

Reingeniería del Presupuesto de Egresos de la Federación en México

La experiencia de un presupuesto base cero moderno

Roberto Durán
Alberto Barreix
Luis Fernando Corrales
Alejandro Rasteletti

Sector de Instituciones para
el Desarrollo

División de Gestión Fiscal

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-595

Reingeniería del Presupuesto de Egresos de la Federación en México

La experiencia de un presupuesto base cero moderno

Roberto Durán
Alberto Barreix
Luis Fernando Corrales
Alejandro Rasteletti

Agosto de 2018



<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Alberto Barreix, albertoba@iadb.org.

Resumen

Este trabajo presenta la experiencia del Gobierno Federal de México en la implementación de un proceso de reingeniería del gasto público llevado a cabo durante la preparación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2016. El proceso de reingeniería del gasto público se realizó utilizando un enfoque de presupuestación base cero, lo cual implicó una revisión de: i) programas presupuestarios, a fin de identificar complementariedades y duplicidades en los objetivos y beneficiarios; ii) proyectos de inversión pública, a fin de reasignar prioridades, y (iii) estructuras de gasto corriente de las unidades ejecutoras, para lograr una contención de las erogaciones por servicios no personales y gastos de operación. El proceso realizado permitió reducir el número de programas presupuestarios, a través de fusiones y eliminaciones, y contener el crecimiento de ciertos componentes del gasto público. Este trabajo documenta los retos y lecciones aprendidas más relevantes que surgieron durante la implementación del proceso de reingeniería.

Índice

Resumen ejecutivo.....	4
Introducción.....	7
1. El contexto de las finanzas públicas en México.....	8
2. ¿Qué es un Presupuesto Base Cero?	11
3. La iniciativa de reingeniería presupuestal base cero	15
3.1. Rediseño de la estructura programática.....	16
3.2. Reestructura del gasto en servicios personales.....	17
3.3. Optimización del gasto operativo.....	18
3.4. Mejora en la eficiencia y rentabilidad de la inversión pública	19
3.5. Eje transversal de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas	21
4. Una evaluación crítica de la iniciativa de reingeniería presupuestal base cero	23
4.1. Resultados del rediseño de la estructura programática.....	23
4.2. Resultados del proceso de reestructuración del gasto..	25
4.2.1. Servicios personales	28
4.2.2. Gasto operativo.....	29
4.2.3. Inversión pública.....	31
4.3. Transparencia y rendición de cuentas.....	34
4.4. El reto pendiente del gasto social, transferencias y Gobiernos subnacionales.....	34
5. Reflexiones finales: Retos pendientes en la agenda de reingeniería presupuestal y lecciones aprendidas	37
Referencias	41

Índice de gráficos

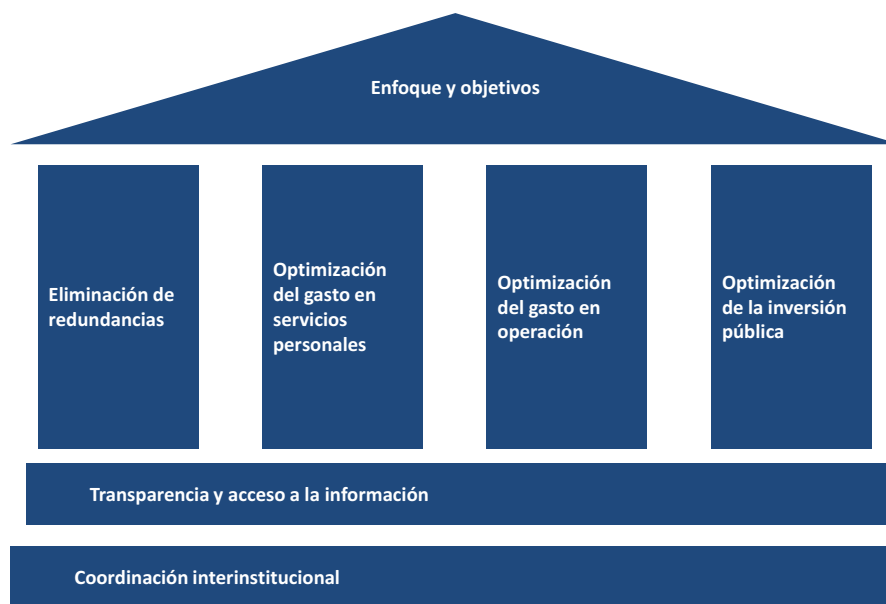
Gráfico 1. Modelo de reingeniería presupuestal	4
Gráfico 2. Proceso de reingeniería presupuestal	5
Gráfico 3. Programas en la Estructura Programática del PEF: Número de programas presupuestales ...	24
Gráfico 4. Evolución presupuestal 2015-16 (miles de millones de pesos mexicanos nominales)	27
Gráfico 5. Evolución presupuestal 1991-2015 (crecimiento porcentual real)	28
Gráfico 6. Principales rubros que componen el gasto operativo (capítulos 2.000 y 3.000): Ramos Administrativos y Entidades bajo control presupuestario directo, 2016 (miles de millones de pesos mexicanos nominales).....	31
Gráfico 7. Asignación del gasto de inversión incremental en 2016 respecto a 2015 (miles de millones de pesos mexicanos nominales)	32
Gráfico 8. Formación bruta de capital fijo.....	33
Gráfico 9. Aportaciones, participaciones y transferencias, 2016 (miles de millones de pesos mexicanos nominales).....	35
Gráfico 10. Evolución del gasto total del Gobierno Federal (crecimiento porcentual real)	38

Resumen ejecutivo

Para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2016, el Gobierno mexicano implementó un proceso de reingeniería del gasto público con enfoque base cero, una metodología novedosa para América Latina. Este proceso consiste en una revisión profunda de los programas presupuestarios, los proyectos de inversión y las estructuras organizacionales para identificar complementariedades y duplicidades funcionales, con el fin último de reducir costos e incrementar la eficiencia del gasto público. Una reingeniería de gasto es, por lo tanto, un proceso ambicioso y para que resulte exitoso son necesarias una planificación detallada y una coordinación efectiva entre distintas áreas del Gobierno.

El proceso de reingeniería del gasto público implementado por el Gobierno mexicano se basó en cuatro pilares (gráfico 1). El primer pilar buscó eliminar redundancias programáticas, mediante la identificación de programas con objetivos y beneficiarios similares. Este esfuerzo permitió reducir el número de programas a través de fusiones y eliminaciones. Además, se resectorizaron programas para incrementar sinergias con otros existentes.

Gráfico 1. Modelo de reingeniería presupuestal



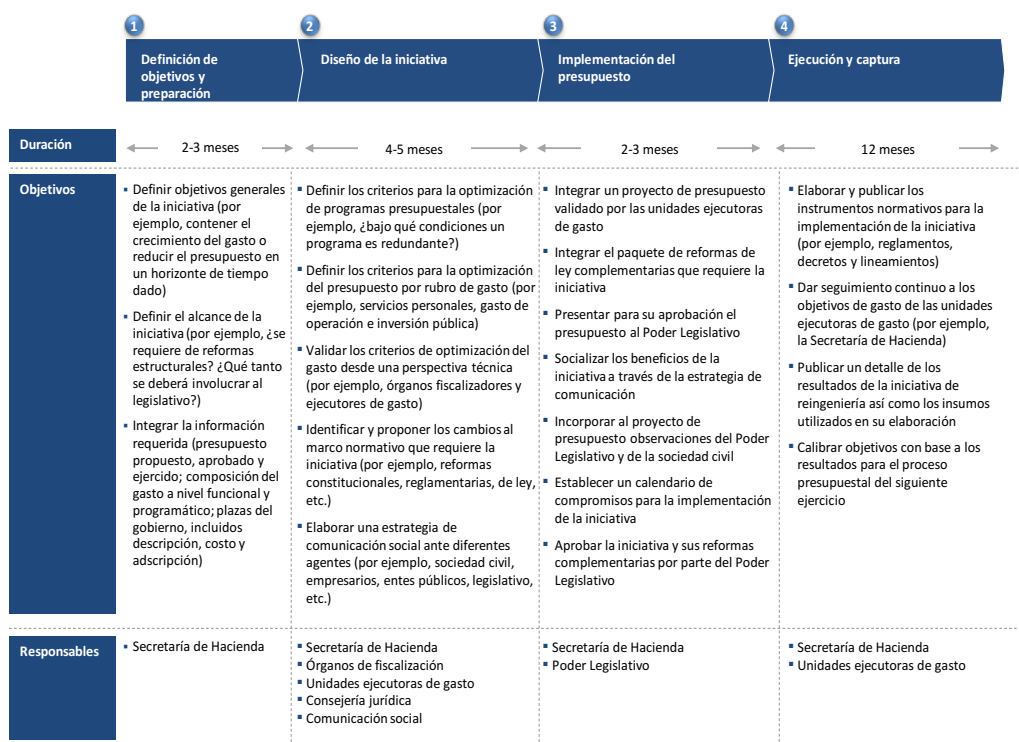
Fuente: Elaboración propia.

El segundo y tercer pilar buscaron optimizar los gastos en servicios personales y los gastos de operación, respectivamente, para lo cual se realizó un análisis de las estructuras de gasto corriente de las unidades ejecutoras de programas, buscando la contención de los servicios personales y los gastos operativos, e identificando posibles reducciones. A tal fin, se evaluaron y compararon rubros de gasto (por ejemplo, consumos de combustible y electricidad, transporte, consultorías, servicios de seguridad, etc.) entre instituciones y programas,

identificando y analizando los desvíos significativos. Por último, el cuarto pilar buscó la optimización del gasto en inversión pública, en pos de lo cual se revisaron los proyectos de inversión y se priorizaron en función de la rentabilidad (financiera y social) y del impacto en el desarrollo regional. En el caso mexicano se decidió privilegiar aquellos proyectos que tuvieran mayor calidad de preparación en su factibilidad técnica como criterio principal de asignación de recursos.

El proceso de reingeniería presupuestal realizado en México constó de cuatro etapas: i) definición de objetivos y preparación del proceso; ii) diseño de la iniciativa; iii) implementación del presupuesto, y iv) ejecución y captura. Los aspectos más importantes que deben considerarse en cada una de estas etapas se presentan en el gráfico 2.

Gráfico 2. Proceso de reingeniería presupuestal



Fuente: Elaboración propia.

