**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIAPAS**



MAESTRIA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**“METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN”**

**“Trabajo Final Protocolo de Tesis”**

Presupuesto Base Cero, ¿Es lo que México necesita para la eficiencia de las Instituciones Gubernamentales en materia de Salud?

**CATEDRATICO:**

MTRO. RICARDO DAVID ESTRADA SOTO

**ALUMNO:**

MA. DEL CARMEN ESPINDOLA SOTO

**Tapachula de Cordova y Ordoñez, Chiapas, México**

15 de Noviembre del 2015

**PRESUPUESTO BASE CERO**

1. **Tema**

Presupuesto Base Cero y su aplicación e implementación en el Sector Salud en México.

1. **Titulo**

Presupuesto Base Cero, ¿Es lo que México necesita para la eficiencia de las Instituciones Gubernamentales en materia de Salud?

1. **Objeto del Estudio**

Integración del Presupuesto Base Cero y su aplicarción para la consecución de los resultados propuestos por el Ejecutivo Federal dentro de las Instituciones del Sector Salud.

1. **Objetivo de la Investigación**
   1. Objetivo General:

Es la aplicación del Presupuesto Base Cero en Salud, el ideal para alcanzar los beneficios esperados y propuestos por la Administración Pública Fededral, para poder cubrir las necesidades de los usuarios.

* 1. Objetivos particulares:

Analizar el modelo del Presupuesto Base Cero a aplicar en la Administración Pública Federal y su implicación en los Servicios de Salud.

Diseñar un modelo de evaluación que permita determinar el logro de los objetivos de la aplicación de la presupuestación Base Cero en las Instituciones de Salud de la administración Pública Federal, basado en los subsistemas de reclutamiento y selección, formación y desarrollo y evaluación del desempeño.

1. **Problema de la Investigación**

¿Es el Presupesto Base Cero, la oportunidad para que las Instituciones de salud del Estado Mexicano hagan más con menos recursos?

¿Es adecuado para las Instituciones de Salud del Estado Mexicano adoptar el Presupuesto Base Cero sin una capacitación exaustiva?

Es el presupuesto base cero, el ideal para la optimización del gasto publico para las Instituciones de la Administración Pública Federal en el ramo de la salud, es el paradigma que nos permita poder atender todas las dolencias sociales de la población con menos acceso a los servicios de salud en México?

Podremos alcanzar la eficiencia en el gasto de los recursos fiscales en materia de Salud, que permita a la población menos favorecida economicamente tener acceso a los servicios medicos y se garantice su derecho a la protección en salud?

La intención del presente trabajo, es la de estudiar si se cumplen las metas propuestas por el ejecutivo federal a la hora de aplicar los recursos disponibles, para la prestación de servicios de salud para la población economicamente menos favorecida, que permita a estos tener una mejor calidad de vida y se les garantice el acceso a TODOS los servicios medicos disponibles, garantizando con esto sus derechos como Mexicanos.

1. **Planteamiento del Problema**

En la administración Pública Federal el presupuesto era en base a los historicos de cada una de sus instituciones, a partir de este 2016 se hara con Base Cero, es decir que deberemos de justificar todos los recursos a emplear en cada uno de los programas que llevemos a cabo.

El hecho de presupuestar con base en la justificación y/o razón de ser de cada uno de los programas que se llevan a cabo en la Instituciones de la Secretaria de Salud, sera de gran provecho para los usuarios, ya que con anterioridad, habia programas cuya productividad era minima o nula en la mayoria de los casos, pero politicamente correcta; con la implementación del presupuesto Base Cero, se debera de justificar la utilidad de cada programa a llevar a cabo, de esta manera de obigara a todas las dependencias de la Secretaria de Salud a justificar sus programas y/o actividades con base en su productividad y gasto. Ya que no necesariamente por hacer más se deberá gastar más; muy al contrario, se deberá de aprender a gastar bien los recursos que se destinan para la operación de las instituciones. Gastar menos haciendo más, lo que permitira la creación de programas que se reflejen en la atención de los ususarios de las intituciones de Salud; y quiza, esto también impacte en la disminución de corrupción en la aplicación de los recursos.

1. **Justificación**

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se han comprometido a no aumentar los impuestos ni a recurrir a un mayor endeudamiento, por lo que la caida en los precios del petroleo en todo el mundo a 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 eso que el 30 de enero del presente año, el secretario de Hacienda y Crédito Público anuncio que se prevée una reducción de 135 mil millones de pesos en el proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2016. Por lo que el ejercicio de presupuestación deberá realizarse bajo un esquema de Presupuesto Base Cero, con la intención de realizar una reducción al gasto y evitar perjudicar tanto a la población como a las finanzas públicas.

Ahora bien, ¿qué es el Presupuesto Base Cero?, es la asignación de recursos a partir de su justificación anual que partira de cero, ya no se tomara como en años años anteriores, los gastos en historicos; y será de suma importancia la rendición de cuentas, en años anteriores el ajuste al porcentaje de presupesto era de forma porcentual, ahora gracias a la Base Cero se enfocara en los resultados deseados o esperados y no el procentaje de aumento o reducción en relación al año previo.

“Es un proceso operativo de planificación y presupuesto que exige a cada administrador justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias desde el principio” (Pyhrr, 1970).

“Es un método que completa y enlaza los procesos de planificación, 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 (Sarant, 1987).

De acuerdo con Peter Phyrr (1970), quién es el creador del preseupuesto en cuestión, los pasos para la implementación sol los siguientes:

1.- Definición de Objetivos y Metas.

2.- Selección de Unidades de Decisión.

3.- Definición de Paquetes de Decisión.

4.- Asignación de Recursos Disponibles.

Este tipo de presupuesto, puede brindar beneficios a diferentes niveles, entre los que podemos contar: revisión cuidadosa del proceso de presupuestación, analisis integral de los objetivos y el desarrollo para conseguirlos. El problema es que este tipó de metodología obliga a los responsables de los distintos niveles de implmentación a evaluar a detalle el costo efectividad de cada operación y las actividades muy especificas para que se lleven a cabo.

Entre las ventajas del Presupuesto base Cero (Singh and Yadav, 2011), tenemos:

* Identificación de maneras alternativas de medición de objetivos.
* Identificación de los Costos en los que se incurre para lograr ciertos beneficios.
* Generación de mejor información para los tomadores de Decisiones sobre las prioridades relativas de cada Institución.
* Eliminación de programas duplicados o traslapados.
* Mojora en el proceso de priorización de programas para la asignación de recursos.
* Aumento en la eficiencia y eficacia de la administración de los programas.
* Ayuda en la coordinación de distintas unidades responsables alrededor de objetivos en común.
* Generación de una sistematización o estandarización racional del presupuesto, disminuyendo las decisiones arbitrarias.

Es muy importante hacer notar que esto sera un proceso dificil en las Instituciones del Estado Mexicano, pero en salud sera un proceso por demás dificil; ya que en años anteriores unicamente se seguia la inercia del presupuesto: asignación y gasto. Son contados los Hospitales Públicos que se detenian en el costo-beneficio y productividad a la hora de la asignación de los recursos. Las deciciones se tomaban en forma totalmente arbitraria en la mayoría de los Hopsitales Públicos, la mayoría eran desciciones que tuvieran una mayor exposición política que un costo real en la productividad. En Salud definitivamente se podria hacer mucho más con mucho menos, si se siguiera una presupuestación sistematizada y actual, y si la corrupción estuviera fuera de las Instituciones.

