



Notas sobre Presupuesto Base Cero

Carlos Tello

Documento extraído de:

Tello, C. (2018). Notas sobre Presupuesto Base Cero. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM.



QUADERNOS DE INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM

NOTAS SOBRE PRESUPUESTO BASE CERO

Carlos Tello



NOTAS SOBRE
PRESUPUESTO BASE CERO

Cuadernos de Investigación en Desarrollo

NOTAS SOBRE PRESUPUESTO BASE CERO

Carlos Tello



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
2018

Tello, Carlos, autor.

Notas sobre presupuesto base cero / Carlos Tello.

Primer edición

30 páginas. - (Cuadernos de Investigación en Desarrollo)

ISBN de la colección: 978-607-30-0445-9

ISBN de la obra: 978-607-30-0753-5

1. Presupuesto Base Cero – México. 2. Egresos Mexicanos. I.
Tello, Carlos, autor.

Primera edición: 1 de agosto de 2018

D.R. © 2018 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, 04510, Cd.Mx.

Coordinación de Humanidades

www.humanidades.unam.mx

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,

costado sur de la Torre II Humanidades

Ciudad Universitaria, Cd.Mx.

delegación Coyoacán, c.p. 04510

www.pued.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-30-0445-9

ISBN de la obra: 978-607-30-0753-5

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total
por cualquier medio, sin autorización escrita de
su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

ÍNDICE

NOTAS SOBRE PRESUPUESTO BASE CERO

INTRODUCCIÓN	6
MÉXICO: SISTEMA FISCAL	9
LA POLÍTICA DECLARADA	14
PRESUPUESTO BASE CERO	18
BIBLIOGRAFÍA	30

NOTAS SOBRE PRESUPUESTO BASE CERO¹

Carlos Tello²

INTRODUCCIÓN

El estudio y el análisis de las finanzas públicas: es decir, en una definición amplia, lo que hace el Estado y la forma en que se allega los recursos para financiarlo, afecta de manera muy importante la marcha de las economías nacionales y, desde luego, el proceso de producción e intercambio que se da en ellas.

Las finanzas públicas afectan, en alguna medida, a todas las personas y a las empresas, en todas partes y todo el tiempo.

Es por ello que las finanzas públicas son la arena central y natural donde una sociedad determinada -sobre todo sus clases y grupos mejor organizados- define sus objetivos y establece sus prioridades. En esa medida, también son reflejo de un importante y básico acuerdo entre la población y el Estado. Los ciudadanos están dispuestos a sacrificar soberanía a favor del interés colectivo y el Estado, a su vez,

¹ Me he beneficiado de los comentarios y sugerencias de los miembros del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, de la UNAM, que coordina Rolando Cordera y en el que participan, entre otros, Manuel Aguilera, Francisco Javier Alejo, Fernando Cortés, Mario Luis Fuentes, Jorge Eduardo Navarrete, Ramón Carlos Torres y Delfino Vargas.

² Profesor emérito de la Facultad de Economía de la UNAM.

establece contribuciones para financiar tareas que benefician al conjunto de la sociedad. En la definición, composición, estructura, características y evolución del gasto público y también el de su financiamiento, se va precisando en el tiempo el contenido -que va cambiando- de ese importante y básico acuerdo social.

El libro quinto de la obra clásica de Adam Smith, que publicó en 1776, *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* es, entre otras cosas, un extenso, bien documentado y erudito tratado de finanzas públicas. Fue, junto con los trabajos de otros autores, la base y se mantuvo como punto de referencia obligado de los múltiples libros y tratados que sobre el particular se escribieron a lo largo del siglo XIX y los primeros años del siglo XX.

Adam Smith señala que lo *primero* que hay que hacer es definir con claridad el objetivo que la nación busca alcanzar, para después precisar las diferentes cosas y asuntos que tiene que atender el Soberano, hoy diríamos el Estado, para lograr en el menor plazo posible el objetivo nacional.³ Lo *segundo*, definir la forma y las características para atender de manera adecuada dichas cosas y asuntos. Lo *tercero*, precisar el costo -de inmediato y en el tiempo- que todo ello entraña. Después, en *cuarto* lugar, allegarse los recursos necesarios para ello (se necesita saber para qué se va a utilizar el dinero que al pueblo se le quita por la vía del impuesto). Finalmente, en *quinto* lugar, recurrir a la deuda pública cuando ello es conveniente, posible o necesario.

³ Que podría ser, por ejemplo, el Desarrollo: que simultáneamente combina el crecimiento económico y la justicia social. Otro, distinto, podría ser el fomento a la exportación.

En el caso de México, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se precisan, en diferentes artículos, las tareas y las responsabilidades que le corresponde atender al Estado y se establece, en su artículo 31, la obligación de los mexicanos de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Los estados nacionales (y México no es la excepción) disponen de tres instrumentos (que se relacionan y complementan entre sí) para llevar a cabo lo anterior: *i) el sistema normativo* que, en el caso de México, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se arma con leyes reglamentarias de los artículos constitucionales y muchas otras disposiciones hasta llegar, por ejemplo, a las circulares del Banco de México; *ii) las diversas entidades públicas* (por ejemplo, las secretarías de Estado, el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)) y, finalmente, el presupuesto (también llamado sistema fiscal) que es la expresión, anual o multianual, de la política económica y social para un año o periodo determinado.