El diseño e implementación del proceso de reingeniería presupuestal en México supuso varios retos y arrojó importantes lecciones para los países que tengan la intención de embarcarse en procesos similares. Entre las principales lecciones aprendidas se encuentran las siguientes:

- El alcance de un proceso de reingeniería presupuestal está acotado por el marco normativo vigente. Las iniciativas de mayor impacto en términos de contención del gasto suelen

requerir reformas estructurales para que puedan implementarse debidamente. Así, una reingeniería presupuestal exhaustiva debe considerarse ante todo como un proceso jurídico, en el cual deben reformarse diversas leyes y reglamentaciones del sector público.

- Los requerimientos de información de un proceso de reingeniería presupuestal son demandantes. Además de datos sobre el presupuesto propuesto, aprobado y ejercido en cada una de las unidades ejecutoras del gasto del Gobierno; información sobre la composición del gasto a nivel funcional y programático, e información detallada de las plazas del Gobierno (descripción, costo y adscripción), también es necesario contar con buenos indicadores de desempeño de los programas públicos y de evaluaciones de los programas presupuestarios, a fin de poder analizar su efectividad.
- Resulta necesario el involucramiento de los funcionarios de alto nivel del Poder Ejecutivo para alentar una efectiva coordinación e intercambio de información entre las distintas secretarías y unidades ejecutoras del gasto.
- Una parte relevante del gasto público la efectúan entes con un alto grado de autonomía de gestión presupuestal. El Gobierno Federal está imposibilitado para dirigir centralmente un proceso de reingeniería en estos entes. La coordinación de iniciativas descentralizadas de reingeniería entre estos entes públicos a través de un sistema de incentivos y penalidades tiene que ser una prioridad en la agenda de la reingeniería del gasto.
- La optimización del gasto en servicios personales tiene uno de los mayores grados de complejidad dentro de un proceso de reingeniería propuesto. Por su parte, la reducción de la inversión pública es fácil de alcanzar en términos operativos y normativos; sin embargo, puede tener efectos importantes de mediano y largo plazo si no se realiza de manera eficiente.
- La reingeniería presupuestal tiene que asumirse como un proceso gradual y continuo, cuyo objetivo sea implementar procesos estructurados de gestión del gasto que contribuyan a la construcción de una cultura de eficiencia en el presupuesto.
- Una parte central del proceso de reingeniería es la transparencia presupuestal. En este sentido, corresponde al sector público el liderazgo en cuanto a los insumos de la transparencia y a las instituciones de la sociedad civil la utilización de esta información para generar un entorno de mayor transparencia y debate sobre las finanzas públicas.

Introducción

El gasto público del Gobierno Federal en México presentó una trayectoria creciente entre 2002 y 2014, con un crecimiento real de 5,5%. La fuerte caída en los precios del petróleo registrada desde la segunda mitad de 2014 ocasionó una importante baja en los ingresos no tributarios. Dada la perspectiva de que los precios del petróleo se mantendrían bajos durante un período largo, el Gobierno Federal se planteó la implementación de una reingeniería del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), con un enfoque base cero.

El objetivo de este trabajo es presentar la metodología utilizada por el Gobierno Federal para la implementación de esta reingeniería, describiendo los procesos que se llevaron a cabo, los retos enfrentados y los resultados alcanzados, así como una evaluación crítica de la iniciativa mediante un análisis de la información del gasto público observado para el año 2016.

En la primera sección, el documento presenta una descripción de las finanzas públicas en México que dieron lugar a la iniciativa de reingeniería presupuestal. En la segunda sección se presenta una revisión bibliográfica de la experiencia de los modelos de presupuestación base cero. En la tercera sección se presenta una descripción de la iniciativa de reingeniería presupuestal 2016 y en la cuarta, una evaluación crítica a partir de la información del gasto observado en 2016. Por último, se presentan los retos y las lecciones aprendidas durante el proceso.

La experiencia mexicana puede ser de gran utilidad para otros países de América Latina y el Caribe en el contexto de deterioro del balance fiscal que se ha observado en los últimos años. Los países de la región presentaban un balance prácticamente en equilibrio en 2011; sin embargo, en los últimos años se ha deteriorado para alcanzar un déficit primario de alrededor de 2,4% del PIB. En consecuencia, varios países deberán implementar planes de consolidación fiscal, incluidas medidas de contención del gasto (Powell, 2017).

1. El contexto de las finanzas públicas en México

En 2015, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ascendió a casi MXN 4,9 billones, lo cual representa aproximadamente el 26% del PIB. Del total del presupuesto, cerca del 26,4% es ejecutado directamente por la Administración Pública Federal (APF), la cual se compone de secretarías de Estado y organismos descentralizados con diversos grados de autonomía. El 27,5% del PEF corresponde a aportaciones de seguridad social, así como a aportaciones del Gobierno Federal a los Gobiernos subnacionales.¹ Las empresas de propiedad gubernamental de energía² y los institutos de seguridad social comprenden el 24,7% del gasto federal.³ El Poder Judicial, el Poder Legislativo, así como los diversos órganos autónomos independientes de los tres poderes comprenden el 2,0% del PEF.

Los cuatro rubros de gasto antes mencionados suman el 80,6% del PEF e integran el llamado presupuesto programable. En promedio desde 2008, el 75% del presupuesto programable se destina al gasto corriente y el 25%, a la inversión pública. Al resto del presupuesto se le conoce como gasto no programable y corresponde a la participación en ingresos federales de los Gobiernos subnacionales (estados, municipios y el Distrito Federal, hoy Ciudad de México) y al pago de deuda pública. El gasto no programable, como su nombre lo indica, no puede programarse ya que la participación en ingresos federales de los Gobiernos subnacionales⁴ corresponde al 20% de la recaudación federal independientemente de su nivel. El pago del servicio de deuda se paga en función de las tasas de interés del mercado.

Desde 2002 el gasto total del Gobierno Federal en México había presentado un crecimiento positivo en términos reales. El crecimiento real promedio del gasto total entre 2002 y 2014 fue de 5,5%. El gasto programable presentó un crecimiento real de 6,4% para el mismo período. Estos crecimientos se ubican por encima del crecimiento real de la economía, el cual fue de aproximadamente 2% entre 2002 y 2014. El crecimiento real del gasto público durante esta década obedece a un incremento inusitado de ingresos derivados del petróleo.⁵

¹ Las aportaciones federales son recursos etiquetados para su uso en ciertos rubros de gasto (por ejemplo, salud, educación, infraestructura, etc.) que ejercen los Gobiernos subnacionales bajo reglas de aplicación federal. A este concepto de gasto también se lo denomina "gasto federalizado".

² Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad operan desde 2015 bajo la figura de Empresa Productiva del Estado.

³ Este monto es neto, de MXN 401.104 millones que corresponden a subsidios, transferencias y aportaciones del Gobierno Federal a los institutos de seguridad social, los cuales se contabilizan como parte de las aportaciones a la seguridad social.

⁴ Las participaciones del Gobierno Federal a los estados y municipios son recursos derivados de impuestos y derechos por la explotación de hidrocarburos, ambos federales, que se participan entre los Gobiernos municipales en términos de la Ley de Coordinación Fiscal. Los Gobiernos subnacionales participan de estos recursos en términos de convenios de coordinación fiscal suscritos con la federación, a través de los cuales acceden a estos recursos a cambio de haber renunciado a ciertas potestades tributarias. Las participaciones federales son recursos de libre disposición de los Gobiernos subnacionales que pueden destinarse al financiamiento de cualquier rubro de gasto en términos de su legislación local.

⁵ Entre 2002 y 2014, el crecimiento promedio real de los ingresos petroleros se ubicó en 8,5%, mientras que el crecimiento de los ingresos no petroleros fue de 4,1%. A manera de comparación, los ingresos petroleros en 2014 fueron 2,5 veces los ingresos de 2002 en términos reales, y pasaron de representar el 20% de los ingresos totales en 2012 a cerca del 30% en 2014.

En 2009, como consecuencia de la crisis financiera internacional, las finanzas públicas sufrieron un fuerte deterioro. Por un lado, los ingresos tributarios se contrajeron en los años posteriores a la crisis, a pesar de haberse incrementado la tasa impositiva del impuesto al valor agregado. Entre 2010 y 2012 los ingresos no petroleros cayeron 2,4% en términos reales. Por otro lado, el gasto público mantuvo una tendencia creciente de 4,2% real para el mismo período, como resultado de la aplicación de una política fiscal contracíclica para hacer frente a la crisis financiera.⁶ El balance fiscal se deterioró de manera considerable tras la crisis. La repercusión más profunda de la crisis fue que el balance primario del Gobierno Federal se volvió deficitario en 2009 –por primera vez en más de 15 años–, situación que perduró hasta 2017. El déficit resultante se financió con un incremento de la deuda pública.

Tras la crisis financiera internacional de 2009, el gasto público federal mantuvo una tendencia de crecimiento inercial sin que se diera un ajuste fiscal que permitiera reducir el déficit público. En 2013, la economía mexicana experimentó una desaceleración de la actividad económica, con una tasa de crecimiento de 1,4% en dicho año, tras haber crecido a un promedio de 3,4% en los dos años anteriores. Para hacer frente a esta desaceleración, el Gobierno Federal instrumentó nuevas medidas contracíclicas que elevaron aún más el gasto público.⁷ El nivel de gasto se mantuvo en 2014, ya que el Gobierno consideró que el crecimiento económico continuaba por debajo de su nivel potencial (SHCP, 2014).

En 2013, el Congreso aprobó una reforma fiscal que incrementó las tasas impositivas del impuesto sobre la renta, cerró numerosas excepciones fiscales al sistema impositivo y otorgó nuevas facultades de fiscalización a la autoridad tributaria. El cambio más importante de esta reforma fue una modificación al régimen impositivo de los combustibles que permitió eliminar de manera permanente los subsidios e incrementar la recaudación por estos insumos. Como resultado de la reforma fiscal, en 2014 los ingresos tributarios se incrementaron en 8% en términos reales y en 2015, en 21%, permitiendo contrarrestar parcialmente la caída de los precios del petróleo durante esos años.

A mediados de 2014 se dio una brusca caída en los precios del petróleo a nivel internacional que se mantendría en los años siguientes. Esto llevó a que los ingresos petroleros tuvieran una caída acumulada del 63% entre 2014 y 2016. Los ingresos petroleros como porcentaje de los ingresos totales del Gobierno Federal pasaron de 30% en 2014 a 16 % en 2016.

En 2015, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) planteó una estrategia de consolidación fiscal, cuyo objetivo era la reingeniería del gasto público federal con miras a estabilizar el déficit público y alcanzar una trayectoria sostenible de

⁶ Para hacer frente a la crisis, en 2009 el Gobierno Federal aplicó dos paquetes de medidas contracíclicas. Primero el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PICE), el cual incluía un aumento en la inversión presupuestaria y mayores recursos de la Banca de Desarrollo local para el financiamiento de empresas y proyectos de infraestructura. Por otro lado, se firmó el Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo (ANFEFE), mediante el cual se amplió la contratación de empleados en el sector público, se incrementaron los recursos destinados a programas de empleo temporal y se implementaron medidas de apoyo a los trabajadores desempleados.