Entre las desventajas[[1]](#footnote-1), se cuentan:

* Incremento en el tiempo y esfuerzo necesario para la preparación del presupuesto.
* Algunos programas públicos nos son fácilmente negociables porque se encuentran regulados por la ley o involucran contratos multianuales.
* No se garantiza que los programas con baja prioridad sean excluidos porque no considera las presiones politicas o institucionales que afectan las deciciones presupuestarias.
* Dificultad para definir mecanismos de priorización que se ajusten a los retos de asignación de recursos de manera eficiente.
* Su éxito depende de la precisión y el juicio de los encargados del proceso, lo cual esta sujeto a percepciones subjetivas y sesgos personales.

Definitivamente estas desventajas pueden ser obstaculos muy grandes, si quién toma las desciciones no es el adecuado para ello, de igual forma México debe replantearse el rumbo que debe o necesita seguir, si debera continuar con sus políticas públicas populistas o pensar en el Desarrollo sustentable que logre disminuir las brechas entre la población que más tiene y la población en pobreza extrema. México necesita trazarse un rumbo que nos lleve en la menor cantidad posible de tiempo a un desarrollo sustentable y continuo de la economia, para que pueda hacer frente a todas las necesidades de la población, las políticas públicas deberan ser incluyentes, dignas, respetuosas y acordes a la realidad.

El Ejecutivo Federal, ha propuesto que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2016 se realice bajo el esquema de Base Cero y privilegie los proyectos de inversion y los programas que tengan un mayor beneficio para la población. Se ha dado a la tarea de analizar todos los rubros especificos del gasto público, identificando la flexibilidad de cada uno de los términos de las obligaciones juridicas del Gobierno Fedral y llevando a cabo un análisis detallado de los programas presupuestarios y de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Federal[[2]](#footnote-2). Todo esto con el objetivo de: Identificar complementariedades, similitudes o posibles duplicidades en los programas y estructuras programaticas. Priorizar los programas presupuestarios de conformidad a las Metas del Plan nacional de Desarrollo 2013-2018 y con enfasis en el desempeño y Establecer criterios adicionales para la prelación de programas y proyectos de inversión con base en la mayor rentabilidad social y economica, a la vez de proveer una mayor participación del sector privado en los esquemas de financiamiento. El analísis en mención permitira realizar un gasto eficiente y contribuir de forma eficaz a la consolidación de los cambios estructurales propuestos durante lo que va del sexenio. En palabras del Secretarios de Hacienda y Crédito Público: **“*Gastar menos y gastar mejor en beneficio de la economia de las familias mexicanas, será la premisa para la elaboración del presupuesto 2016”.***

1. **Vinculación y/o Pertinencia del Tema**

Desde el 2001 dedicandome a la rama administrativa de la medicina, soy funcionario desde el 2011, y he buscado capacitación constante sobre la administración pública; considero un tema apasionante el presupuesto y como lo ejercemos. Considero que en México se gasta demasiado y los resultados no son los adecuados, ni decir esperados, porque realmente en la Secretaria de Salud y en especial en el Hospital donde laboro no se ejerce el presupuesto de forma adecuada; es preocupante que México sea el país de america latina enque más se gasta y menos se produce. Es por eso mi interes en la nueva forma de presupuestación para este 2016: ***Presupuesto Base Cero***.

Por medio del comportamiento económico de 2014 y 2015, además de las perspectivas del 2016 indican que la economia de Estados Unidos continuará creciendo, debido a una mayor demanda interna y al menor precio de los energéticos. En ese sentido se espera que el dólar se fotalezca aún más, lo que representa un riesgo a la baja para las perspectivas económicas de nuestro páis en el 2016. Se preve que durante este año las exportaciones de México registren una aceleración debido al crecimiento esperado de la economia de nuestro país vecino del norte, por lo que la demanda interna registrara una expansión mayor que la esperada para este año; impulsada por generación de empleos, lo cual repunte en la confianza de los consumidores y las empresas y efectos de la implemetación de las reformas estructurales de los dos años previos.

A pesar del crecimiento esperado, se prevevee un aumento en los ingresos tributarios pero este no será suficiente para hacer frente a la disminución del deficit y la reducción de los ingresos petroleros, por lo que en consecuencia el ajuste dependerá de las reducciones al gasto programable por 135 mil millones de pesos (0.7% del PIB) respecto al estimado de este año.

En la Secretaria se Salud como en muchas otras dependencias el presupuesto para el ejercicio fiscal 2015, se vio seriamente disminuido, y ya que no se tienen planes emergentes para esas situaciones, ha habido un desajuste enorme en la productividad de las Instituciones de Salud y la productividad de las mismas.

1. **Estado del Arte**

El presupuesto Base Cero, es un método de presupuestación que trata de revaluar cada año todos los programas y gastos de una organización. En este método deben ser justificados todos los gastos para cada nuevo periodo y por cada unidad de la organización; al contrario de sólo explicar las cantidades requeridas como un simple incremento de los importes presentados en periodos anteriores.

Responde a las siguientes preguntas:

\* ¿Por qué debe gastarse?  
\* ¿La forma elegida es la mejor?

Consiste en identificar actividades organizacionales y clasificarlas mediante análisis y evaluación del costo beneficio.

En consecuencia, este método puede ser aplicado a toda actividad, función u operación donde sea posible determinar la relación costo-beneficio. Favorece la eficiente ubicación de fondos, con base en necesidades y beneficios para la organización. Evita que los costos salgan de control.

Permite a los administradores encontrar caminos costo-efectivos para mejorar sus operaciones. Lo cual incrementa la motivación personal del staff al brindarle mayor iniciativa y responsabilidad en cada una de la toma de decisiones.

Incrementa la comunicación y la coordinación dentro de la organización.  
Al identificar y eliminar operaciones obsoletas o innecesarias.

Destierra la práctica, bastante usual, de inflar los presupuestos pensando que luego serán recortados, cubriendo así́ a los administrativos. En su aplicación existe cierta dificultad para identificar unidades y paquetes de decisión. Es un trabajo arduo y exhaustivo, que requiere de mucho tiempo. Se requiere justificar cada detalle relativo a costos y gastos.  
Se necesita capacitar a los administradores. El presupuesto base cero debe ser entendido por los administradores a varios niveles en la organización. E implica utilizar análisis, imaginación y creatividad para programar, defender y fundamentar las acciones a realizar en cada unidad y en la organización, definitivamente se debe replantear el como se presupuestara de ahora en adelante.

El Presupuesto Base Cero requiere, establecer un sistema de costeo estándar, es decir; determinar la cartera de servicios del hospital, establecer los procesos del hospital (clínicos, administrativos y asistenciales), dividir al hospital en unidades de decisión (centros de costos). Esta división deberá ser conforme a los procesos del hospital. Es un paso muy importante ya que de ella dependerá la optimización del trabajo para revaluar anualmente todos los programas y gastos.

Formular los paquetes de decisión para cada centro de costos: a)  Identificar actividades por unidad de decisión, incluyendo su costo (considerando insumos y recursos humanos, financieros y materiales). b)  Analizar los planes para el siguiente año, ayudándose de las suposiciones formales emitidas por la alta gerencia, y c)  Preparar los paquetes de decisión, basándose en: Niveles de actividad esperados, aumentos estimados en gastos operativos y lista de actividades vigentes, nuevas y por eliminar.

Es vital la determinación de los beneficios esperados: estos pueden ser beneficios del primer año de operación (por proceso y por actividad). Tarifas de los servicios para cada mercado a atacar y volúmenes de operación de cada mercado y servicio.