El sistema fiscal de una economía moderna cumple varias funciones esenciales. *Primero*, proporciona al conjunto de la economía bienes públicos y lleva a cabo acumulación de capital público. Ello contribuye al crecimiento de largo plazo mediante inversiones en infraestructura física (i.e., uso y aprovechamiento de agua, energéticos, comunicaciones, transportes) y social (i.e., servicios de educación y de atención a la salud, seguridad social, vivienda y sus servicios) que

por su naturaleza -la presencia de fuertes externalidades- el mercado no provee en los montos socialmente óptimos. En *segundo lugar*, una función de estabilización de la actividad económica a niveles altos de utilización de los recursos disponibles mediante una política fiscal anti cíclica que modere las recesiones y atenúe los auges y mantenga el producto cerca de su potencial. *Finalmente*, y de mayor importancia, una función de redistribución, orientada a reducir la concentración del ingreso y la riqueza mediante una estructura de gasto que atienda las necesidades de los estratos de menores ingresos y un sistema de impuestos progresivo. De lo que se trata es de cumplir con los requerimientos de justicia social a la que toda sociedad civilizada aspira⁴.

MÉXICO: SISTEMA FISCAL

En México ninguna de estas funciones se cumple satisfactoriamente.

Después de 1982, el gasto público se desploma, pensando que el vacío que dejaba el gobierno lo colmaría el sector privado. No fue así. En los últimos años, en promedio, el gasto público tan sólo ha representado alrededor de 20% del Producto Interno Bruto (PIB), cuando al inicio de la década de los años ochenta llegó a ser más de 50% del PIB. Los reglones que más se afectaron con el ajuste fueron los de inversión física (que pasó de ser 12% en 1981 a tan sólo alrededor de 3%-4% en promedio en los últimos quince años)

⁴ Ver de Jaime Ros Bosch, *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y la alta desigualdad?*, 2015, México, El Colegio de México - UNAM.

y los gastos sociales. En la actualidad, México es uno de los países de América Latina que menos gasto social hace como proporción del PIB: 10.5% contra 24.2% de Uruguay, 24.0% de Brasil, 23.5% de Costa Rica, 21.8% de Argentina, 19.0% de Panamá y 15% de Chile (CEPAL, 2013 y 2014).

Como consecuencia de todo ello, la economía nacional ha estado prácticamente estancada, pues el crecimiento del PIB por persona en términos reales ha sido, en promedio, de alrededor de 0.7% en los últimos treinta años, el rezago en materia de atención a la salud, la seguridad social y la educación ha crecido y las condiciones generales de existencia de la población se han deteriorado: la distribución del ingreso entre las personas, las regiones del país y las clases sociales es hoy más inequitativa y, en consecuencia, el número de pobres es mayor que hace treinta años. Una suerte de relativo estancamiento económico altamente concentrador del ingreso⁵.

Mientras que para el conjunto de los países de la Unión Europea el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias pasa de 0.46 a 0.31, en México se mantiene sin cambiar. Las diferencias en el nivel de desarrollo entre las distintas entidades federativas ha crecido (alguna de ellas, las de menor desarrollo relativo -i.e., Chiapas, Oaxaca, Guerrero- han estado estancadas) y la participación de los salarios en el ingreso nacional se ha desplomado y es, ahora, tan sólo una fracción de lo que fue hace 30 años. Es decir, no se ha estado contribuyendo de manera satisfactoria a la

⁵ Ver de Carlos Tello, *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, Facultad de Economía de la UNAM, 2014. De este libro, también se ha tomado la información que a continuación se presenta.

provisión de bienes públicos, apenas crece la acumulación de capital público y la estabilidad en los precios se ha logrado sólo a niveles bajos de utilización de los recursos con los que cuenta el país. En México se está lejos de alcanzar el desarrollo.

La política fiscal a lo largo de los últimos 30 años ha sido pro cíclica. Es decir ha acompañado al ciclo económico en lugar de contribuir al crecimiento estable de la actividad económica. Lo que en la actualidad (en 2015) estamos viviendo es justamente esto. En lugar de combatir la recesión, se la estimula y promueve reduciendo gasto público. El gasto del gobierno es, parcial o totalmente, el ingreso de las personas y de las empresas. Si disminuye el gasto público, disminuyen en parte los ingresos de ellas, las que a su vez disminuye su gasto y así sucesivamente.

En definitiva en México el sector público gasta muy poco y no siempre bien. Y ahora, con la caída del precio del petróleo, se gastará aún menos, con la esperanza de hacer más con menos. En realidad, y en todas partes, con menos generalmente se hace menos.