⁷ En 2013 se instrumentó un Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el cual incluyó la aceleración del gasto de inversión, la creación de un fondo de pavimentación y equipamiento hospitalario y mayores subsidios al sector de la vivienda.

las finanzas públicas. Para ello, en 2015, la SHCP anunció que el PEF para el ejercicio 2016 se llevaría a cabo bajo un enfoque de presupuestación base cero, el cual comprendía una revisión profunda del presupuesto federal.

Para México, la revisión del PEF 2016 es un ejercicio inédito. Su mérito radica en que desde 1995 no se había dado una reducción en el gasto programable del Gobierno Federal, y en ese año el ajuste se dio en el contexto de una severa crisis económica y financiera. Si bien la revisión del PEF 2016 tuvo efectos modestos, representó el primer paso en un proceso de consolidación fiscal que el país requería tras la crisis de 2009.

2. ¿Qué es un Presupuesto Base Cero?

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un instrumento normativo y de política pública que contempla todas las obligaciones de gasto del Gobierno Federal en México para un año fiscal determinado. Lo elabora el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y lo propone a la Cámara de Diputados del Poder Legislativo, quien tiene la facultad de modificar y aprobar la propuesta.

La elaboración del PEF sigue los principios de la presupuestación basada en resultados, y su diseño parte de una fase de planificación, en la cual se establecen los principios de política pública que busca el Gobierno Federal. En México, estos principios se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo al inicio de cada administración federal. Los principios de política se traducen en objetivos y metas sectoriales e institucionales a lo largo de diversos instrumentos de planificación. El PEF recoge los objetivos de política pública de estos instrumentos y los plasma en programas presupuestales.

Un programa presupuestal tiene un objetivo definido de política pública en línea con los instrumentos de planificación federal. El presupuesto asignado al programa lo ejecuta una unidad administrativa dentro de la administración pública federal y se evalúa a través de indicadores de resultados cuantitativos. El proceso de presupuestación en México está regido por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual regula todo el proceso de planificación, programación y ejercicio del PEF.

El presupuesto basado en resultados utilizado en México tiene sus antecedentes en el Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (PPBS, por sus siglas en inglés) implementado en Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. Este modelo se extendió ampliamente en América Latina, África y Asia como iniciativa de las Naciones Unidas durante la década de 1960, con la promesa de incorporar mejores prácticas en la gestión de los recursos públicos. El PPBS evolucionó hacia el modelo actual de presupuesto basado en resultados, el cual es un sistema de gestión presupuestal que recompensa o penaliza el desempeño de los diferentes programas presupuestales, ajustando su asignación de recursos sobre la base de resultados (Diamond, 2003). En 2001, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reportaba que el 70% de los países miembros incluían algún tipo de información de desempeño en su presupuesto (Kristensen, 2002).

En la práctica, el presupuesto basado en resultados ha sido difícil de implementar. El reto más importante que presentó su adopción es el uso limitado de los indicadores de resultados como herramientas en la asignación de recursos por parte de las legislaturas encargadas de aprobar los presupuestos. Otra dificultad es que las unidades ejecutoras de gasto no utilizan los indicadores de resultados de los programas a su cargo como una herramienta de gestión (Dean, 1986). Desde la perspectiva del diseño, el desafío consiste en definir programas presupuestales adecuados, que estén alineados con objetivos de política pública y cuyos

resultados puedan ser medidos y cuantificados objetivamente a través de indicadores de desempeño (Diamond, 2003).

Las dificultades relacionadas con una correcta implementación de este tipo de presupuesto ocasionan que, en la práctica, el proceso de presupuestación se convierta en un ejercicio incrementalista, en el que anualmente se somete a la aprobación de la legislatura un presupuesto basado en el ejercicio fiscal precedente con modificaciones marginales. Bajo esta presupuestación incrementalista, el énfasis se pone en la revisión de las modificaciones marginales del presupuesto más que en una revisión integral de objetivos de política pública, resultados y programas. Esta práctica no es ajena al proceso de presupuestación en México.

La presupuestación incrementalista, la cual se reconoce desde los primeros textos de finanzas públicas (Bastable, 1892), simplifica enormemente la tarea de alinear los intereses de cientos de actores en un período corto (Wildavsky, 1975). Este tipo de presupuestación no es del todo negativa; de hecho, se ha observado que los presupuestos que experimentan cambios continuos y profundos se asocian a países con poca estabilidad (Caiden y Wildavsky, 1974). Sin embargo, un presupuesto incremental conlleva problemas importantes. El más serio tiene que ver con el presupuesto obsoleto; es decir, el gasto en acciones de gobierno que dejan de ser relevantes para alcanzar objetivos vigentes de política pública.

Históricamente se han propuesto diversas soluciones al problema del gasto obsoleto, todas ellas relacionadas con revisiones periódicas profundas del presupuesto público (Burrows y Syme, 2000). Sin embargo, es en la década de 1970 cuando surge una metodología de presupuestación específicamente diseñada para atender esta problemática: el Presupuesto Base Cero (PBC).

El PBC es una metodología de presupuestación que busca construir desde cero un presupuesto, de manera que se elimine todo el gasto obsoleto de una organización y se conserven únicamente los conceptos relevantes para cumplir sus objetivos. El proceso PBC inicia al dividir una organización en unidades de decisión. Los responsables de cada unidad preparan una descripción y evaluación detallada de todas sus actividades. Asimismo, se identifican alternativas para llevar a cabo dichas actividades, así como un plan de gasto para cada una de las alternativas. La información se utiliza para crear al menos tres paquetes de decisión para cada unidad.⁸ Cada paquete de decisión presenta una descripción detallada de las actividades que implica, los resultados esperados, los recursos requeridos en unidades físicas y el costo asociado a su implementación. Los paquetes de decisión se presentan a los responsables de la gestión presupuestal, quienes jerarquizan todos los paquetes en orden de relevancia respecto de los objetivos de la organización. Este ejercicio se lleva a cabo en función de la relevancia de cada unidad de decisión teniendo la opción de eliminarla por completo (Kavanagh, 2012).

De esta forma, los paquetes de decisión se vuelven un instrumento clave para la implementación del PBC. La elaboración de los paquetes de decisión requiere varias tareas.

⁸ Un paquete de decisión corresponde a un conjunto de decisiones gerenciales, caracterizado por un plan de acción, una estimación de su impacto sobre los ingresos de la entidad, así como un presupuesto asociado a sus costos.

Primero, se deben revisar las actividades realizadas o previstas, a fin de definir el número de paquetes de decisión que deberán elaborarse. Segundo, se deben celebrar reuniones de trabajo destinadas a identificar alternativas para la provisión de servicios en los distintos niveles de asignaciones presupuestarias. Por lo general, se suelen considerar tres escenarios, relacionados con los montos presupuestados en años anteriores (optimista, base y pesimista). Toda la información generada se ordena y presenta en un formato estandarizado, a fin de facilitar la comparación entre paquetes.

La metodología PBC se utilizó por primera vez en la iniciativa privada en Texas Instruments (Pyhrr, 1970). En 1973 y 1977 fue adoptada en el sector público del estado de Georgia por el Gobierno Federal a iniciativa de Jimmy Carter, primero como Gobernador de ese estado y luego como Presidente de Estados Unidos (Lauth, 2014). La adopción del modelo PBC en Estados Unidos sustituye la presupuestación basada en resultados del PPBS. El modelo PPBS implícitamente incorporaba elementos para la revisión continua del gasto, que debería resolver el problema del gasto obsoleto. Sin embargo, el modelo PBC surgió como una alternativa que permitía, en principio, responder de una manera más rigurosa a las presiones fiscales que se enfrentaban en aquel momento (Marcel, 2012).

La experiencia en la implementación del modelo PBC en Estados Unidos es de carácter mixto. A nivel federal no cambió la naturaleza incrementalista del presupuesto. Por ejemplo, en 1979 – primer año de su implementación– solo una quinta parte del gasto federal se presupuestó bajo un estándar PBC. En términos de su capacidad para reducir gastos, el PBC resultó ser un instrumento poco eficaz para controlar el gasto federal, compuesto de rubros difíciles de programar que responden más bien a condiciones económicas y políticas de corto plazo. Sin embargo, a nivel de los Gobiernos locales, la experiencia PBC es diferente, demostrando ser un instrumento eficaz para reducir el gasto público de manera permanente (Draper y Pitsavada, 1981).

La metodología PBC es técnicamente atractiva ya que cuenta con un gran potencial para identificar duplicaciones y reducir ineficiencias, al proveer una mayor cantidad de información para la toma de decisiones. Sin embargo, sus requerimientos en términos de recursos administrativos y tiempo no son del todo compatibles con los calendarios anuales a los que debe ajustarse un proceso de presupuestación normal. En la práctica, el tipo de análisis y profundidad que se requiere para llevar a cabo este ejercicio es sumamente demandante (Marcel, 2012). En Estados Unidos, la metodología PBC nunca se asentó en el sistema de presupuestación federal y finalmente fue abandonada por el presidente Reagan en 1981 (Newland, 1983).

Sin embargo, en la iniciativa privada, la presupuestación PBC continuó evolucionando y hoy en día es una herramienta de planificación que genera resultados favorables en términos de eficiencia presupuestal. Desde la óptica de la firma de consultoría estratégica McKinsey & Company, el PBC debe entenderse, más que como una metodología de presupuestación, como un proceso estructurado de gestión del gasto que contribuye a la construcción de una cultura de reducción de costos. Bajo esta nueva óptica, el PBC es una herramienta que da visibilidad y profundidad a los factores determinantes del gasto y fija metas agresivas, aunque

creíbles, de reducción presupuestal. McKinsey & Company establecen que un PBC bien implementado puede generar ahorros en el sector privado de entre 10% y 25% en un plazo menor a seis meses (Callaghan, Hawke y Mignerey, 2014).

En años recientes, la visión renovada de los procesos PBC ha permeado nuevamente en el sector público. Un estudio del Government Finance Officers Association (GFOA), una asociación profesional que agrupa aproximadamente a 19.000 funcionarios de finanzas estatales, provinciales y locales de Estados Unidos y Canadá, muestra que 44% de sus afiliados ha considerado el uso de procesos PBC y 20% utiliza o ha utilizado estos procesos al menos de forma parcial (Kavanagh, 2011). Sin embargo, los métodos utilizados hoy en día distan mucho de la versión original de la metodología PBC de la década de 1970.