Priorización de los paquetes de decisión: Clasificar los paquetes en función de su mayor grado de beneficio al hospital, con el objeto de facilitar la colocación eficiente de los fondos en las unidades más promisorias. La jerarquización inicial debe hacerse a nivel básico o de centro de costos, con objeto de que cada gerente de unidad evalúe la importancia de sus propias actividades y categorice sus paquetes conforme a ella. Posteriormente, el administrador de siguiente nivel conjuntamente con el gerente departamental, revisa y estudia la clasificación y la utiliza como guía para elaborar un consolidado organizacional.

Establecimiento de un sistema permanente de capacitación: quizá es la capacitación a nivel central de un contador, por tiempo completo, que se dedique específicamente a la elaboración de este tipo de presupuestos y la preparación de un taller a nivel de mandos medios y altos, con el objeto de familiarizarlos con este nuevo método de presupuestación y sus implicaciones.

En el Presupuesto Base Cero es posible identificar tres procesos[[3]](#footnote-3):

* De carácter administrativo.
* De planeación.
* Presupuestario.

Asimismo, el proceso de elaboración del Presupuesto Base Cero consta de las siguientes fases secuenciales ya mencionadas previamente:

a) *Identificación de objetivos*. Son las declaraciones explícitas de resultados a lograr. Es necesario definir tanto los objetivos de largo como de corto plazos. Adicionalmente, deben establecerse indicadores clave para medir la consecución de resultados. Los gestores de todos los niveles deberán alcanzar estos objetivos.

b) *Identificación de unidades de decisión*. Es el nivel institucional responsable de la ejecución de una o un grupo de actividades. Se debe establecer unidades de decisión a un nivel que no sea excesivamente bajo, como para no ocultar información a los gestores de más alto nivel, ni un nivel excesivamente alto, que genere una carga excesiva de trabajo burocrático.

c) *Preparación de paquetes de decisión*. Los paquetes de decisión son los documentos justificativos que incluyen la información necesaria para que los gestores puedan emitir juicios sobre los niveles de programas o actividades y los recursos necesarios. Esta información incluye los objetivos que se pretende conseguir, los medios alternativos para alcanzarlos, la identificación de diferentes niveles de financiamiento, actividad o gestión, las ventajas que presenta cada programa y las consecuencias en caso de no llevarlos a cabo. Asimismo, los paquetes de decisión también pueden ser definidos como el documento que identifica una actividad o una operación de forma concreta, de modo tal que permita una evaluación y comparación con otras actividades por parte de sus responsables.

d) *Jerarquización de los paquetes de decisión*. El proceso comienza cuando las unidades de gestión inferiores ordenan o clasifican sus correspondientes paquetes de decisión. A continuación, el gestor inmediatamente superior revisa y consolida los paquetes que le llegan en un nuevo orden. El proceso se reitera hasta llegar a los responsables de más alto nivel, quienes reordenan los paquetes y deciden sobre los programas prioritarios a implantar.

e) *Revisión y consolidación por los niveles directivos*. Los niveles superiores pueden revisar, suprimir, incrementar o reordenar las clasificaciones propuestas por los gestores subordinados.

Todo lo anterior debe descansar en la existencia de un sistema de información que permita procesar los insumos y habilite la toma de decisiones.

**Presupuesto tradicional *vs*. Base Cero:**

El Presupuesto Base Cero se fundamenta en una pregunta central: ¿por qué se debe gastar?, enfatizando en si la forma elegida es la mejor. Por su parte, las técnicas presupuestarias tradicionales se centran en: ¿cuánto se debe gastar?

A continuación se presentan las diferencias básicas entre estas técnicas de presupuesto:

|  |  |
| --- | --- |
| **TRADICIONAL** | **BASE CERO** |
| ***¿CÓMO SE DEBE GASTAR?*** | ***¿POR QUÉ SE DEBE GASTAR?*** |
| Inicia con la base existente. | Inicia con el programa en cero |
| Examina el costo beneficio de nuevas actividades. | Examina el costo-beneficio de todas sus actividades. |
| Inicia con unidades Monetarias. | Inicia con propósitos y objetivos. |
| No examina nuevas formas de operar como parte integral del proceso. | Examina enfoques nuevos. |
| Concluye en un presupuesto de “tomar o dejar” | Concluye con alternativas de varios niveles de servicios y costos. |

En México, existen diversas leyes que regulan el presupuesto. Éstas se han hecho para asegurar la permanencia de ciertas acciones o prioridades de gasto sin que estén vulnerables a los cambios de gobierno, ya sea por administración o por presiones políticas. Esto también ha ocasionado que existan asignaciones presupuestales que no son importantes para la política coyuntural y que responden a compromisos de otros tiempos. Las distintas regulaciones al uso de los recursos públicos hacen que partir desde cero sea una tarea, no sólo del poder ejecutivo, sino también del legislativo, dada la responsabilidad de cada uno en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto.

Entre las distintas leyes que introducen algún tipo de compromiso al gasto público están:

* Ley General de Educación (Art. 25): otorga 8% del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto en educación (incluyendo federal, estatal y municipal) destinando, de ese monto, al menos el 1% del PIB a Investigación científica y tecnológica.
* Ley de Desarrollo Social (Art. 18): el gasto social no podrá ser inferior al ejercicio fiscal anterior y se deberá incrementar al menos en la misma proporción que se prevea el incremento del PIB.
* Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 37): asigna el 0.04% del total del gasto programable al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).
* Ley General de Salud (Art. 77): compromete al Gobierno Federal a cubrir una cuota social por cada persona afiliada al Sistema de protección social en salud (3.92% de un salario mínimo general vigente diario para el Distrito Federal). Para sustentar este sistema, el Gobierno Federal y las entidades federativas efectuarán aportaciones solidarias por persona beneficiaria y se establecerá el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad.
* Ley de Coordinación Fiscal: ésta regula la distribución de los recursos adquiridos mediante la Recaudación Federal Participable (RFP) y que son otorgados a las entidades federativas y municipios mediante el ramo 28 (participaciones) y ramo 33 (aportaciones).
* Ley de Pensión Universal (aprobada por la Cámara de Diputados; no publicada).

Además, existen otras leyes que, dentro de los derechos que establecen, comprometen algún monto presupuestal; por ejemplo: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Código Fiscal de la Federación, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, el manual de normas presupuestarias, etc.

Los programas ineludibles, que pueden cambiar en el largo plazo mediante la modificación de la leyes y/o cambios estructurales en los compromisos adquirido, se encuentran los identificados como: Prestación de servicios públicos (17.24% del PEF) donde se incluye todo el pago a la nómina de profesores y personal médico, Pensiones y Jubilaciones (11.33% del PEF), Gasto federalizado (12.69% del PEF), Proyectos de inversión 11.46% del PEF), Aportaciones a la seguridad social (0.09% del PEF), que son considerados como gasto programable y suman el 52.82% del PEF. Se incluyen los proyectos de inversión ya que, ante una reducción de los ingresos, existe la posibilidad de una mayor reducción en este rubro, lo que para estándares internacionales, un 11.5% ya es bajo. Por el lado del gasto no programable (20.18% del PEF), los ineludibles son: Participaciones a las entidades federativas y municipios (12.81% del PEF), Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca (7.03% del PEF), y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (0.34% del PEF).

Marco teorico de la implementacion del presupuesto base cero.

La instrumentación del Presupuesto Base Cero requiere de un proceso de capacitación en las siguientes técnicas:

a)Métodos de planeación de actividades.

b)Sistemas y técnicas de costeo.

c)Análisis costo-beneficio (social).

d)Análisis costo-eficiencia, y

e)Metodología de evaluación de programas gubernamentales.