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). Es decir, de cuánto dinero dispongo para después definir cuánto se puede gastar. Y no como debe ser y como se hace en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés) y muchos de América Latina: qué es lo que se tiene que hacer, para después obtener el dinero para ello. La diferencia entre estos dos enfoques es enorme. Mientras el programa de acción de un

gobierno, traducido en presupuesto de gasto, determina los requisitos de financiamiento en el otro caso son las existentes condiciones de disponibilidad de recursos financieros lo que determina lo que el gobierno hará.

Hay una enorme fragilidad en las finanzas públicas mexicanas: por un lado, se gasta muy poco y, por ello, no se atiende de manera satisfactoria la expansión de la economía y el bienestar de la población. Por el otro, ese reducido gasto público, que no siempre se ejecuta de manera adecuada, se financia con impuestos que son pocos, reducidos y en buena medida regresivos. Además en un muy alto porcentaje de la recaudación que se obtiene del petróleo.

De 1983 a la fecha, la carga (o presión) tributaria ha sido todos los años de alrededor de 10% del PIB, muy por debajo del promedio de los países miembros de la OECD y de varios países de América (i.e., Brasil, Uruguay, Argentina, Chile). Es decir tenemos una presión tributaria baja y estable.

Como el monto del gasto público se define a partir de los probables ingresos públicos, una reducción en el precio del petróleo se traduce en menos gasto. Ello ya ha sucedido durante 2015 y se ha anunciado que se reducirá aún más el gasto en 2016. Encima de todo ello, se renuncia a aumentar los impuestos y a mayor endeudamiento y se ha anunciado que así sucederá hasta 2018.

La política fiscal que ha prevalecido desde hace ya 30 años se apoya en el pensamiento económico que sostiene que la intervención del Estado en la economía debe reducirse a una en que se actué todo el tiempo para salvaguardar y extender la presencia del mercado, garantizar su buen funcionamiento y enfrentar las cortapisas a la libre competencia.

Para esta corriente de pensamiento, llamada Neoclásica en su versión Neoliberal, lo siguiente forma parte esencial de sus ideas:

- a) El objetivo fundamental de la política macroeconómica (por encima de cualquier otra consideración) es garantizar la estabilidad de los precios. Así las políticas fiscales, monetarias y cambiarias deben actuar en esa dirección.
- b) El déficit fiscal provoca inestabilidad. Por ello hay que evitarlo. En el caso de México, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria así lo establece.
- c) No hay que gastar más allá de lo que se tiene⁶.
- d) El gasto público deja mucho que desear en términos de resultados y calidad de los servicios.
- e) Hay no sólo ineficiencia, sino también corrupción.
- f) Los particulares son más eficientes. Saben mejor hacer las cosas.

Por tanto, hay que reducir el gasto público e inducir el privado. Ya se ha definido que uno de los propósitos básicos del gobierno es el de impulsar las asociaciones público-privadas.

Es cierto que es indispensable revisar a fondo el gasto público y que hay casos de duplicidades, excesos e ineficiencias. Las estructuras administrativas son abultadas y costosas. Pero también es cierto que parte de las deficiencias

⁶ Para esta corriente de pensamiento, el comportamiento del gobierno no tiene que ser diferente al de una persona. Piensan que no hay diferencia entre la deuda de un gobierno y la de una persona. Así se escuchan afirmaciones como: están endeudando a nuestros hijos y nietos, se gasta más allá de nuestras posibilidades.

e ineeficiencias de muchos de los servicios públicos obedecen a que no se gasta lo suficiente: este es el caso de los servicios educativos y los de salud. Hay una trampa fiscal, como la ha llamado Jaime Ros. México ha estado entrampado en un equilibrio fiscal de bajo nivel: la provisión de servicios públicos es mala e insuficiente y la baja carga tributaria impide mejorarla, al tiempo que la carga fiscal se mantiene baja porque la mala provisión de servicios públicos hace políticamente inviable aumentarla. Es decir, esos malos servicios públicos socavan la confianza en el gobierno, lo cual vuelve más difícil incrementar significativamente los impuestos.

Lo que requiere el país es: reducir ciertos gastos, mejorar el ejercicio de otros y, al mismo tiempo, aumentar otros más. El resultado neto debe ser un aumento considerable del gasto público para atender los enormes rezagos sociales y económicos, al tiempo que se promueve el desarrollo. Y financiar todo ello con más impuestos progresivos (y la mejor administración tributaria) y también con crédito interno y externo.

Pero el Ejecutivo Federal ha resuelto reducir el gasto: para 2016 se prevé un ajuste en términos reales de 4.3 % respecto a lo aprobado para 2015 y no modificar los impuestos y no endeudarse.

LA POLÍTICA DECLARA

El 19 de marzo de 2015, el secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al inaugurar en Acapulco, Guerrero, la 78º Convención Bancaria entre otras dijo:

Ante estos retos [entorno internacional poco favorable y desplome del precio del petróleo] la prioridad clara del Gobierno de la República es y seguirá siendo proteger la estabilidad macroeconómica. ¿Por qué? Porque al proteger la estabilidad de la macroeconomía en realidad estamos protegiendo la economía de las familias mexicanas [...]