La nueva versión del PBC en el sector público comprende dos tipos de enfoques. Bajo el primero, se busca determinar si los conceptos de gasto que se están presupuestando son razonables, dados los resultados que se esperan a cuenta de dichos insumos. Este enfoque incrementa la transparencia, pues exige una justificación detallada de por qué se está presupuestando determinada línea del gasto en términos de resultados específicos. Bajo el segundo enfoque, se presenta a los responsables de las finanzas públicas alternativas para la oferta de servicios públicos con diferentes niveles de servicios y costos. Se busca propiciar el debate sobre el nivel de gasto que debe asignarse a un servicio determinado, la prioridad en términos de los objetivos del Gobierno y el nivel de servicio y calidad bajo el cual debería ofrecerse a la ciudadanía. Estos dos enfoques, si bien son mucho menos ambiciosos que la metodología tradicional, pueden ser de más fácil implementación, aunque requieren de una inversión significativa en recursos humanos y tiempo por parte del Gobierno. De acuerdo con la GFOA, los funcionarios que los han implementado tienden a estar satisfechos con su experiencia (Kavanagh, 2012).

Otra experiencia reciente en el sector público se dio en Estados Unidos, en el estado de Georgia en 2013. Esta experiencia, a diferencia de la iniciativa de Carter de 1973, fue impulsada principalmente por el Congreso del estado. El objetivo fue la revisión del 10% de los programas presupuestales del estado cada año, con foco en actividades prioritarias. El proceso no hace referencia a los paquetes de decisión del PBC de Carter, no se presentan alternativas de gasto ni hay procesos de jerarquización de los paquetes. El nuevo proceso PBC se enfoca en la identificación de programas presupuestales clave que serán objeto de análisis en términos de desempeño y evolución histórica; a su vez, se identifican alternativas para suministrar los servicios que se ofrecen a través de dichos programas.

La Oficina de Planeación y Presupuesto del Gobernador (OPB, por sus siglas en inglés) es la responsable de llevar a cabo dichas tareas. Asimismo, se elabora y presenta un informe de los resultados del análisis PBC al Congreso del estado, el cual es tomado en cuenta para llevar a cabo las asignaciones presupuestales del año siguiente. La OPB calcula que la implementación del PBC en el estado ha generado ahorros por USD 8,8 millones durante 2013, lo cual representa 1,5% del gasto de los programas bajo revisión. La experiencia de Georgia muestra que, si bien este ahorro no es despreciable, el grueso del presupuesto se encuentra en programas presupuestales que derivan de obligaciones de ley tales como educación, salud y

seguridad pública (Lauth, 2014). La revisión de estos programas presupuestales está fuera del alcance de la iniciativa PBC ya que tendría que darse una reforma integral de los sectores para aplicar eficiencias efectivas.

3. La iniciativa de reingeniería presupuestal base cero en México

En 2015, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se planteó una estrategia de consolidación fiscal cuyo objetivo era la reingeniería del gasto público federal con miras a estabilizar el déficit público y alcanzar una trayectoria sostenible de las finanzas públicas. Para ello, en 2015 la SHCP anunció que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio 2016 se llevaría a cabo bajo un enfoque de Presupuesto Base Cero (PBC), el cual comprendía una revisión profunda del presupuesto federal. El proceso de presupuestación seguiría los procedimientos y calendarios establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); sin embargo, se incorporarían elementos que permitirían un análisis detallado de partidas del gasto público prioritarias bajo la responsabilidad directa del Ejecutivo Federal. Estos elementos de análisis tomarían como referencia cuatro ejes principales:

- El rediseño de la estructura programática del PEF
- La reestructura del gasto en servicios personales
- La optimización del gasto operativo
- La mejora en la eficiencia y rentabilidad de la inversión pública

Además, se consideraría un eje transversal de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, para garantizar el acceso efectivo al derecho de la ciudadanía a conocer de manera puntual y clara en qué se gastan los recursos públicos.

Cada uno de estos ejes fue abordado de manera individual, con sus propios procesos de revisión y jerarquización al interior de la SHCP. Si bien a lo largo del proceso la SHCP establecería una comunicación continua con las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal (APF), no se trataría de un proceso deliberativo en el que se discutieran abiertamente los factores determinantes de la asignación de techos presupuestales entre la SHCP y las diferentes dependencias federales.

En términos de metodología, el proceso de reingeniería inició con una fase de planificación, donde se establecieron las prioridades y los objetivos presupuestarios, al igual que en un proceso tradicional de elaboración de un PBC. En esta fase se decidió priorizar el gasto destinado a la disminución de las carencias que conforman la medición multidimensional de la pobreza, así como el que contribuye al acceso efectivo a los derechos sociales a nivel de programa presupuestal (SCHP, 2015a). Posteriormente, el proceso de reingeniería, en vez de definir unidades de decisión, tal como sugiere la metodología estándar del PBC, analizó detalladamente cada una de las partidas del gasto público.

En términos operativos, el proceso inició en la SHCP con la integración de una nueva estructura de programas presupuestales y su presentación al Congreso en junio de 2015, como parte del proceso de presupuestación normal establecido en la LFPRH. Para el resto de la APF, el proceso iniciaría formalmente en junio de 2015 con la publicación del calendario para la integración del presupuesto y los lineamientos para la programación y presupuestación del presupuesto 2016 por parte de la SHCP (SHCP, 2015b). Como se mencionó anteriormente, el calendario de integración no presentó desviaciones respecto al proceso de presupuestación normal establecido en la LFPRH, y consideraba un plazo de aproximadamente 10 semanas entre la integración de los nuevos programas presupuestales en junio y la entrega del proyecto de PEF al Congreso en septiembre (SHCP, 2015c).

De acuerdo con los lineamientos para la integración del presupuesto, las dependencias federales definirían tres elementos básicos durante el proceso. Primero, llevarían a cabo una revisión de los programas presupuestales, sus objetivos, metas e indicadores de desempeño. Esta tarea tomaría aproximadamente seis semanas. En segundo lugar, llevarían a cabo una evaluación de la cartera de inversión pública que concluiría con el envío a la SHCP de una solicitud y actualización de recursos para inversión. Este proceso tomaría entre 4 y 10 semanas dependiendo del tipo de proyectos de inversión de las dependencias. Finalmente, las dependencias llevarían a cabo una revisión de su gasto en servicios personales y, a partir de los techos de gasto que definiera la SHCP, integrarían un proyecto de presupuesto. Este último proceso tomaría aproximadamente 8 semanas y concluiría en la segunda quincena de agosto. Durante las dos últimas semanas de agosto, la SHCP integraría el proyecto del PEF para ser sometido a consideración del Congreso en el mes de septiembre, de acuerdo con el calendario establecido en la LFPRH (SHCP, 2015c).

Cabe señalar que el presupuesto no programable quedaría excluido de este proceso, así como las aportaciones de seguridad social y aquellas destinadas a los Gobiernos subnacionales. Al tener autonomía presupuestal, el Poder Judicial, el Poder Legislativo y los diversos órganos autónomos también quedarían ajenos a este ejercicio. Así, únicamente la APF, las empresas de propiedad gubernamental de energía y los institutos de seguridad social –que representan en total 50,6 % del PEF– quedarían sujetos al ejercicio de presupuestación de PBC.

3.1. Rediseño de la estructura programática

A través de este eje se llevó a cabo una revisión de 818 programas presupuestarios que corresponden a las dependencias de la APF, las empresas de propiedad gubernamental y los institutos de seguridad social. Los programas de índole social fueron revisados utilizando las evaluaciones de desempeño que lleva a cabo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Por su parte, los programas presupuestales sin un componente social se revisaron a partir de la evaluación de la Secretaría de la Función Pública, representantes de cada dependencia de la APF y la misma SHCP. A fin de identificar complementariedades, similitudes o duplicidades en objetivos y alcances y de mejorar acciones y políticas públicas del Gobierno Federal, se

analizaron objetivos, propósitos, indicadores, población objetivo, evaluaciones y bienes y servicios que se prestan en el marco de los programas presupuestarios.

Las unidades de decisión en este eje fueron los programas presupuestarios. Para llevar a cabo las revisiones de los programas, se instalaron mesas de trabajo, en las cuales participaron las distintas dependencias de la APF. La revisión buscaba identificar programas ineficientes o redundantes, así como los programas con mejor desempeño. Para ello, el objetivo inicial de la SHCP consistía en eliminar o fusionar programas presupuestales con independencia de la unidad responsable de su ejecución. De esta manera, el ejercicio suponía implícitamente la posibilidad de una reestructuración organizacional que eliminaría o fusionaría estructuras de la APF.

A su vez, el ejercicio de revisión procuraría fortalecer los programas presupuestales relacionados con la implementación de las reformas que se habían recién aprobado en 2014, asignando un presupuesto adecuado para su funcionamiento. Por ejemplo, la reforma energética que liberalizaba este sector consistía en la creación de varios órganos regulatorios autónomos, así como de nuevas áreas dentro de la SHCP y la Secretaría de Energía.

La revisión de la estructura de los programas presupuestarios fue más bien un proceso interno de la SHCP, aunque contó con la retroalimentación de las diferentes entidades de la APF, la cual siguió canales de comunicación oficiales. Una vez definida la nueva estructura programática, las dependencias federales fueron responsables de registrar, revisar y actualizar los indicadores de desempeño de los nuevos programas, así como de cargar la nueva estructura en el Sistema de Proceso Integral de Programación y Presupuesto de la SHCP, siguiendo el procedimiento habitual de presupuestación.⁹

A partir del anuncio de la iniciativa de PBC de la SHCP a fines de enero de 2015, esta dependencia contó con aproximadamente cuatro meses para llevar a cabo la revisión. La actualización de la matriz de indicadores de resultados se llevó a cabo en un plazo de cuatro semanas (SHCP, 2015b).

3.2. Reestructura del gasto en servicios personales

El segundo eje de la iniciativa PBC de reingeniería del gasto público se refiere al análisis de las estructuras orgánicas, el cual permite una contención en el gasto en servicios personales; es decir, aquellas partidas de gasto que se destinan a las remuneraciones del personal operativo y de mando. Este eje procura hacer más eficiente la operación de los programas presupuestales a través de un uso más racional de los recursos humanos, lo que permitirá generar importantes economías (SHCP, 2015a). Este ejercicio partió de dos líneas de acción definidas. La primera consistió en centralizar en las dependencias coordinadoras de sector a las estructuras organizacionales responsables de las funciones de planificación, evaluación, vinculación,

⁹ El Sistema de Proceso Integral de Programación y Presupuesto de la SHCP es una aplicación informática de gestión presupuestal de esta secretaría. Cuenta con un módulo de estructuras programáticas a través del cual las dependencias y entidades federales llevan a cabo la concertación de estructuras programáticas, basado en la actualización y captura de la información relativa a los catálogos de categorías programáticas y relaciones válidas, así como en el alta de las estructuras programáticas para el ejercicio en curso.

oficialía mayor, comunicación social, relaciones internacionales y auditoría interna. Así, las secretarías coordinadoras de sector concentrarían principalmente todas estas funciones eliminando áreas redundantes en las entidades descentralizadas. Por ejemplo, la Secretaría de Salud concentraría estas funciones eliminando áreas correspondientes en los institutos de seguridad social (SHCP, 2015a).