De igual manera, es necesario poner especial atención en los aspectos normativos, toda vez que la aplicación del Presupuesto Base Cero está limitada por algunas obligaciones jurídicas. Prueba de ello es que la implementación del gasto programable estaría condicionada al cumplimiento de ciertos ordenamientos jurídicos, entre los que destacan la *Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Educación* y la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Asimismo, jurídicamente no es posible aplicar esta metodología a los rubros del gasto no programable, tales como el costo financiero, participaciones federales y ADEFAS. En este sentido, un gran reto tanto para el Poder Legislativo como para el Poder Ejecutivo es modificar los instrumentos jurídicos que armonicen con el modelo de Presupuesto Base Cero.

Sumado a lo anterior, la implementación del Presupuesto Base Cero requerirá de un gran liderazgo, voluntad política y coordinación sin precedente en la administración pública entre los poderes federal, legislativo y judicial, además de los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, esta diferente forma de entender el presupuesto puede ser un medio propicio para alcanzar la reingeniería en la administración pública y para ejercer mejor control sobre las finanzas públicas. Sin embargo, es importante subrayar que esta técnica presupuestaria, al igual que otras, por sí sola no es capaz de lograr los objetivos buscados[[4]](#footnote-4).

El sector público, incluidos los poderes de la unión, las entidades de control presupuestario directo y las empresas productivas del estado, tienen obligaciones previamente adquiridas que limitan la implementación de un presupuesto “base cero”. Estas obligaciones son por compromisos adquiridos en el pasado o porque existe algún mecanismo legal vigente que regule la asignación presupuestal.

Marco legal

En México, existen diversas leyes que regulan el presupuesto. Éstas se han hecho para asegurar la permanencia de ciertas acciones o prioridades de gasto sin que estén vulnerables a los cambios de gobierno, ya sea por administración o por presiones políticas. Esto también ha ocasionado que existan asignaciones presupuestales que no son importantes para la política coyuntural y que responden a compromisos de otros tiempos. Las distintas regulaciones al uso de los recursos públicos hacen que partir desde cero sea una tarea, no sólo del poder ejecutivo, sino también del legislativo, dada la responsabilidad de cada uno en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. Entre las distintas leyes que introducen algún tipo de compromiso al gasto público están:

Ley General de Educación (Art. 25): otorga 8 % del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto en educación (incluyendo federal, estatal y municipal) destinando, de ese monto al menos el 1 % del PIB a Investigación científica y tecnológica. (SEGOB, 2014c)

Ley de Desarrollo Social (Art. 18): el gasto social no podrá ser inferior al ejercicio fiscal anterior y se deberá incrementar al menos en la misma proporción que se prevea el incremento del PIB. (SEGOB, 2015)

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 37): asigna el 0.04 % del total del gasto programable al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). (SEGOB, 2014b)

Ley General de Salud (Art. 77): compromete al Gobierno Federal a cubrir una cuota social por cada persona afiliada al Sistema de protección social en salud (3.92 % de un salario mínimo general vigente diario para el Distrito Federal). Para sustentar este sistema, el Gobierno Federal y las entidades federativas efectuarán aportaciones solidarias por persona beneficiaria y se establecerá el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad. (SEGOB, 2015)

Ley de Coordinación Fiscal: ésta regula la distribución de los recursos adquiridos mediante la Recaudación Federal Participable (RFP) y que son otorgados a las entidades federativas y municipios mediante el ramo 28 (participaciones) y ramo 33 (aportaciones). (SEGOB, 2014a)

Ley de Pensión Universal (aprobada por la Cámara de Diputados; no publicada). (Cámara de diputados, 2014)

Además, existen otras leyes que, dentro de los derechos que establecen, comprometen algún monto presupuestal; por ejemplo: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Código Fiscal de la Federación, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, el manual de normas presupuestarias, etc. Además de las legislaciones existentes y, en el caso hipotético de que éstas no existieran, el Estado tiene obligaciones de las que no puede des- lindarse. Entre estas obligaciones se encuentran: el pago de la deuda pública y su costo financiero, la provisión de servicios públicos, la seguridad social (incluidas las pensiones y jubilaciones) y la coordinación fiscal con las entidades federativas. Estos compromisos suman, para el 2015, el 73 % del Presupuesto de Egresos de la Federación[[5]](#footnote-5).

En el ámbito de la Salud Pública: Uno de los cambios más tangibles del Presupuesto 2016, de la Base Cero, es la concentración de recursos en el sector en tres programas: atención a la salud; prevención y control de enfermedades; investigación y desarrollo tecnológico en salud.

La relevancia de la reorganización presupuestal de este sector se aprecia por el hecho de que equivale a 5 veces todo el presupuesto de seguridad pública. Hay que recordar que el primer acuerdo del Pacto por México señalaba lo siguiente: “Se deben impulsar dos principios de reorganización del sector salud: el de la portabilidad de las coberturas para que todos los asegurados puedan ser atendidos en cualquier de los sistemas públicos de salud, a su elección; y la convergencia de los sistemas para igualar gradualmente la cobertura y calidad de todos ellos”.

Aunque la reforma en esos términos no se realizará de manera específica con el Presupuesto Base Cero, sí se estarán sentando las bases para que sea una posibilidad en la segunda parte de este sexenio. Los programas presupuestarios que se incluyen en la propuesta entregada al Congreso tienen una diferencia central respecto al pasado: van a ser comparables entre sí. Sobre esa base, se podrán realizar evaluaciones comparativas de productos, servicios y procesos en el sector de salud pública.

Esa evaluación será crítica para sentar las bases de la universalización de los servicios de salud. Lo que quiere decir dos cosas: La primera es que el tema de salud será uno de los que serán vistos con lupa en el Presupuesto Base Cero. Pero la segunda es más importante. Quiere decir que el proceso reformador de esta administración no ha terminado, aun debemos esperar los cambios que en materia de salud se están preparando por el Ejecutivo Federal.

Se reconoce que hay pendientes, por lo menos de los que se definieron en el Pacto por México, y eventualmente son parte de la agenda que podría concretarse en la segunda parte de la administración del presidente Peña.

El Presupuesto Base Cero reduce de mil 97 a 851 los programas presupuestales. Aún no están definidos los montos que tendrá cada uno, pero tendrán que caminar en el sentido de dar más eficiencia al gasto y la lógica que citamos arriba en el caso del sector salud, debe extenderse a muchos otros sectores[[6]](#footnote-6).

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

**Marco Jurídico:**

Ley de Planeación  
Plan Nacional de Desarrollo  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 3.1.5 Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento

Ordenamientos que Regulan la Administración Financiera del Estado

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley General de Deuda Pública  
Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012  
Ley de Coordinación Fiscal  
Innovaciones Jurídicas de la Controversia Constitucional

Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015

Principales Innovaciones en las Normas de Gasto Público

Principios Generales que rigen a la Administración Pública Centralizada

Principios Generales que rigen a la Administración Pública Paraestatal

Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal

* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución)

Artículo 74, fracción IV, segundo párrafo. Obligación del Ejecutivo Federal de remitir a la Cámara de Diputados, a más tardar el 8 de septiembre de cada año, el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo primero, reglamenta diversos artículos de la Constitución, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Artículo 2, fracciones I, V, XXII. Establece las definiciones relacionadas con la programación presupuestaria.

Artículo 6º, Obligación del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, de conducir la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades.

Artículo 24º, Disposiciones en materia de programación y presupuesto.

Artículo 25º, Regulaciones orientadas a la integración de los anteproyectos de las dependencias y entidades.