Por ello, en enero de este año tomamos la decisión de realizar un ajuste al gasto, un ajuste que no se hace porque tuviéramos en ese momento un problema en las finanzas públicas, se hace para evitar tener un problema en la estabilidad económica y financiera del país, para mandar una clara señal de que con independencia de las coyunturas de corto plazo el Gobierno de la República está dispuesto a tomar las medidas que sean necesarias para asegurar la estabilidad de la economía nacional. Vamos a seguir por este camino. Le toca al Gobierno de la República apretarse el cinturón.

Hacia 2016, en virtud de que el escenario de precios del petróleo apunta hacia precios que continuarán siendo bajos, tenemos que prepararnos los diferentes niveles de gobierno, los municipios, los estados y, por supuesto, el Gobierno Federal, a gastar menos y por lo tanto a gastar mejor.

Hemos empezado ya, desde ahora, la elaboración del proyecto de presupuesto [el de 2016]... un proyecto de presupuesto que implica una lógica diferente a la lógica inercial que ha imperado en la presentación de los presupuestos, por lo menos de los últimos 15 años.

Presupuestos iniciales en los que se tomaba como base el presupuesto del año anterior, se le hacían algunas modificaciones, particularmente incrementos, y se presentaba a la Cámara de Diputados.

En esta ocasión se trabajará con una metodología de base cero, que no es otra cosa más que atrevernos a revisar completo el presupuesto, atrevernos a revisar la estructura programática, qué programas funcionan, cuáles no están cumpliendo con sus objetivos, cuáles no están bien evaluados, qué dependencias del gobierno o qué áreas de la administración pública están duplicando funciones o ya no cumplen con el objetivo para el que fueron creadas (SHCP, 2015a).

Al día siguiente, el 20 de marzo de 2015, al clausurar la Convención Bancaria, el presidente Enrique Peña Nieto entre otras cosas dijo:

La actual coyuntura internacional representa, sin duda, un reto económico que estamos enfrentando con oportunidad y plena responsabilidad [...]

Y para ello, el Gobierno ha decidido ajustar de manera preventiva su gasto, apretándose el cinturón, optimizando su gasto [...] Pudiendo haber tomado otras medidas, como recurrir al crédito o haber eventualmente implementado nuevos impuestos, no hemos recurrido a ello [...]

Lo que hemos decidido haces es, precisamente, ajustar nuestro gasto conscientes de que los precios del petróleo han disminuido y esto genera una disminución también en los ingresos del Estado mexicano y de todos los niveles de gobierno [...]

Hemos decidido hacerle frente a este desafío global con una política de gasto más eficiente. En 2015, como aquí ya se refirió, optamos por una disminución preventiva del gasto y para 2016haremos un rediseño integral del presupuesto de egresos [...] De hecho, el proyecto de presupuesto del próximo año se construirá desde cero [...] (Presidencia de la República, 2015)

El 25 de marzo de 2015, en el Foro Internacional sobre Presupuesto Base Cero, organizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el subsecretario de egresos de la SHCP presentó un documento dividido en tres partes: *i*) Nueva Realidad Presupuestal (definida por la baja en el precio del petróleo); *ii*) Ajuste Preventivo 2015 (distribución del recorte de 124 mmp) y *iii*) Presupuesto 2016 (revisión de la estructura del presupuesto con enfoque de eficiencia y austeridad, ajustes a las estructuras: programática y orgánica, todo ello para llevar a cabo un recorte adicional de 135 mmp). En el documento que presentó no se menciona que se utilizará un enfoque de presupuesto base cero (El cotidiano, 2015).

El 31 de marzo del 2015, la SHCP, al enviar al Congreso de la Unión el documento Pre-Criterios 2015, entre otras cosas precisa:

Los Pre-Criterios de este año se presentan bajo un entorno externo complejo que tiene repercusiones sobre las finanzas públicas. Destaca la caída del precio del petróleo y la mayor volatilidad de los mercados financieros asociada a la normalización de la política monetaria en Estados Unidos [...] En este entorno, el Gobierno de la República está actuando de manera responsable y preventiva. El 30 de enero del presente año, se refrendó el compromiso con la estabilidad macroeconómica, no como un fin en sí mismo sino como un medio para proteger la actividad productiva y la economía de las familias mexicanas. En dicha fecha, se informó que ante la presencia de menores ingresos, no se incrementará la deuda pública ni se aumentarán los impuestos. En su lugar, se está llevando a cabo un ajuste preventivo del gasto durante 2015

[reducción por 124 mmp], así como una restructuración del Proyecto de Presupuesto de Egresos para 2016 con un enfoque de Base Cero [un ajuste de gasto adicional de 135 mmp] (SHCP, 2015b).

En resumen la política declarada consiste en:

- 1) La estabilidad macroeconómica, por encima de cualquier otra consideración, es el objetivo fundamental, prioritario, de la política económica.
- 2) Se renuncia a modificar impuestos y a elevar la deuda pública.
- 3) Es a partir de los ingresos que se tienen que se define el gasto público. Al disminuir el precio del petróleo, se reducen los ingresos disponibles y, en consecuencia, se reduce el gasto.
- 4) Se opta por una política pro cíclica, acompañando (y, en esa medida, acentuándolo) el insuficiente crecimiento económico.
- 5) 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.