En segunda instancia se reestructurarían las áreas al interior de las dependencias y entidades de la APF con el fin de contar con una estructura organizacional más eficiente. En particular, se buscaría compactar estructuras organizacionales fusionando áreas con funciones comunes (SHCP, 2015a). La SHCP eliminaría la creación de nuevas plazas en la APF para contener el gasto en servicios personales. Se cancelarían plazas vacantes y se evitaría la renovación de plazas temporales al término de su vigencia. A reserva de esta medida, la SHCP consideraría la creación de las plazas necesarias para la implementación de las reformas que el Gobierno Federal había recién aprobado en 2014. Por ejemplo, la reforma energética que liberalizaba este sector requería la creación de diversos órganos regulatorios autónomos, así como de nuevas áreas dentro de las dependencias tales como la SHCP y la Secretaría de Energía. La SHCP autorizaría la creación de estas plazas. Asimismo, el presupuesto de servicios personales privilegiaría sectores tales como salud, educación, ciencia, tecnología, así como la seguridad pública para no comprometer el nivel de servicios a la ciudadanía.

A nivel operativo, la SHCP controlaría centralmente la gestión de plazas, incluidas la creación, eliminación o modificación de plazas de la APF. Cualquier excepción a los lineamientos antes descritos tendría que gestionarla centralmente la dependencia involucrada ante la SHCP. Esta gestión centralizada de los servicios personales no es distinta al proceso normal de presupuestación.

Con base en lo anterior, el proyecto de PEF 2016 que la SHCP propuso al Congreso consideraba una reducción del gasto en servicios personales en los ramos administrativos de 3%, en términos reales, con respecto al monto autorizado para 2015, lo que significaba un ahorro de MXN 9.400 millones.

3.3. Optimización del gasto operativo

El tercer eje de la iniciativa PBC de reingeniería del gasto público se refiere al análisis de los gastos relacionados con la operación de las distintas dependencias y entidades, a fin de optimizar la asignación de recursos destinados a este rubro y permitir su reducción de manera consistente y sostenida sin afectar los niveles de operación de los programas a cargo de las dependencias y entidades (SHCP, 2015a).¹⁰ La implementación de este eje se inició en enero de 2016 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los “Lineamientos por los que se establecen medidas de austeridad en el gasto operativo en las Secretarías y entidades

¹⁰ Cabe señalar que desde 2015 se venían haciendo esfuerzos para controlar los gastos operativos en la Administración Pública Centralizada, tal como se indicaba en las metas del “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018”, el cual impulsaba la optimización en el uso de los recursos públicos.

de la Administración Pública Federal.”¹¹ Los conceptos sujetos a dicho análisis incluyeron, entre otros, gastos en telefonía, comunicación social, asesorías, consultorías, viáticos, pasajes, materiales, suministros, impresiones, fotocopiado, congresos y convenciones.

A nivel de implementación, la SHCP establecería un techo de gasto operativo para las diferentes dependencias de la APF. Los responsables de programación y presupuesto de cada dependencia acomodarían sus necesidades de gasto dentro de este techo presupuestal autorizado por la SHCP. Asimismo, serían responsables de la calendarización de los recursos durante el ejercicio fiscal. La contención del gasto operativo fue regulada por lineamientos publicados por la SHCP durante 2016 que controlaban, entre otros, el gasto en viáticos, viajes, alimentación, telefonía celular, congresos y convenciones, aplicables a toda la APF (SHCP, 2016). Cualquier ampliación presupuestal o excepción a los lineamientos tendría que ser gestionada directamente ante la SHCP por la dependencia involucrada durante el año calendario.

A partir de estos principios, el proyecto de PEF 2016 que la SHCP propuso al Congreso contempló una reducción del gasto operativo de los ramos administrativos de 12,4%, en términos reales con respecto a 2015, lo que representaba un ahorro de MXN 23.700 millones.

3.4. Mejora en la eficiencia y rentabilidad de la inversión pública

Dentro del marco de la reingeniería del gasto público, este eje hace referencia a una mejora en la asignación de recursos destinados a los programas y proyectos de inversión. El objetivo fue priorizar los proyectos de inversión pública con la mayor rentabilidad social y potencial para propiciar el crecimiento económico (SHCP, 2015a).

El PEF 2016 analizaría los programas y proyectos de inversión hacia los cuales se canalizarían los recursos disponibles priorizando aquellos con: i) mayor rentabilidad social; ii) mayor impacto en el desarrollo regional; iii) mayor avance en los estudios de factibilidad técnica, legal y ambiental, y iv) un aporte a las estrategias planteadas en el PND 2013-2018 y el Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018 (SHCP, 2015a).

El análisis de las necesidades de inversión que se llevó a cabo en el contexto del ejercicio PBC partió de la identificación y cuantificación de las necesidades de inversión de la APF desde cero, con independencia de los escenarios inerciales de ejercicios anteriores (SHCP, 2015a).

Este análisis partió de un ejercicio de planificación estratégica en el cual las diferentes dependencias que integran la APF presentaron ante la SHCP un catálogo de los proyectos de inversión que correspondía a sus necesidades de corto y mediano plazo. A partir de este catálogo, la SHCP llevó a cabo un ejercicio de priorización, identificando los proyectos que requerían recursos fiscales (SHCP, 2015a).

¹¹ Publicación en el Diario Oficial de la Federación
(http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5426426&fecha=22/02/2016).

La SHCP definió un techo global de recursos fiscales destinados a la inversión pública y todos los proyectos de la APF competirían por una asignación presupuestal dentro de este techo. Para definir qué proyectos tendrían una asignación presupuestal, la SHCP tomó en cuenta criterios tales como el nivel de avance del proyecto, si se trataba de una obra en proceso, su factibilidad técnica y sus beneficios socioeconómicos, entre otros. Este ejercicio se aplicó a todos los proyectos de la APF con independencia del sector al que pertenecieran. Cabe señalar que los proyectos de inversión en defensa (ejército y marina) no se incluyeron en este ejercicio por tratarse de sectores estratégicos (SHCP, 2015a).

La priorización de los proyectos de inversión se realizó en dos fases. En la primera, se llevó a cabo una caracterización de los proyectos y en la segunda, una evaluación de impacto.

3.4.1 Caracterización de los proyectos de inversión

En esta etapa, cada dependencia de la APF tuvo que caracterizar sus proyectos de inversión de acuerdo con las dimensiones que se enumeran a continuación. La caracterización de proyectos fue integrada y revisada por la SHCP para todos los proyectos de inversión (SHCP, 2015a).

- **Plurianualidad.** Distingue proyectos autorizados en ejercicios fiscales anteriores que requerían recursos fiscales en 2016 para concluir su ejecución.
- **Gasto comprometido.** Se refiere a gasto asociado a proyectos de infraestructura, necesarios para su ejecución, tales como arrendamientos financieros, estudios y proyectos, derechos de vía, y otros.
- **Proyectos en proceso.** Se refiere a proyectos de inversión que iniciaron su ejecución antes de 2016 y que requieren de recursos fiscales para ser concluidos durante 2016 o posteriormente.
- **Mantenimiento.** Se refiere a programas de mantenimiento, los cuales pueden incluir infraestructura, así como bienes inmuebles públicos.
- **Nuevos proyectos.** Se refiere a proyectos de infraestructura que iniciarán su ejecución a partir del ciclo 2016.
- **Adquisiciones.** Se refiere a la adquisición de activos ya sea con impacto directo en la población o bien aquellos asociados a actividades del Gobierno.

3.4.2 Evaluación de impacto

En esta etapa, la SHCP evaluó el impacto de cada uno de los proyectos de inversión sobre la base de un criterio multidimensional. Esta evaluación se llevó a cabo al interior de la SHCP, aunque partió de la información proporcionada por las dependencias de la APF. A continuación se presentan los elementos que la SHCP tuvo en cuenta para llevar a cabo esta evaluación (SHCP, 2015a):

- **Factibilidad.** En este apartado, la SHCP evaluó si los proyectos contaban con todos los estudios y permisos necesarios para llevar a cabo la ejecución de las obras. La SHCP otorgó una mejor evaluación a los proyectos que contaban con un avance significativo en este rubro.
- **Alineación estratégica.** La SHCP evaluó si los proyectos estaban alineados con las estrategias establecidas en el PND 2014-2018 y, en su caso, contenidos en los programas y proyectos del PNI 2014-2018.
- **Rentabilidad.** La SHCP evaluó los estudios de costo-beneficio de los proyectos, priorizando aquellos con mayor rentabilidad social. Cabe señalar que los proyectos presentados a la SHCP que no incluían un estudio de costo-beneficio no podrían evaluarse ni recibir asignaciones fiscales.
- **Población beneficiada.** La SHCP evaluó la cobertura de los proyectos priorizando aquellos con un mayor número de personas beneficiadas.
- **Impacto regional.** Bajo este criterio, la SHCP priorizó proyectos en regiones del país con mayores carencias sociales.

La SHCP publicó los criterios de priorización de los proyectos de inversión en los Criterios Generales de Política Económica 2016 del Paquete Económico; sin embargo, se reservó las ponderaciones y evaluaciones detalladas de los proyectos. Como resultado del ejercicio de priorización, el proyecto de presupuesto PEF 2016 consideraba un incremento a la inversión pública de 3,6% real respecto de 2015. Este incremento fue considerablemente menor al incremento del PEF 2015, el cual se ubicaba en 4,8% real.

3.5. Eje transversal de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas

Este eje corresponde a iniciativas de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, indispensables para garantizar el acceso efectivo a la información presupuestal del Gobierno Federal. Tuvo como objetivo fomentar la participación ciudadana en el proceso de reingeniería del gasto público (SHCP, 2015a).

Como parte de este eje transversal, la SHCP abrió el portal de Transparencia Presupuestaria.¹² Se trata de un repositorio de información presupuestal que incluye en formato de datos abiertos información histórica del proyecto de PEF, los PEF aprobados por el Congreso y los resultados del gasto ejercido en la Cuenta Pública Federal. El portal contiene módulos con información de obra pública abierta,¹³ proyectos de inversión de las Entidades Federativas,¹⁴ información

¹² <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>.