Artículo 27º, Composición de la Estructura Programática.

Artículo 28º, Clasificaciones del gasto: administrativa, funcional y programática, económica, geográfica y de género.

* Reglamento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

1º, Establece el objeto, que es reglamentar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en las materias de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.  
10º, Dispone que la programación, presupuesto, control, ejercicio y evaluación del gasto público se debe sujetar a sistemas de control presupuestario, los cuales serán de aplicación y observancia obligatoria para las dependencias y entidades.

21º, Establece que los programas presupuestarios se regirán por los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contenidos en el PND.

23º, Fracción I, Establece los elementos que integran la Estructura Programática en la clasificación administrativa.

24º, Dispone los componentes de las categorías que forman la Estructura Programática en la clasificación funcional y programática.

25º, Establece los elementos que compone la Estructura Programática conforme a la clasificación funcional y programática.

26º, Determina la estructura de los programas presupuestarios conforme a la clasificación económica.

27º, Identifica las asignaciones de los programas presupuestarios por entidad federativa y, en su caso, por regiones o municipios.

* Ley General de Contabilidad Gubernamental

61º, Reglamenta la facultad del CONAC para emitir normas, metodologías, clasificadores y los formatos, con la estructura y contenido de la información presupuestaria.

* Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto

Primero: Establece que el gasto programable se agrupa en tres grandes finalidades: Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico, así como 24 funciones y 101 subfunciones.

En este contexto, la SHCP emite para el proceso de integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, el Manual de Programación y Presupuesto, que tiene como objetivo principal guiar a las dependencias y entidades en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto y contiene diversas disposiciones y metodologías que resultan aplicables en las distintas etapas del proceso presupuestario.

La integración del proyecto se realiza con base en los sistemas de información establecidos: Proceso Integral de Programación y Presupuesto, que es una plataforma informática que administra la SHCP para procesar información presupuestaria y que permite trabajar en línea con los ejecutores de gasto público, reflejando en tiempo real las transacciones que ocurren a través de este sistema. Asimismo, se utilizan los módulos de Presupuesto basado en Resultados/Sistema de Evaluación del Desempeño, y el de Cartera de Inversión.

En el esquema previsto para cada proceso presupuestario, en general, se incluyen los siguientes insumos fundamentales:

-  Catálogos y relaciones, administrativos, funcionales, programáticos y económicos.

-  Cartera de Programas presupuestarios.

-  Matrices de indicadores para resultados bajo la metodología de marco lógico (MIR).

-  Analíticos por clave presupuestaria.

-  Analíticos de clave de entidades paraestatales.

-  Anexos Transversales.

-  Estrategia programática.

-  Misión.

-  Compromisos Plurianuales.

-  Programas y Proyectos de la Cartera de Inversiones

Durante las últimas cuatro décadas, el proceso presupuestario en México ha evolucionado a través de diferentes etapas con el propósito de fortalecer el ejercicio del gasto público con orientación a resultados y que pueden identificarse principalmente en:

Presupuesto por programas (PPP). El origen del sistema presupuestario moderno se remonta a 1976, con la adopción del PPP para apoyar la planeación nacional. A partir del PPP se definían funciones y subfunciones gubernamentales que se alineaban con la misión de las dependencias y entidades y se diseñaban programas a los que se fijaban metas y costos.

Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) y Nueva Estructura Programática (NEP). En el año de 1996 se dio un cambio de enfoque que buscó la adopción de un presupuesto orientado a resultados a partir de la incorporación en el proceso presupuestario de un conjunto de técnicas modernas de gestión: planeación estratégica, orientación al cliente, indicadores de desempeño y administración por objetivos. Como parte de este enfoque, se implementaron modificaciones sustanciales en las clasificaciones presupuestarias, a fin de vincular el proceso presupuestario con la eficiencia, efectividad y calidad en la prestación de los bienes y servicios públicos, generando la NEP, que buscaba un mayor énfasis en la presentación funcional- programática del presupuesto, así como lograr mejoras en la medición del desempeño.

Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). A partir de 2003, inició un proceso de sistematización y modernización del proceso presupuestario, el cual buscaba la adopción de un nuevo sistema informático en línea, que abarcara de manera integral las etapas del ciclo presupuestario, así como la reducción y simplificación de trámites administrativos. Adicionalmente, con el fin de fortalecer la contribución de la Estructura Programática como plataforma para las actividades de asignación, seguimiento, control y evaluación del gasto público federal, se realizaron esfuerzos orientados al fortalecimiento de las categorías programáticas, así como del proceso de selección de metas e indicadores (el número de indicadores del presupuesto se redujo en más del 40% entre 2000 y 2005).

Presupuesto basado en Resultados (PbR) / Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). A partir de la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en el año de 2006, se fortalecen las bases para el funcionamiento del SED y la adopción del enfoque de PbR, ya que se incorporaron a nivel de ley principios específicos que rigen la planeación, programación y evaluación del gasto público federal.

Para la correcta adopción del PbR y del SED, se buscó la adopción de mejoras cualitativas en la Estructura Programática, destacando a partir del ejercicio fiscal 2008 la incorporación del Programa presupuestario (Pp), como la categoría programática, que permite agrupar las asignaciones presupuestarias en conjuntos de acciones homogéneas y vincularlas al logro de resultados, a través de los objetivos y metas definidos con base en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Con lo anterior, se buscó articular las etapas del proceso presupuestario a partir de los Pp, centrando el análisis y las decisiones prevalecientes en las etapas de proceso presupuestario en esta categoría de la Estructura Programática.

**Estructura Programática 2008-2015**

El presupuesto del ejercicio fiscal 2008 consideró 1,574 Pp, que en el transcurso de los años comenzaron a disminuir hasta llegar a 974 Pp en el ejercicio fiscal 2015. La evolución del número de Pp en la Estructura Programática de cada ejercicio fiscal, refleja las fusiones, eliminaciones, re-sectorizaciones de Pp, así como la fusión de dependencias, la desaparición y creación de ramos autónomos y administrativos, así como de entidades de control directo (ECD) y de empresas productivas del Estado; como resultado de lo anterior, en el periodo 2008 a 2015, el número de Pp disminuyó en 38.1%.

Los Pp se clasifican en grupos, finalidades y modalidades, a efecto de identificar con toda claridad las asignaciones y destino final del gasto público federal. En lo que respecta a las modalidades, la clasificación vigente considera un total de 23, de acuerdo al Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología general), del CONAC.

A lo largo de los últimos ocho ejercicios fiscales, el mayor número de Pp han sido clasificados bajo la modalidad “E” Prestación de Servicios Públicos. Esta modalidad agrupa Pp destinados a las actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, a través de las siguientes finalidades: i) Funciones de gobierno; ii) Funciones de desarrollo social; iii) Funciones de desarrollo económico.

En segundo lugar han alternado en el periodo los Pp de modalidad “K” Proyectos de Inversión, los cuales están sujetos a registro en la Cartera de Inversión que integra y administra el área competente en la materia; de modalidad “S” Sujetos a Reglas de Operación y de modalidad “U” Otros Subsidios, que establecen lineamientos para su operación y otorgan subsidios.