PRESUPUESTO BASE CERO

El Presupuesto Base Cero (PBC, o 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 (generalmente un año). El PBC se inicia a partir de una “*base cero*” y cada actividad, dentro de una organización, se analiza a partir de su necesidad y sus costos para el próximo periodo. Los presupuestos se elaboran alrededor de lo que es necesario para el próximo periodo, independientemente de lo presupuestado o gastado el periodo anterior.

En distintos momentos en México se han ensayado cuatro métodos de formulación de presupuestos públicos: Inercial, Programático y Por Resultados. En la actualidad tenemos una no muy adecuada combinación de los dos primeros, aunque predomina el inercial. El tercero está apenas iniciándose y no está claro como coexistirá con la supuesta introducción del PBC.

No está muy claro cuándo surgió el PBC. Se atribuye la autoría de este método a Peter A. Pyhrr, pues publicó el artículo “*Zero Base Budgeting*” en la revista Harvard Business Review en 1970 y puso en práctica el PBC cuando era funcionario en la compañía Texas Instruments Inc. Después, el método PBC se fue utilizando en diversas compañías estadounidenses. Posteriormente, en 1973 el gobernador del estado de Georgia en Estados Unidos, Jimmy Carter, invitó a Pyhrr a colaborar con él para utilizar el PBC en la formulación del presupuesto estatal. Más adelante, ya como presidente de Estados Unidos de América, Jimmy Carter lo volvió a invitar a colaborar en los trabajos relacionados con el presupuesto federal de ese país⁷.

⁷ Peter A Pyhrr sostiene que el PBC es un proceso de carácter

Una versión distinta pero verosímil, es la que cuenta que en la década de los años cincuenta del siglo XX, la *International Business Machines* (IBM) introduce un método de presupuestar parecido al PBC, pues la velocidad del cambio tecnológico y la rapidez conforme a la cual se introducían nuevos productos y procesos indicaban *i)* que difícilmente se tenía que hacer hoy lo que ayer se hizo y, mismo si se tienen que repetir lo del pasado, *ii)* no tiene necesariamente que hacerse de la misma manera. Finalmente, *iii)* resulta necesario hacer otras y nuevas cosas para estar en sintonía con el progreso técnico. Curiosamente, después de ello la IBM abandonó el software para dedicarse al hardware, para el posterior beneficio de Microsoft y otras empresas. También Robert McNamara en 1960, cuando fue presidente de la Compañía Ford Motor, utilizó parcialmente el método.

En todo caso, con el PBC, a partir de una clara definición de propósitos, objetivos y metas, se evalúan las diferentes

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 (Ver, *Zero Base Budgeting A Practical Management Tool for Evaluating Expenses*, Wiley series on systems, septiembre 1977). Por su parte, Peter Sarant, otro de los promotores del PBC, piensa que es un método que completa y enlaza los procesos de planeación, presupuestación y revisión. Identifica métodos alternativos y eficientes de empleo de los recursos limitados en la consecución efectiva de los objetivos seleccionados. Es un enfoque flexible de la gestión que suministra una base fiable para reasignar los recursos, mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiación y ejecución de los programas corrientes (Ver, *Zero-Base Budgeting in the Public Sector: A Pragmatic Approach*, Addison Wesley Pub., junio de 1978).

actividades o programas de una determinada empresa. Así, se *descartan* las actividades y los programas que ya no sirven para los fines actuales de la empresa. Se *modifican* los que sí es necesario mantener, puesto que siguen siendo necesarios. Y se *introducen* nuevos programas. Todo ello para alcanzar los propósitos, objetivos y metas de la empresa (cambiantes a lo largo del tiempo) y utilizar de la manera más eficiente y eficaz los recursos (de todo tipo) de la empresa. No se lleva cabo para reducir el presupuesto. Más bien lo que se busca es reorganizarlo e incluso aumentarlo y también reorganizar actividades y programas (algunos de ellos nuevos y algunos de los viejos, reformados y con mayores recursos). En el proceso, hay una amplia y ordenada participación de los trabajadores, técnicos, profesionistas y gerencia en la tarea, que es coordinada por el área de presupuesto (no impuesta por ella a las otras áreas). Todo ello es dilatado, toma tiempo y requiere de una amplia participación de los involucrados.

Si bien en una empresa resulta relativamente más fácil definir propósitos (por ejemplo, maximizar la tasa de ganancias en el menor tiempo posible) y así evaluar los diferentes programas y tareas, cuantificando resultados, para un gobierno ello no es totalmente cuantificable. Por ejemplo, si lo que se busca es estimular el crecimiento económico y combinarlo con justicia social, esto es Desarrollo, es necesario atender de manera adecuada y suficiente ciertos servicios sociales. Pero no resulta del todo fácil evaluar programas como la atención de los servicios educativos, los de salud y la seguridad social pues sólo dan resultados (en ocasiones difíciles, de cuantificar) en el largo plazo y no necesariamente en un año determinado. Lo mismo puede suceder, por ejemplo, en cierto tipo de obras de infraestructura: caminos.