¹³ Permite localizar por entidad federativa, dirección o código postal los programas y proyectos de inversión del Presupuesto 2015 y 2016 en formato georreferenciado y de datos abiertos. Allí también se puede elaborar un informe ciudadano sobre obras específicas.

¹⁴ A través de un mapa interactivo se da seguimiento a información sobre más de 190.000 proyectos financiados con recursos federales transferidos por la federación.

detallada del Sistema de Evaluación del Desempeño que se aplica a los diferentes programas presupuestales federales¹⁵ e información sobre el Programa de la Reforma Educativa.¹⁶

¹⁵ El sistema contiene información sobre el desempeño de los programas presupuestarios, el avance de las metas establecidas para cada indicador y el seguimiento a evaluaciones independientes para cada uno de ellos.

¹⁶ La plataforma ofrece información presupuestal, geoespacial y fotográfica sobre la atención de las carencias en el marco del Índice de Carencias por Escuela (ICE) que atiende a 20.537 escuelas públicas de educación básica más vulnerables del país con la participación de directores de escuelas, padres y madres de familia.

4. Una evaluación crítica de la iniciativa de reingeniería presupuestal base cero

En términos de metodología, la iniciativa de reingeniería presupuestal base cero 2016 se acerca más a los procesos adoptados recientemente por el sector público que al proceso tradicional de Presupuesto Base Cero (PBC). La metodología, más que presupuestar desde cero, busca incorporar al proceso normal de presupuestación elementos objetivos para revisar el gasto público y romper la inercia incrementalista en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La metodología propuesta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al centrarse en la revisión transversal de tres grupos de gasto –en servicios personales, en operación y en inversión pública– para ciertas estructuras organizacionales, se acerca al enfoque implementado desde 2013 en el estado de Georgia, en Estados Unidos. La principal diferencia metodológica con dicha iniciativa es que en el caso de Georgia el foco de revisión fue programático y no transversal y por diseño, y que el principal impulsor de la iniciativa fue el Congreso y no el Ejecutivo.

Al revisar los conceptos de gasto afectados en las dependencias y entes públicos objeto de la iniciativa se observa que, en 2016, se logra romper con la inercia de crecimiento en el gasto. En particular, los gastos en personal, en operación y en inversión de las empresas de propiedad gubernamental (Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad) así como de los institutos de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) experimentan contracciones relevantes en su presupuesto. Asimismo, el análisis del gasto público federal en 2016 muestra que se logra contener el crecimiento real en el gasto en servicios personales y en operación en la Administración Pública Federal (APF) (secretarías de estado y organismos descentralizados con diversos grados de autonomía).

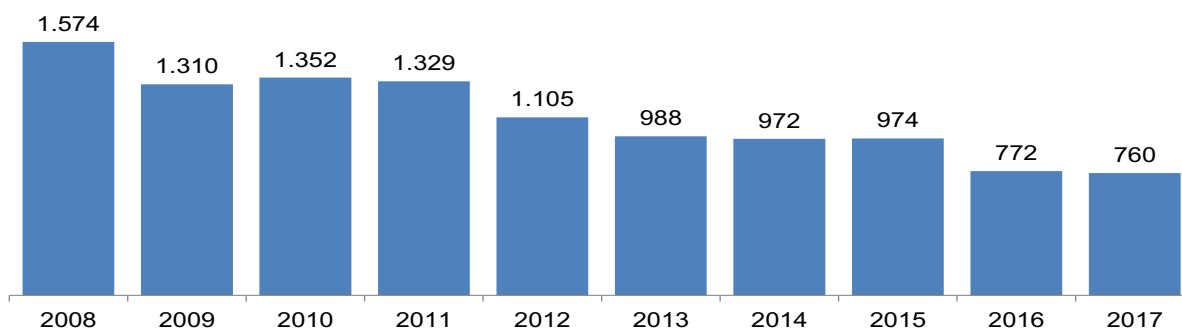
Es importante mencionar que al mismo tiempo se estaba implementando la regla fiscal de gasto en México, por lo que los efectos en contención del gasto también se deben al cumplimiento de la regla. Esta regla es de balance estructural implícita, pues básicamente lo que hace es imponer un techo de gasto a la regla de presupuesto balanceado que ya existía. Se procedió de esta manera porque imponer un techo de gasto corriente a una regla de presupuesto balanceado genera resultados equivalentes a una de balance estructural (FMI, 2013). No obstante, hay que destacar que el uso del PBC provee lineamientos claros para la operativización de la regla fiscal, por lo que ambos mecanismos son complementarios. Además, el objetivo del presente trabajo es presentar la metodología utilizada por el Gobierno mexicano, y no establecer atribuciones de los resultados presupuestarios a la reingeniería del gasto exclusivamente.

4.1. Resultados del rediseño de la estructura programática

Como resultado de la reestructuración de los programas presupuestales de 2015, el PEF 2016 contempla 605 programas para los rubros revisados. Se eliminaron 56 programas, se crearon cuatro nuevos y se resectorizaron siete. Por otro lado, se fusionaron programas con

duplicidades o complementariedades, reduciéndolos de 261 a 99 (SHCP, 2015c). Si bien con el ejercicio de reingeniería se simplificó de manera importante la estructura programática, esta compactación se venía dando de manera continua desde 2010. Desde ese año y hasta 2017 se habían reducido 592 programas (gráfico 3).

Gráfico 3. Programas en la Estructura Programática del PEF: Número de programas presupuestales



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La compactación programática de 2016, a pesar de haber generado las mayores expectativas dentro de la iniciativa, derivó en un simple ejercicio de reclasificación presupuestal. El gasto asociado a los programas eliminados o fusionados no se eliminó y las estructuras organizacionales asociadas a los mismos permanecieron prácticamente intactas.

Por ejemplo, en el sector salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),¹⁷ pasó de 12 programas presupuestales de salud en 2015 a 10 en 2016 como parte de la iniciativa. Al menos un programa cambió solo su denominación, y los programas para la atención de demandas particulares de salud pública fueron aglutinados en un solo programa de atención a la salud. Sin embargo, en el agregado, el gasto en salud se mantuvo prácticamente constante en términos reales.

En este sentido, la compactación programática fue un ejercicio de reclasificación presupuestal debido a que la eliminación de funciones de gobierno asociadas a dichos programas era un esfuerzo de mayor envergadura que excedía el alcance de la iniciativa de reingeniería del gasto. Volviendo al ejemplo anterior, la eliminación de una función de salud y su programa correspondiente en el IMSS hubiera requerido de reformas profundas al menos a la Ley General de Salud y la Ley de Seguridad Social, incluso si la función en cuestión era atendida por alguna otra dependencia del Gobierno Federal. En este sentido, la revisión de la estructura programática de la iniciativa de reingeniería presupuestal se enfrentó al hecho de que, aunque uno o varios programas fueran funcionalmente redundantes, desde la perspectiva normativa no era posible eliminarlos sin una reforma de ley.

¹⁷ El Instituto Mexicano del Seguro Social es, junto con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una de las agencias encargadas de brindar seguridad social a los trabajadores mexicanos, e incluye servicios de salud, el pago de pensiones de retiro y riesgos de trabajo.

Las redundancias presupuestales de mayor impacto están relacionadas con la fusión de entes públicos completos con objetivos de política empalmados. Algunos de los casos más emblemáticos son: dos instituciones de seguridad social con funciones muy similares entre ellas; seis bancos de desarrollo que, si bien tienen objetivos sociales distintos, llevan a cabo sus funciones con estructuras operativas similares; dos loterías públicas que pueden ofrecer prácticamente los mismos productos. Sin embargo, una fusión entre estas instituciones conllevaría reformas de gran calado, posiblemente a la norma constitucional en algunos casos.

La iniciativa de revisión programática del 2016 debe verse en este contexto como un primer paso en la eliminación de redundancias funcionales en el Gobierno Federal, a través de la identificación de redundancias a nivel programático. Una vez identificadas, se puede llevar a cabo una evaluación normativa que discrimine cuáles redundancias pueden ser eliminadas a través de decisiones ejecutivas y cuáles requieren de una reforma de ley. A partir de este análisis se puede elaborar un catálogo de reformas de ley y cuantificar su impacto potencial sobre el presupuesto, lo cual pondría sobre la agenda pública elementos que permitan abordar objetivamente el reto de la optimización funcional del Gobierno Federal.

Por último, el ejercicio de compactación programática deja abierta la cuestión de cuál es una estructura programática óptima para México y si su simplificación es absolutamente deseable. Al respecto, el Fondo Monetario Internacional sugiere que una estructura programática debe reflejar de forma adecuada los objetivos de política pública y que su impacto debe ser cuantificable a través de un indicador de desempeño (Diamond, 2003). En este contexto, la simplificación programática no puede verse como un fin en sí mismo, ya que en un extremo puede agrupar funciones de gobierno disímiles que dificulten la medición del desempeño.

4.2. Resultados del proceso de reestructuración del gasto

En esta sección se presenta una evaluación del ejercicio de reestructuración del gasto en servicios personales, en operación y en inversión pública al presupuesto 2016. Cabe recordar que la iniciativa de reestructuración tuvo como objeto el presupuesto ejercido directamente por la APF (secretarías de estado y organismos descentralizados con diversos grados de autonomía), las empresas de propiedad gubernamental de energía (Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad) y los institutos de seguridad social (el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). El Poder Judicial, el Poder Legislativo y los diversos órganos autónomos independientes de los tres poderes quedaron fuera de la iniciativa por ser autónomos en su presupuesto, así como las aportaciones de seguridad social, las aportaciones del Gobierno Federal a los Gobiernos subnacionales y el gasto no programable.