**Programas Presupuestaruos por Modalidad:**

E Prestación de Servicios Públicos

K Proyectos de Inversión  
S Sujetos a Reglas de Operación

U Otros Subsidios

P Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas  
R Específicos  
G Regulación y supervisión

M Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional  
O Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión

F Promoción y fomento

J Pensiones y jubilaciones  
A Funciones de las Fuerzas Armadas

D Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca

I Gasto Federalizado  
B Provisión de Bienes Públicos

T Aportaciones a la seguridad social

W Operaciones ajenas  
C Participaciones a entidades federativas y municipios  
N Desastres Naturales  
L Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional  
H Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)  
Y Aportaciones a fondos de estabilización

**2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015**

Al implantar el sistema de presupuesto base cero es necesario determinar en dónde hay que elaborar el o los paquetes de decisión de la institución. Esto permitira identificar a los actores principales para la preparación de los paquetes de decisión y determinará los niveles a los cuales se realizará el proceso de clasificación. Cada organización debe decidir por sí misma lo que es conveniente y factible[[7]](#footnote-7).

Los conceptos que debe contener un paquete de decisión son: Nombre del paquete, Postulado del propósito, Descripción de las actividades (operaciones, Logros de estas actividades, Consecuencias de la no aprobación del paquete, Medidas cuantitativas del paquete, Recursos Requeridos ($ en miles), Alternativas (diversos niveles de esfuerzos y costos y Alternativas.

Para el caso de un programa presupuestario el paquete de decisión deberá contener: Nombre del paquete, Postulado del propósito, Definición del programa y metas, Mejoras que se incluyen, Beneficios, Alternativas y consecuencias, Medidas cuantitativas del paquete, Recursos requeridos ($ en miles), Alternativas (diversos niveles de esfuerzos y costos) y Alternativas.

En el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2016, se plantean como paquete de decisión revisar la estructura del gasto público federal con el fin de ajustar el PPEF 2016 que será remitido a la H. Cámara de Diputados, “...bajo 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 PND 2013-2018 y de los programas que derivan del mismo[[8]](#footnote-8). La estructuración del ajuste propuesto para la elaboración del PPEF 2016 se cimentará en los siguientes cuatro ejes, que se constituyen en paquetes de decisión específicos.

**EJES DEL AJUSTE PRESUPUESTARIO 2016**

**PRIMER EJE:**

**SERVICIOS PERSONALES**

**SEGUNDO EJE:**

**GASTOS DE OPERACIÓN**

**TERCER EJE:**

**PROGRAMAS PRERSUPUESTARIOS**

**CUARTO EJE:**

**PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN**

El primer eje para la estructuración del PPEF 2016 consiste en realizar una revisión de las estructuras orgánicas de la APF.

En el segundo eje: Para la estructuración del PPEF 2016, se realizará un análisis de la información relativa a los gastos de operación con el fin de optimizar la asignación de recursos destinados a este rubro que permita su reducción de manera consistente y sostenida sin afectar los niveles de operación de los programas a cargo de las dependencias y entidades. Los conceptos sujetos a dicho análisis son los relativos a los gastos en alimentación, telefonía, comunicación social, asesorías y consultorías, viáticos, pasajes, materiales y suministros, impresiones y fotocopiado, así como congresos y convenciones, entre otros.

Para poder cumplir con el primer y segundo eje de los paquetes de decisión, las dependencias y entidades deberán reflejar en sus programas y previsiones de gasto para el PPEF 2016 el impacto de la aplicación de las acciones en cumplimiento a las medidas, criterios y procedimientos contenidos en el “Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal” así como en los “Lineamientos para la aplicación y seguimiento de las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal”, publica- dos en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2012 y el 30 de enero de 2013

Para el tercer eje: Este eje consiste en realizar un análisis y revisión de los Programas presupuestarios Pp’s, con el fin de identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances que permitan proponer fusiones, re-sectorizaciones y en su caso eliminaciones de Pp’s que se vean reflejadas en la estructura programática que se remitió a la Cámara de Diputados durante el mes de junio del 2015.

Para tal efecto se revisaron y actualizaron las estructuras programáticas del 2015. En los ramos en donde se eliminaron una mayor cantidad de programas fueron los que administran la Entidades de Control directo (IMSS e ISSSTE) con un 39.4% menos; los programas de Ramos administrativos disminuyeron el 24.9%; los que administra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa el 25%, los que conducen los Ramos Generales el 20.7% y los que manejan las Empresas productivas del Estado disminuyeron en un 11.5%.

**261 programas presupuestarios se fusionaron en 99 programas.**

**Se re-sectorizaron 7 programas.**

**Se eliminaron 56 programas.**

**Se crearon 4 nuevos programas presupuestarios.**

Cuarto eje: Para el cumplimiento de este se llevará a cabo un análisis a través de los Documentos de Planeación enviados por las dependencias y entidades que permita priorizar los Programas y proyectos de inversión PPl’s, con el fin de canalizar los recursos disponibles a aquellos PPI’s que muestren mejores indicadores de rentabilidad social, mayor impacto en el desarrollo regional, que presenten un mayor avance en las factibilidades técnicas, legales y ambientales y contribuyan al cumplimiento de estrategias planteadas en el PND 2013-2018 y en los programas especiales que de él emanan, tales como el Programa Nacional de Infraestructura (PNI).

En general la *política presupuestaria mexicana de los últimos 35 años, y ahora el PBC ha tendido a ajustar el presupuesto a la baja*, aunque en los últimos años esta tendencia se ha revertido, sería importante reflexionar tomando en cuenta elementos económicos, políticos y sociales, cual debería ser el nivel del presupuesto público mexicano adecuado, que promueva el crecimiento de la economía y la creación de empleos productivos bien remunerados, sin que se afecte la estabilidad macroeconómica.

En definitiva, la moneda esta en el aire, debemos esperar que se logre la divulgación, capacitación e implementación del Presupuesto Base Cero en las dependencias de la Administración Pública Federal, y ver los resultados de esta en materia de salud, es un proyecto por demás ambicioso y difícil; pero si los resultados son los esperados; será de gran beneficio para los mexicanos, ya la presupuestación y gasto será eficaz, logrando gastar adecuadamente, menos y realizando más tareas. Sera vital la trasparencia con que se lleve a cabo, al igual que la realización de los estudios costo-beneficio, la administración pública se volverá activa, dejando su pasividad e inercia.

1. **Metodología**

Para los fines del presente trabajo, diremos que el carácter de la misma será mixta: Inductiva-Deductiva.

El abordaje investigativo se nutre de las fuentes del conocimiento a través del razonamiento deductivo o del inductivo y se operacionaliza con el uso del método, los griegos hicieron la primera contribución al desarrollo del método para descubrir la verdad. Cuando el hombre tiene unificación de ideas esta ante la veracidad de las cosas, ya que a través de este concepto existe una asociación entre imagen-cosa, por lo que se esta ante el conocimiento racional-lógico-deductivo. El razonamiento deductivo e inductivo es de gran utilidad para la investigación. La deducción permite establecer un vínculo de unión entre teoría y observación y permite deducir a partir de la teoría los fenómenos objeto de observación. La inducción conlleva a acumular conocimientos e informaciones aisladas.

El razonamiento deductivo utiliza el método deductivo que relaciona tres momentos de la deducción: 1) Axiomatización (1er principio) se parte de axiomas; verdades que no requieren demostración, 2) Postulación se refiere a los postulados, doctrinas asimiladas o creadas y 3) Demostración, referido al acto científico propio de los matemáticos, lógicos, filósofos. A pesar de sus limitaciones, es de utilidad para la investigación, ofrece recursos para unir la teoría y la observación, además de que permite a los investigadores deducir a partir de la teoría los fenómenos que habrán de observarse. Las deducciones hechas a partir de la teoría pueden proporcionar hipótesis que son parte esencial de la investigación científica.

El método inductivo se conoce como experimental y sus pasos son:

1) Observación,

2) Formulación de hipótesis,

3) Verificación,

4) Tesis,

5) Ley, y

6) Teoría.

