.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011). *El Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en México a Nivel Federal*, [en línea], México, [citado 04-05-2015], Formato pdf, Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/Eventos/CEPAL11/Ponencias/PbR%20SED%20Federal.pdf>

(2011), *Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012*, [en línea], México, [citado 04-05-2015], Formato pdf, Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2012/1estructura_PP_EF_2012.pdf

(2011), *Presupuesto de Egresos de la Federación*, [en línea], México, [citado 04-05-2015], Formato html, Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2012/index.html>

(2012), *Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2013*, [en línea], México, [citado 04-05-2015], Formato pdf, Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2013/estructura_programatica_ppef_2013.pdf

(2012), *Presupuesto de Egresos de la Federación*, [en línea], México, [citado 04-05-2015], Formato html, Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/index.html>

(2013), *Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2014*, [en línea], México, [citado 06-05-2015], Formato pdf, Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura_programatica_pp2014.pdf

(2013), *Presupuesto de Egresos de la Federación*, [en línea], México, [citado 06-05-2015], Formato html, Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/index.html>

(2014), *Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2015*, [en línea], México, [citado 06-05-2015], Formato pdf, Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_15/1Estructura_programatica_emplea_proyecto_Presupuesto_Egresos2015.pdf

(2014), *Presupuesto de Egresos de la Federación*, [en línea], México, [citado 06-05-2015], Formato html, Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/index.html>

Stonich, P. (1994), *Base Cero Planeación y Presupuesto*, Editorial Trillas, S. A. de C. V. México D. F.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Mtro. Pedro Ángel Contreras López

Director de Área: Lic. José Alfredo Ramírez Fontes