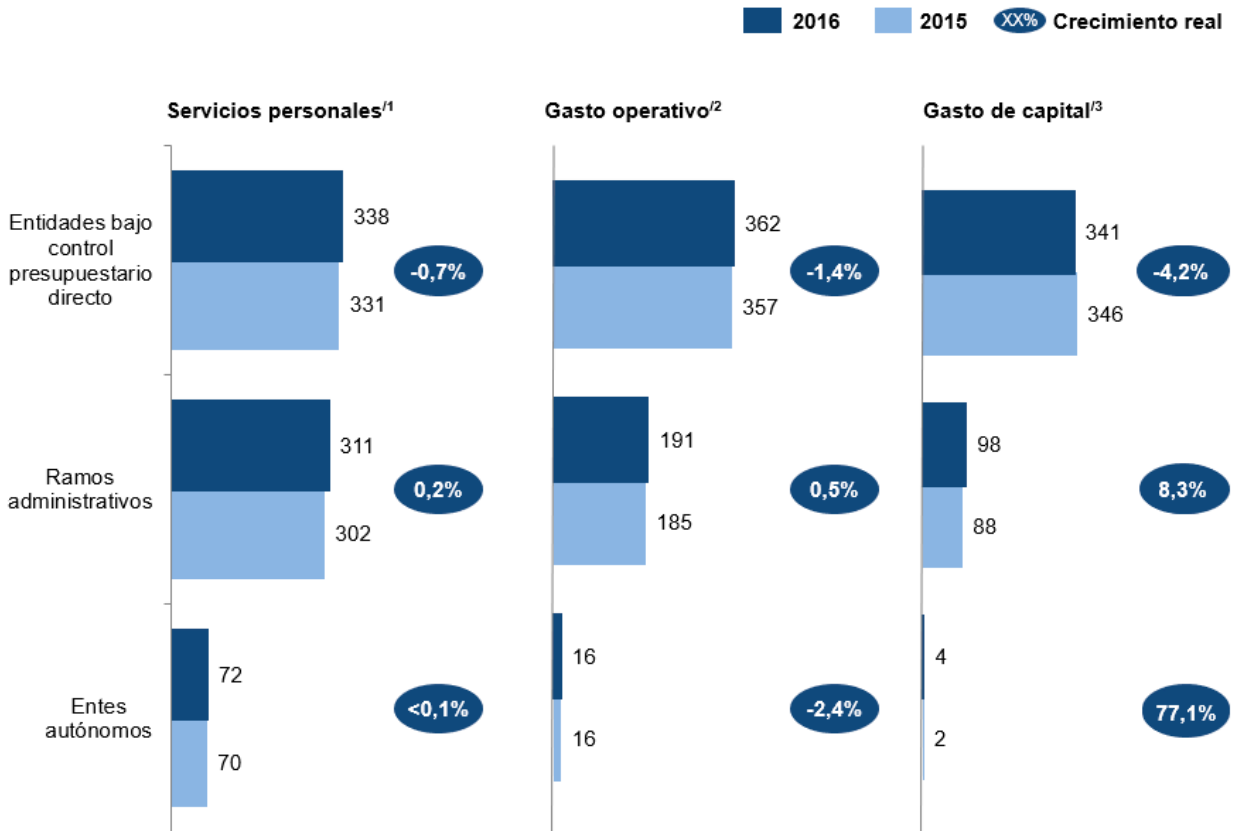
La revisión del gasto de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (entidades bajo control presupuestario directo) muestra una reducción real de 0,7% en gasto en servicios personales (capítulo 1.000), de 1,4 % en gasto operativo (capítulos 2.000 y 3.000) y de 4,2% en inversión pública (capítulos 5.000 y 6.000), entre el gasto ejercido de 2015 y 2016. El ejercicio comparativo se lleva a cabo a partir del gasto ejercido y no

presupuestado, ya que esta es una métrica más adecuada para medir el desempeño observado del gasto público con independencia del presupuesto que se haya aprobado.

Para el caso de la APF, la cual integra las secretarías de estado, dependencias federales y diversos entes públicos desconcentrados y descentralizados, el gasto en servicios personales experimentó un crecimiento marginal de 0,2% real, mientras que el gasto operativo, un incremento de 0,5% real. Por su parte, la inversión pública de estos entes no se redujo, incrementándose 8,3% en términos reales.

A manera de comparación se examinó la evolución del gasto del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los entes autónomos (el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, la Comisión Federal de Competencia Económica, entre otros). Estos entes cuentan con autonomía de gestión –incluida la presupuestal–, por lo que no estuvieron sujetos a los lineamientos de la iniciativa. Sin embargo, en 2016 se observó que el crecimiento real del gasto en servicios personales se detuvo, y que el gasto operativo se redujo en 2,4% real. Por otra parte, la inversión pública se incrementó casi 77,1%, lo que estuvo impulsado principalmente por las necesidades de inversión del Poder Judicial como resultado de la implementación de una reforma al sistema penal. Debe recordarse que, como se observa en el gráfico 4, los servicios personales y los gastos operativos representan el 6,5% del PIB.

Gráfico 4. Evolución presupuestal 2015-16 (miles de millones de pesos mexicanos nominales)

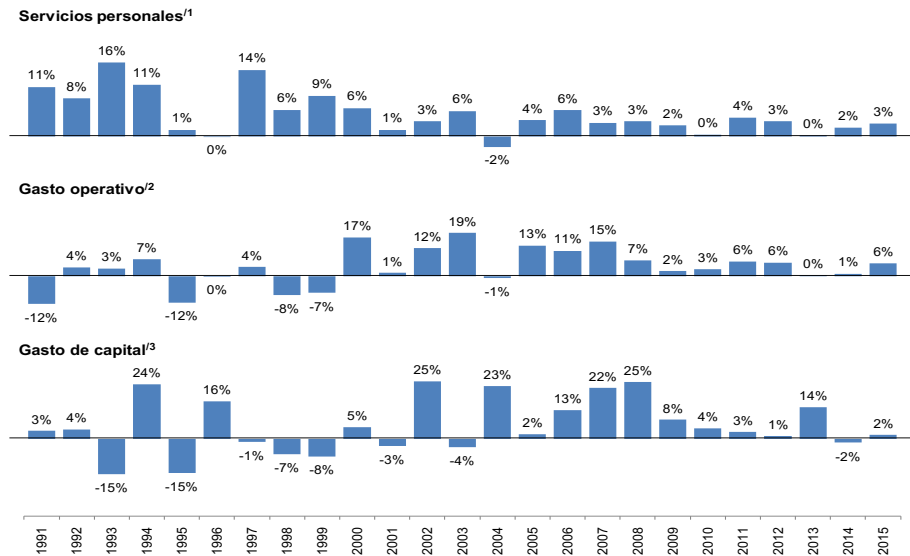


Fuente: Cuenta Pública (2015 y 2016).

Nota: /1 Capítulo 1.000; /2 Capítulo 2.000 y 3.000; /3 Capítulo 4.000 y 5.000.

Estos tres rubros de gasto representan el 30% del gasto del presupuesto federal y el 42% del gasto de los entes públicos sujetos a la iniciativa de rediseño del gasto. Desde 2000, el gasto en servicios personales ha crecido a una tasa anual real de 2,8%, con picos superiores a 5% en algunos años. Por su parte, el gasto operativo, integrado por el gasto en materiales y suministros y en servicios generales, ha crecido históricamente a una tasa real promedio de 7,6% desde 2000, con picos superiores a 10% en algunos años. Finalmente, la tasa de crecimiento real de la inversión pública, la cual incluye infraestructura, obra pública y su equipamiento, así como la adquisición de equipos de transporte, entre otros rubros, ha crecido a una tasa real de 9,2% desde 2000 (gráfico 5).

Gráfico 5. Evolución presupuestal 1991-2015 (crecimiento porcentual real)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nota: /1 Capítulo 1.000; /2 Capítulo 2.000 y 3.000; /3 Capítulo 4.000 y 5.000.

4.2.1. Servicios personales

La contención del gasto en servicios personales obedece a una estrategia de eliminación de plazas y la congelación de sueldos de funcionarios públicos en mandos superiores. Asimismo, existen controles en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que establecen medidas de racionalidad del gasto operativo en los poderes y entes autónomos.

El grueso de la reducción del gasto en este rubro se debe a la eliminación de 10.630 plazas en Petróleos Mexicanos y 1.053 plazas en la Comisión Federal de Electricidad. Para el caso de Petróleos Mexicanos, el 97% de los puestos de trabajo eliminados correspondían a plazas operativas y el 3%, a mandos superiores. Por su parte, en la Comisión Federal de Electricidad, el 98% de los puestos eliminados fueron plazas operativas y el 2%, mandos superiores.

En la APF no hubo una eliminación sistemática de plazas; por el contrario, se crearon nuevos puestos para mandos superiores. Por ejemplo, a nivel federal se crearon 577 plazas de funcionarios de hasta nueve niveles jerárquicos inferiores al Presidente. Estas plazas representaron una erogación adicional de MXN 308 millones. El incremento salarial a la burocracia sindicalizada tampoco se contuvo. Durante 2016, la Federación de Sindicatos de

Trabajadores al Servicio del Estado negoció un incremento de 5,1% nominal a la burocracia federal.¹⁸ Este incremento fue similar al de años anteriores.¹⁹

La contención en el gasto obedece a que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación aceptó una negociación de incremento salarial apenas por arriba de la inflación de 3.15%.²⁰ Este incremento salarial fue casi la mitad de lo que dicho sindicato había negociado en años anteriores.²¹ Otro elemento que contribuyó a la contención del gasto en servicios personales fue que los sueldos de los mandos medios y superiores están congelados en términos reales.

La contención del gasto en servicios personales tuvo efectos positivos en entes públicos muy específicos. Sin embargo, una reducción sistemática del gasto en este rubro pasa forzosamente por la eliminación de áreas administrativas, e incluso entidades públicas con redundancias funcionales. Como se señaló anteriormente, este tipo de iniciativas requieren de profundas reformas al marco normativo; desde la perspectiva laboral, sin embargo, se presentan retos importantes.

La liquidación de personal requiere el pago de indemnizaciones establecidas por ley. Sin embargo, en algunas ocasiones un ente público no puede destinar presupuesto para el pago de la indemnización completa en los términos que mandaría un tribunal laboral. Esto se debe a una desalineación entre la normatividad presupuestal, administrativa y laboral, que afecta particularmente a organismos descentralizados y desconcentrados y a empresas de propiedad gubernamental. Esta desalineación genera un incentivo para liquidar a funcionarios por debajo de los términos de la ley y pagar la liquidación completa, más penalidades y salarios caídos, hasta que exista una resolución de un tribunal laboral, la cual libera de responsabilidades administrativas al funcionario que autorice el pago. Además de encarecer el costo de la indemnización, la desalineación normativa impide la liquidación ordenada de entes públicos, agregando un nivel de complejidad a la eliminación de entes y áreas funcionalmente redundantes.

4.2.2. Gasto operativo²²

La iniciativa de rediseño del gasto comprendió la contención del gasto operativo en rubros específicos tales como telefonía, comunicación social, asesorías y consultorías, viáticos, pasajes, materiales y suministros, impresiones y fotocopiado, congresos y convenciones, entre otros. La suma de estos rubros representa el 8,4% del gasto operativo. El ahorro en viáticos,

¹⁸ Nota de prensa en El Financiero (<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/hacienda-otorga-aumento-salarial-de-a-burocratas>).

¹⁹ Nota de prensa en El Universal (<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/2015/06/15/acuerda-shcp-elevar-56-salario-burocratas>).