Ello no obstante, en los gobiernos, haciendo los ajustes del caso, este método se puede aplicar. En el Foro Internacional sobre el tema, al que ya se hizo referencia, se presentaron diversos ensayos de carácter metodológico. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) presentó uno y Arturo Herrera del Banco Mundial presentó otro⁸.

Este método de presupuesto es diferente al llamado Inercial (que dice que: no sólo lo que hice ayer lo tengo que volver hacer hoy, sino también de la misma manera) y al llamado por Programas (que ordena el gasto conforme a diferentes programas para alcanzar los propósitos y las metas que pueden o no estar adecuadamente relacionados con otros programas). En cambio, el PBC consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero. Es decir, se cuestionan todas y cada una de las actividades y programas vigentes en función de propósitos y objetivos claros y bien definidos y, a partir de ello, se van definiendo y construyendo nuevas y/o viejas actividades y programas y se les asignan recursos de todo tipo (incluyendo los presupuestales).

Lo que aparentemente se va a llevar a la práctica en México para la elaboración del presupuesto para 2016 es revisar algunos de los programas del gobierno para descartar aquellos que ya no están cumpliendo con los propósitos para los cuales fueron diseñados y/o duplicaban a otros programas. Que para ello, se basarán en diversos estudios, destacadamente los del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y los del Banco

⁸ Estos documentos se pueden obtener de www.cefp.gob.mx

Mundial y lo que opinan las entidades públicas que ejercen los programas y el gasto. Y todo ello con el propósito de reducir el gasto público para 2016 (sobre el ya reducido gasto de 2015). Es probable que siguiendo el propósito de reducir gasto, si los programas no cumplen cabalmente con los propósitos con que fueron armados se descarten sin más. Es decir, no se estudiará si la razón por la cual ciertos programas no cumplen de manera satisfactoria los propósitos para los cuales fueron diseñados es justamente que no cuentan con recursos presupuestales suficientes y/o con un ajuste a sus reglas de operación cumplirían de mejor manera sus propósitos⁹.

El PBC es un complejo y dilatado proceso democrático, que demanda profundos estudios y debates transparentes. En realidad, el PBC cuestiona TODOS los programas y actividades que se incluyen en el presupuesto: desde el pago de servicio de la deuda (lo que busca en estos momentos Grecia que es renegociarla. México ya lo hizo en distintos momentos) hasta el gasto militar, pasando por todo lo demás. No necesariamente se traduce en un decrecimiento del gasto. En muchos casos se ha traducido en un incremento en el gasto, pero con DIFERENTE COMPOSICIÓN.

Para ilustrar lo que está en juego en México, de utilizarse el PBC se pueden presentar algunos ejemplos.

⁹ Es extraño que se haya utilizado en el discurso gubernamental la idea de Presupuesto Base Cero cuando, en realidad, lo que se busca es reducir el gasto público, ajustando algunos programas de gobierno. Pienso que se quiso dar al anunciar que se trabajaría con el PBC, una idea de análisis presupuestal profundo, rigoroso. De entrada se aceptó que el gobierno no era eficiente ni eficaz al ejercer el presupuesto. También, se asumió que pocas personas tienen una idea clara de lo que es la metodología del PBC.

Programa Seguridad de Funcionarios. Lo primero que hay que debatir es si debe o no el gobierno, a través del gasto público, proporcionar seguridad a los funcionarios. Si la respuesta es NO, pues se descarta el programa y los recursos estarán disponibles para otras cosas. Pero si la respuesta es SI, se pasa a la siguiente pregunta: ¿Hasta qué nivel (o categoría de funcionario) se proporciona el servicio de seguridad? y ¿Qué características debe tener el servicio (i.e., personal, automóvil, armamento)? y ¿Quién lo debe proporcionar (Estado Mayor, servicios profesionales contratados)? Y así se van detallando todo y cada uno de los asuntos relacionados. En todos los momentos se tiene que ampliamente argumentar y presentar las razones y justificar los recursos.

Programa de Apoyo a Partidos Políticos. Aquí también lo que se tiene que argumentar es si le corresponde al Estado, a través del presupuesto público, apoyar a los partidos políticos. Si la respuesta ampliamente debatida y justificada es que sí, se pasaría, como en el caso anterior, a definir características, montos y otras cosas.

Programa de Servicios de Atención a la Salud y la Seguridad Social. Aquí, una vez más, se tiene que argumentar si le corresponde al Estado proporcionarlos. De ser el caso, estudiar si esto se está llevando a cabo de manera adecuada y si no es el caso, definir qué es lo que hay que hacer. Ya se ha hablado de cambiar a un solo y universal sistema de atención a la salud y seguridad social. También está la cuestión de ¿si se le dará prioridad a la medicina preventiva sobre la curativa? Finalmente está la cuestión de qué nivel de gobierno atenderá el servicio. Seguramente el gobierno no hará un ejercicio de PBC en este campo que es uno de los

renglones de gasto público considerables. Si atendemos a lo que hoy gasta México en este Programa, pues habría que aumentarlo considerablemente y también modificarlo para pasar, en un plazo relativamente corto, de uno segmentado y desigual, que no cubre las necesidades de la población, a uno de cobertura universal.