Se puede llegar a conocer la naturaleza de los fenómenos a través de la experiencia, el razonamiento y la investigación, estas vías son complementarias, la experiencia opera en el campo de los acontecimientos que se producen por azar y supone una aproximación de la realidad. El razonamiento puede ser deductivo, inductivo o hipotético-deductivo. La investigación es un proceso que combina la experiencia y el razonamiento, la misma debe sistemática, empírica y critica de proposiciones hipotéticas sobre supuestas relaciones que existen entre los fenómenos naturales.

El uso exclusivo de la inducción da por resultado una acumulación de conocimientos e información aislados que contribuyen muy poco al progreso de la ciencia. Además se ha descubierto que muchos problemas no pueden resolverse sólo por inducción. Era inevitable que los estudiosos aprendieran muy pronto a integrar los aspectos más importantes de los métodos inductivo y deductivo en una nueva técnica, denominada método inductivo-deductivo o científico[[9]](#footnote-9).

La investigación sera planteada como no experimental ya que no hay control de la variable independiente.

Y por el alcance de la misma es Evaluativa, pasando por un proceso descriptivo. En un primer momento se realiza una amplia investigación documental en materia de presupuestación de la adminsitarción Pública Federal, con la intención de determinar y concentrar las teorías que darán sustento al estudio. Por lo tanto, en esta etapa la investigación tiene un carácter fundamentalmente descriptivo.

En lo que respecta al tema de presupuestación base cero se lleva a cabo una exploración para identificar y en su caso, establecer el modelo de presupuestación actual, como era en el pasado y cual sera la realidad del 2016, con el presuouesto Base Cero para que sirva como base para el modelo de evaluación y pueda ser utilizado en el ámbito de la administración pública centralizada de la Secretaria de Salud.

No hay una fórmula absoluta que indique específicamente ¿dónde existe la necesidad de poner en práctica este proceso?. Sin embargo, se han descubierto tres categorías de indicios: indicios financieros, indicios en los procesos gerenciales, e indicios en la gerencia general. Al diseñar el proceso para aplicaciones individuales, hemos tratado de descubrir y evaluar en forma estructurada la necesidad de su empleo. El diseño del proceso –que a menudo pasan por alto los que intentan ponerlo en práctica por vez primera- es de importancia crucial para que el método tenga éxito, mismo que debe adaptarse a las necesidades de la empresa. Pueden encontrarse pautas para ayudar a una organización a determinar si el método de base cero puede ser de utilidad para ella.

• Indicios financieros, el indicio más obvio sobre la necesidad de poner en práctica un sistema nuevo de presupuestación es de carácter financiero, como puede ser la cualidad cíclica de un negocio. Las necesidades financieras pueden ponerse de manifiesto simplemente en las presiones de utilidades; en cambios y combinaciones de negocios; o en costos que no son comparables con los de unidades similares de la compañía. Cabe señalar, en este punto, que el sistema de base cero puede dar buenos resultados cuando se le emplea en el tratamiento de crisis financieras; pero es por lo menos igualmente efectivo para prevenir problemas de esta naturaleza.

• Indicios en los procesos gerenciales, el surgimiento de problemas en los procesos gerenciales de una compañía puede poner de manifiesto la necesidad de aplicar la plantación y la presupuestación base cero. El indicio más evidente en este campo es la falta de habilidad para ubicar prioridades en diferentes niveles de servicio y costo, visión que con dificultad tienen los directores generales, a comparación de los jefes de personal, etc.

Es obvio que debe buscarse la raíz de algunos de los problemas que se manifiestan en estos indicios. Algunas de las causas ocultas pueden corregirse sin aplicar el método de base cero; pero un sistema de base cero bien diseñado, junto con la corrección de los problemas subyacentes, bien puede constituir la solución más apropiada.

• Indicios en la gerencia general, por último, en los indicios a nivel de gerencia general, pueden generar asuntos de control y asignación de costos; cuestiones sobre los procesos de toma de decisiones, y la posibilidad de que la gerencia general no dedique la atención suficiente a la buena planeación, aparte de que no asignen eficientemente los recursos, y que no ubiquen bien las actividades de mayor prioridad.

1. **Hipótesis**

La presupuestación Base Cero, es el nuevo desafio de la administración Pública, a nivel de la Secretaria de Salud?

Debido a que en la presupuestación Base Cero es necesario la justificasión de todos y cada uno de los gastos, sera necesario que se justifique la rezón de ser de cada uno de los programas en los que se trabajara.

Por lo que será necesario indagar si es o no es el presupuesto Base Cero la nueva forma de llevar a cabo la operación de la Secretaria de Salud exitosamente; un presupuesto bajo metodología “base cero” supone que toda asignación de fondos debe justificarse cada año a partir de cero (Hitt, 2006), sobre la base de su costo y su beneficio, lo que se contrapone con la perspectiva inercial.

1. **Variables**

Identificación de objetivos.

Identificación de Unidades de Decisión.

Preparación de paquetes de Decisión.

Orden de paquetes de Decisión.

Revisión por los niveles más altos.

Eficacia de los programas

Metas (MIR)

Indicador de desempeño, que reflejara lo siguiente:

Eficacia

Eficiencia

Economía

Calidad

1. **Capitulado**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPITULO I MARCO TEORICO DEL PRESUPUESTO BASE CERO**

Marco teorico de la implementacion del presupuesto base cero.

El presupuesto base cero en la Secretaria de Salud.

**CAPITULO 2 MARCO JURÍDICO NORMATIVO DEL PRESUPUESTO BASE CERO**

Marco Jurídico del Presupuesto Base Cero

Marco Jurídico del Presupuesto Base Cero en la Secretaria de Salud.

**CAPITULO 3 DIAGNÓSTICO Y DISEÑO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN LA SECRETARIA DE SALUD**

Diagnóstico de la presuouestación en la Secretaria de Salud

Diseño del Presupuesto Base Cero en la Secretaria de Salud.

**CAPITULO 4 PRINCIPALES REQUERIMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN LAS DEPENDENCIAS DE LA SECRETARIA E SALUD**

Requerimientos Técnicos

Requerimientos Jurídicos

Requerimientos Políticos

**CONCLUSIÓN**

* SUGERENCIAS
* RECOMENDACIONES

**BIBLIOGRAFIA**

**ANEXOS**

1. **Programa de Actividades**



1. **Glosario**

Carencias sociales: CONEVAL identifica las siguientes Insuficiencia de ingreso, carencia por acceso a la alimentación, carencia por rezago educativo, carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, carencia por calidad y espacios de la vivienda, carencia por acceso a los servicios de salud o carencia por acceso a la seguridad social.

Derechos sociales: CONEVAL identifica los siguientes derechos: a la no discriminación, al trabajo, a un medio ambiente sano, a una adecuada alimentación, educación, salud, derechos al acceso a servicios básicos en la vivienda, a la calidad y espacios en la vivienda, así como a la seguridad social.

Deuda Pública: Obligaciones de pago adquiridas por el Gobierno de la República a través de sus dependencias, entidades, organismos, instituciones financieras, etc. para financiar las acciones de gobierno.

Entes autónomos: Organismos que cuentan con autonomía en el ejercicio de sus funciones y su administración, a las cuales se les asignan recursos por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Estructura programática: conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente; es decir, es el grupo de programas susceptibles de que se les apruebe recurso.

Gasto neto total: Es el total de los recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos que se planea gastar. Se excluyen las amortizaciones o el pago de la deuda pública.