Programa de Servicios de Atención a la Educación. Este que es uno de los programas de mayor gasto también requiere amplio debate si lo que se busca poner en práctica el PBC. De entrada, habría que argumentar a favor del artículo 3 de la CPEUM. Hay fuerzas importantes que francamente están en contra de que el Estado participe de manera preponderante en esta cuestión. Pero, en fin, si se argumenta a favor del artículo 3 de la CPEUM se tendrían que abordar temas que al definirse y precisarse determinan el presupuesto: el campo y el método del proceso de enseñanza-aprendizaje. El campo: ¿hasta qué nivel? ¿incluye preprimaria, primaria, secundaria, bachillerato, universidad? Todo ello tiene implicaciones presupuestarias. Y dentro de cada nivel, ¿Cuál programa se va a cubrir (cuántas materias por semestre y año escolar? ¿Cuáles apoyos se ofrecerán: bibliotecas, laboratorios, campos deportivos, etc.? Y luego está la cuestión del método: ¿Se continuará descansando esencialmente en el trípode: aula, alumno y maestro? ¿Se privilegiará el método presencial, auditivo? ¿Se buscará descansar en la lectura y la escritura? También está la cuestión de qué nivel de gobierno atenderá el servicio. En fin son muchas y diversas cuestiones que tienen que discutirse, argumentarse y finalmente definirse. Todo ello se traduce a presupuesto. El gasto público por alumno y por ciclo en México es muy reducido y está por debajo de muchos países de América. Además, hay que modificar el

campo y el método para la enseñanza aprendizaje y definir con claridad el orden de gobierno que atenderá el servicio educativo.

Programa de fomento agropecuario. Están los diversos programas de fomento que atiende la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Por ejemplo, Pro-campo (hoy Proagro Productivo). Se estableció después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para estimular la eficiencia productiva de los agricultores (pequeños propietarios, comuneros y ejidatarios). Se argumenta que no ha dado los resultados que de él se esperaban (subrayando su carácter regresivo) y que, por tanto hay que eliminarlo. Pero si se busca promover el desarrollo rural para lograr el objetivo de crecimiento económico combinado con justicia social, pues habría que aumentar los recursos de apoyo al campo (eliminando duplicidades y contradicciones) y canalizarlos a la población y zonas de menor desarrollo relativo y que tienen reducida superficie (hasta 10 hectáreas).

Programa de Combate a la Pobreza. Hay quienes argumentan que resulta necesario eliminar el programa de combate a la pobreza pues el número de pobres continúa aumentando año con año en el país. La cuestión a discutir primero, es si debe o no el Estado gastar en combatir la pobreza. Si la respuesta es sí, estudiar por qué en México no ha dado los resultados que del programa se esperan y qué hay que hacer, qué cambios hay que introducir para que sí funcione y reducir el número de pobres en el país. Estimar el tiempo que tomará todo ello y presupuestar en consecuencia.

En fin, en principio todos los programas del presupuesto pueden y deben cuestionarse. Pero hay que tomar en consideración ciertas restricciones: legales, económicas, políticas y de información y diagnóstico.

Por lo que hace a las restricciones legales hay que tomar en cuenta desde lo establecido en la CPEUM y, en general, hasta lo precisado en diversas normas. 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. Puede sin duda mejorar la composición y el ejercicio del presupuesto respectivo, pero siempre habrá que destinar recursos. Están los acuerdos establecidos entre la federación y las entidades federativas: Participaciones en la recaudación (Ley de Coordinación Fiscal y los distintos Fondos de Apoyo, que ya son ocho). Están las cuestiones del servicio de la deuda, las pensiones, las aportaciones a la seguridad social, los derechos de los trabajadores al servicio del Estado (en todos hay contratos entre las partes). 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.

Están las restricciones económicas. 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, para que no se echen a perder y sigan prestando servicio e impulsando el desarrollo. Ello entraña gasto. También hay que operarlos, pues de nada sirve tener un hospital y no operarlo: enfermeras, afanadoras, doctores, limpieza, luz eléctrica, teléfono, papelería, etc. Luego está la

cuestión de mejorar y ampliar el capital existente (en ciertas cosas hay atrasos de años). La población crece y, por lo menos, hay que mantener el nivel de atención. Debe también considerarse todo lo que está en proceso. ¿Se suspende? ¿Se continúa, pero a ritmo diferente?

Están las restricciones de carácter político. Las relacionadas con los otros poderes (Legislativo y Judicial), con las entidades federativas (incluso con municipios). Las organizaciones sociales, sindicatos, grupos y asociaciones de empresarios, y otros grupos de presión (i.e., la industria de la construcción, los medios, la cantidad de empresas que viven de lo que hace y gasta el sector público) y muchas otras.

Finalmente están las restricciones derivadas de la información. No es correcto afirmar que el país y sus diversas actividades están muy estudiados y/o sobre diagnosticadas. Muy lejos de la realidad. Este fue, en gran medida, el argumento que se utilizó para llevar a cabo la reforma energética. Pero resulta que las decisiones se tomaron a partir de un diagnóstico que, con base en ciertos supuestos, sostenía y descansaba en la supuesta insuficiencia de recursos financieros de Petróleos Mexicanos (PEMEX). La realidad es que PEMEX genera recursos suficientes, pero por la vía de diversos derechos e impuestos el gobierno federal se los quita. También se argumentó, sin cabalmente probarlo, corrupción e inefficiencia en PEMEX, sosteniendo que los particulares no lo eran y que eran más eficientes. En realidad hay poca información y muchos de los diagnósticos están sesgados. Hay mucho que se lleva a cabo por los tres órdenes de gobierno que no está cabalmente estudiado y diagnosticado. Mucho incluso se desconoce. Con frecuencia a partir de ciertos propósitos se evalúan programas de gobierno utilizando

la fórmula de costo-beneficio. Si bien esto es correcto para ciertas actividades, para muchas otras no lo es ya que el beneficio se da en el tiempo y en varios años. Tampoco es correcto descartar un programa social por el sólo hecho de que produce resultados regresivos y se benefician de él más los que más tienen. Lo que se podría hacer es cambiar las reglas de operación para que dejen de serlo.

Lo que en realidad va a hacer el gobierno federal es recortar programas de las diversas entidades públicas. En la práctica ya lo está haciendo: por ejemplo, recorte al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Y para ello, buscará el respaldo del Banco Mundial y los estudios de CONEVAL.

Para superar la crisis y la incertidumbre en la que se desenvuelve la economía nacional, se requiere la revisión crítica de la manera en que se está encarando los retos del desarrollo nacional. Son necesarios cambios sustantivos en la forma y política de desarrollo. Y se puede iniciar esta tarea con la discusión a fondo de las finanzas públicas. Programas de gasto y de su financiamiento. Todo ello para lograr el Desarrollo: crecimiento económico y justicia social. No se trata de que, con el tiempo, la mayoría de la población empiece a disfrutar de los beneficios del crecimiento económico. Menos ahora en que continúa siendo mediocre. La función de redistribución del ingreso de las finanzas públicas debe asegurarse por la vía del gasto social y los impuestos progresivos al ingreso y a la riqueza.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL. (2013). *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL. (2014). *Estudio Económico de América latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- El cotidiano. (2015). *Intervención del subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lic. Fernando Galindo Favela, en el Foro Internacional sobre Presupuesto Base Cero, convocado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura*. Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19202.pdf>
- Ros, J. (2015). *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y la alta desigualdad?*. México, COLMEX - UNAM.
- Presidencia de la República. (2015). *Para hacer frente a los retos que impone este siglo, construiremos el gobierno del siglo xx: EPN*. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/para-hacer-frente-a-los-retos-que-impone-este-siglo-construiremos-el-gobierno-del-siglo-xxi-epn>
- SHCP. (2015a). *Palabras del secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Luis Videgaray Caso, durante la inauguración de la 78º convención bancaria*. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_discurso_funcionarios/secretarioSHCP/2015/lvc_inauguracion_convencion_bancaria_19032015.pdf
- SHCP. (2015b). *La SHCP entrega al H. Congreso de la Unión el documento de Pre-criterios 2015*. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2015/marzo/comunicado_029_2015.pdf

Notas sobre Presupuesto base Cero,
de la colección Cuadernos de Investigación
en Desarrollo, editado por el Programa
Universitario de Estudios del Desarrollo de
la UNAM, publicado en medio electrónico
internet, formato pdf el 31 de agosto de
2018, tamaño del archivo 750 Kb.
El diseño de portada y la formación estuvo
a cargo de Nayatzin Garrido Franco. La
edición estuvo al cuidado de Vanessa
Jannett Granados Casas

Las finanzas públicas son la arena central y natural donde una sociedad determinada define sus objetivos y establece sus prioridades. También son reflejo de un importante y básico acuerdo entre la población y el Estado. En la definición, composición, estructura, características y evolución del gasto público y también el de su financiamiento, se va precisando en el tiempo el contenido -que va cambiando- de ese importante y básico acuerdo social.

En este cuaderno el autor ofrece una mirada analítica sobre la nueva propuesta de Presupuesto Base Cero: en qué consiste y cómo se plantea en la práctica lo que supone un complejo y dilatado proceso democrático, que demanda profundos estudios y debates transparentes.

Carlos Tello es profesor - investigador en la Facultad de Economía de la UNAM, Premio Universidad Nacional en Ciencias Económico - Administrativas. Recibió el grado de Doctor Honoris Causa por la UAM.

ISBN 978-607-02-6762-8



9 786070 267628

The logo of the National Autonomous University of Mexico (UNAM) is displayed. It features the letters "UNAM" in a stylized, handwritten font above the text "La Universidad de la Nación".
UNAM
La Universidad
de la Nación