Monto bruto: Cantidad monetaria que refleja el importe total de recursos, antes de realizarle algún tratamiento, como la resta de algunos montos o descuentos, en aras de la comparabilidad de las cifras.

Monto neto: Cantidad monetaria que recibe algún tratamiento en aras de la comparabilidad de las cifras, por ejemplo al descontar otros montos como los intereses. En términos presupuestarios para la SHCP, se refiere al monto de recursos al que se le han descontado las aportaciones al ISSSTE realizadas por el Gobierno Federal, Poderes y Ramos Autónomos, así como los subsidios y transferencias a las Entidades de Control Directo.

Obra pública: Se refiere a la construcción, instalación, ampliación, adecuación, remodelación, restauración, conservación, mantenimiento, modificación o demolición de bienes inmuebles.

Paquete Económico: Conjunto de consideraciones económicas y fiscales para el siguiente ejercicio fiscal que el Poder Ejecutivo pone a disposición del Poder Legislativo para su discusión y eventual aprobación. Está integrado, básicamente por los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la miscelánea fiscal.

PIDIREGAS: Es el acrónimo de Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con RegistroDiferidoenelGastoPúblico el cual es la denominación genérica con la cual se hace referencia a los proyectos de obra pública financiada por el sector privado o social y construidos por un privado o un tercero.

Programa presupuestario (Pp): Categoría que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del mismo, para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación: Propuesta que elabora el Poder Ejecutivo sobre la distribución y objetivos de los recursos públicos para el próximo año fiscal y que remite al Congreso de la Unión para que pueda ser tomado en cuenta para la integración, discusión, modificación y eventual aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

Rentabilidad social: Beneficio que obtiene la sociedad de un proyecto de Inversión, destinando los recursos a los mejores usos productivos posibles.

Tasa de interés: balance de riesgo y posible ganancia de la utilización de un capital en una situación y tiempo determinado, en otras palabras, es el precio del dinero en el mercado financiero.

Término Real: Término que se utiliza para indicar cuando una variable monetaria (por ejemplo el PIB) se expresa de forma que sea comparable con otros años, es decir, se encuentra libre de distorsiones tales como el efecto del incremento en los precios.

Transparencia Presupuestaria: Definición de normas específicas y ejecución de acciones concretas, con el fin de que la sociedad tenga libre acceso a información estratégica y en lenguaje ciudadano sobre los procesos de planeación, programación, ejercicio, seguimiento y evaluación del presupuesto. La Transparencia Presupuestaria permite que la sociedad participe con información verídica, accesible y oportuna, en el seguimiento y control de las finanzas públicas y el cumplimiento de los objetivos y metas del presupuesto y de los programas del gobierno.

1. **Fuentes de Información:**

*Presupuesto Base Cero y Programas Presupuestarios*. Centro de Estudios de Finazas Públicas, Mayo 2015.

Presupuesto Base Cero. Organismo Público del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Marzo 2015.

PbR, Presupuesto Basado en Resultados. Secretaria de Hacienda y Créedito Público, 2015.

Villa S. (2015). Reestructiración del Gasto Público con perspectiva “base cero”. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.

Manual de CONAGO, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2015.

Robinson M., Manual sobre la Elaboración de Presupuesto Basado en Resultados. Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados.

Farfán G. (2015), Presupuesto Base Cero, Definición Conceptual y Metodológica. Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados.

Presupuesto de Egresos de la Federación, Proyecto 2016, versión ciudadana.

Campos M., Ongay E. (Marzo 2015), Presupuesto Base Cero: ¿Cuándo, como y para quién?

Barea J., Martínez J. Fortalezas y Debilidades del Presupuesto Base Cero. UAM/IEF.

Martínez, J.: Economía del Sector Público, Ariel; Barcelona, 2000.

Delgado-Garza S. (Abril 7, 2015). Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero y su Conversión Hacia un Presupuesto por Desempeños. Integrated Development Services S.C., Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados.

Cámara de diputados (2014). Dictamen en sentido positivo de las comisiones unidas hacienda y crédito público, y de seguridad social, con proyecto de decreto por el que se expide la ley de la pensión universal; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de los sistemas de ahorro para el retiro, del seguro social, del instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado, del instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores, y federal del trabajo. Gaceta parlamentaria, 13 de marzo, México, D.F.

Hitt, M. (2006). Administración. Ed. Pearson,México.

Banco Mundial. (2004). Mexico: Public expenditure review. Latin America and the Caribbean Region.Washington, D.C.:World Bank.

Pyhrr, P. A. (1977). Zero base budgeting a practical management tool for evaluating expenses. Ed. John Wiley & Sons.

SEGOB (2014a). Ley de coordinación fiscal. Diario Oficial de la Federación,11 de agosto, México.

SEGOB (2014b). Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. Diario Oficial de la Federación, 19 de diciembre, México.

SEGOB (2014c). Ley general de educación. Diario Oficial de la Federación,19 de diciembre, México.

SEGOB (2015). Ley general de salud. Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo, México.

SHCP (2015a). Conferencia de prensa que ofreció el secretario de hacienda y crédito público, Dr. Luis Videgaray Caso, sobre las perspectivas económicas 2015-2016 y los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2014, donde estuvo acompañado por los subsecretarios de hacienda, Fernando Aportela; de egresos, Fernando Galindo; de ingresos, Miguel Messmacher, y el procurador \_fiscal, Javier Laynez. 30 de enero, México, D.F.

SHCP (2015b). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción i, de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. Cámara de Diputados, Gaceta parlamentaria, 31 de marzo, México, D.F.

SHCP (2015c). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2015. Trasnparencia Presupuestaria, México, D.F.

El presupuesto: generalidades, tradicional, áreas y niveles de responsabilidad, programas y actividades, base cero, así como teoría y práctica. Cristóbal del Río González, México: Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales. Internacional Thomson, 2000, 9a.Edición.

http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1228/4.pdf, Revista PRAXIS número 22. Viabilidad de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México. Texto de Alfonso Mejía Fernández.

http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1228/3.pdf, Revista PRAXIS número 22. Viabilidad de Aplicación del Presupuesto Base Cero en México. Texto de Rubén Vilchis Melgarejo.

http://www.presupuestousm.tripod.com.ar/presupuestousm/id1.html. Universidad Santa María, Caracas Venezuela; Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Escuela de Administración y Contaduría, Cátedra de Presupuesto Empresarial.

1. Singh and Yadav 2011. [↑](#footnote-ref-1)
2. Camara de Diputados, Presupuesto de Egresos 2016. [↑](#footnote-ref-2)
3. Contreras López, Pedro Ángel. (2015). *Presupuesto Base Cero: reto para la nueva legislatura*. El Cotidiano*,* Julio-Agosto, p 37-43. [↑](#footnote-ref-3)
4. Contreras López, Pedro Ángel. (2015). *Presupuesto Base Cero: reto para la nueva legislatura*. El Cotidiano*,* Julio-Agosto, p 43 [↑](#footnote-ref-4)
5. Villa S. (Abril 2015), *Reestructuración del gasto público con perspectiva “Base Cero”*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. [↑](#footnote-ref-5)
6. Quintana E. (julio 2015). La reingeniería presupuestal en el Sector Salud. El Financiero. [↑](#footnote-ref-6)
7. Pyhrr, op. C it. p. 43.   [↑](#footnote-ref-7)
8. Lineamientos para el proceso...op, cit. p.3.   [↑](#footnote-ref-8)
9. Dávila G. 82006), El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. Laurus, vol. 12, núm. Ext, 2006, pp. 180-205. Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas, Venezuela.

   [↑](#footnote-ref-9)