²⁰ Nota de prensa en El Universal (<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/05/14/acepta-snte-aumento-salarial-de-315>).

²¹ Nota de prensa en Excelsior (<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/15/959304>).

²² Las cifras de gasto operativo en este apartado consideran el gasto en los capítulos 2.000 y 3.000 de los Ramos Generales, PEMEX, CFE, IMSS e ISSSTE. Excluye el gasto del Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS), 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 en el sector de energía.

congresos y telefonía representó MXN 2.143 millones. Otros rubros que presentaron reducciones significativas fueron la adquisición de combustible para plantas productivas, el mantenimiento y conservación de inmuebles, la subcontratación de servicios con terceros, la adquisición de productos alimentarios, seguros y servicios de vigilancia, por citar algunos ejemplos.

La evaluación de la iniciativa de rediseño muestra un impacto positivo en el gasto operativo en las entidades públicas afectadas. Sin embargo, por el tipo de rubros afectados, la iniciativa es más bien un esfuerzo de una sola vez: cuando estos rubros de gasto han sido afectados, es difícil continuar reduciéndolos sin comprometer la operación de las áreas involucradas.

La contención del gasto operativo debe verse como un esfuerzo de eficiencia continuo que busca mantener cierto nivel de calidad en los servicios públicos. Al respecto, un análisis detallado del gasto operativo muestra que se encuentra altamente concentrado en pocos conceptos. De hecho 15 rubros de gasto concentran el 61,5% del gasto. Resalta la importancia de las medicinas y productos farmacéuticos que con MXN 7.200 millones representan el 7,2% del gasto operativo federal. Desde 2014, el sector salud lanzó una iniciativa para la compra consolidada de medicamentos a través de un proceso de licitación único. Participaron inicialmente 14 instituciones de salud pública en este proceso, que en 2017 ya se había extendido a 50, incluidas numerosas instituciones subnacionales. La iniciativa de compra consolidada busca eliminar la posibilidad de negociaciones asimétricas con los proveedores. Desde 2014, la compra consolidada ha reportado ahorros por MXN 17.393 millones para el sector salud.

Al examinar los principales rubros de gasto operativo del Gobierno Federal (gráfico 6), se pueden identificar algunos conceptos donde puede replicarse la iniciativa de compra consolidada de medicamentos. Este tipo de iniciativas gestionadas centralmente podría profundizar los ahorros operativos capturados en 2016 sin afectar el nivel de los servicios públicos, complementando las iniciativas de reingeniería presupuestal.

Gráfico 6. Principales rubros que componen el gasto operativo (capítulos 2.000 y 3.000): Ramos Administrativos y Entidades bajo control presupuestario directo, 2016 (miles de millones de pesos mexicanos nominales)



Fuente: Cuenta Pública (2016).
 Nota: Se excluye el PIDIREGAS.

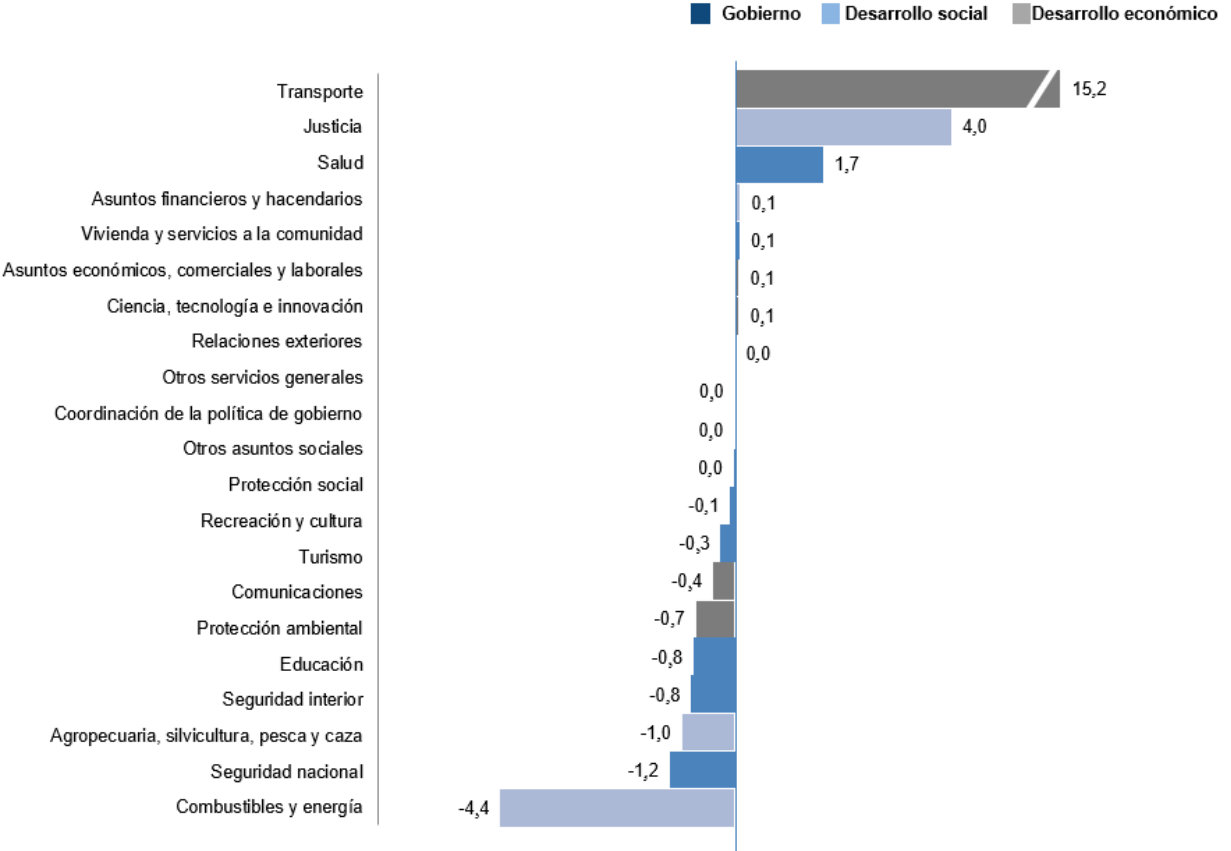
4.2.3. Inversión pública

Para 2016, la SHCP asignó a nivel global para las entidades sujetas a la iniciativa de reingeniería del presupuesto un techo de inversión pública de MXN 443.000 millones, lo cual representó un incremento de MXN 4.874 millones. Este techo de gasto incluye la inversión en infraestructura, obra pública, remodelación, mantenimiento de obra pública y equipamiento, y la adquisición de bienes muebles.

La iniciativa de reingeniería presupuestal estableció un procedimiento detallado para la asignación del techo de gasto entre las diferentes entidades públicas. Como resultado de este proceso, los proyectos de desarrollo económico experimentaron un incremento en la inversión pública de MXN 7.638 millones. La construcción del ferrocarril entre la Ciudad de México y la ciudad de Toluca es el proyecto que recibió la mayor cantidad de recursos.

Por otro lado, los proyectos de inversión de desarrollo social tuvieron un recorte en su asignación presupuestal de MXN 1.500 millones y los de Gobierno, de MXN 1.263 millones. Los mayores recortes se dieron en los proyectos de inversión de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. Cabe señalar que, en los proyectos de inversión de gobierno, los centros de prevención y readaptación social recibieron un incremento substancial en su asignación presupuestal (gráfico 7).

Gráfico 7. Asignación del gasto de inversión incremental en 2016 respecto a 2015 (miles de millones de pesos mexicanos nominales)



Fuente: Cuenta Pública (2015 y 2016).

La contención de la inversión pública es una palanca de fácil implementación que permite la reducción del gasto total en poco tiempo. Sin embargo, las consecuencias a largo plazo de reducir la inversión pública pueden ser contraproducentes.

A fin de aminorar el impacto de una reducción en la inversión pública, en paralelo a la iniciativa de reingeniería presupuestal, la SHCP buscó propiciar una mayor participación del sector privado. En particular, se crearon nuevas herramientas financieras para promover la participación privada en proyectos de infraestructura en diversos sectores. Entre estas

herramientas cabe destacar el Fideicomiso de Inversión de Energía e Infraestructura (FIBRA E),²³ los Certificados de Proyectos de Inversión²⁴ y los Bonos de Infraestructura Educativa.²⁵

A pesar de haber impulsado estas iniciativas, la formación bruta de capital privada en el país durante 2015 experimentó una caída importante, pasando de crecimientos superiores a 10% en 2014 a cerca de cero a partir de 2016. Si bien la reducción de la inversión pública parece no explicar esta caída, la iniciativa de rediseño no fue un elemento de estabilización de la inversión a nivel macroeconómico (gráfico 8).

El ejercicio de priorización del gasto incorpora elementos objetivos para asignar recursos a los proyectos con mayor impacto económico; sin embargo, en un contexto de caída de la inversión privada, la reducción del gasto público no puede sustituirse con recursos privados. En este sentido, la iniciativa de reingeniería resulta una medida de consolidación fiscal a corto plazo que incluso puede afectar la salud fiscal del país a mediano y largo plazo.

**Gráfico 8. Formación bruta de capital fijo
Crecimiento real (trimestres contra trimestre anterior)**



Fuente: INEGI.

²³ La FIBRA E servirá para fomentar la inversión en infraestructura del país. Esta figura permite a las empresas tener activos maduros que generen flujo y acceder a capital en buenas condiciones para desarrollar más inversión.

²⁴ Estos certificados constituyen instrumentos mediante los cuales los fondos de pensiones, aseguradoras y diferentes inversionistas institucionales, tanto nacionales como extranjeros, podrán invertir en todos los sectores de la economía mexicana. No están limitados a la parte energética ni a la parte de infraestructura, su objetivo es obtener mayor acceso a capital de riesgo que permita generar empleo en etapas tempranas para las empresas.

²⁵ Estos bonos servirán para captar cerca de MXN 50.000 millones para el fortalecimiento de la educación pública mediante la dotación a escuelas de sanitarios, servicios de agua, bebederos, impermeabilización y espacios deportivos. La fuente de pago de estos certificados bursátiles fiduciarios es el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) de las Entidades Federativas. La emisión de estos bonos permitirá potenciar los recursos del FAM, al traer a valor presente los recursos estimados para los próximos años.

4.3. Transparencia y rendición de cuentas

Las iniciativas de transparencia en el contexto de la reingeniería presupuestal pusieron a México a la vanguardia en la agenda de transparencia, lo cual ha sido ampliamente reconocido a nivel internacional.²⁶ La disponibilidad de datos masivos del presupuesto y la cuenta pública permiten un análisis con un nivel detallado sin precedente que contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas.

La disponibilidad de esta información, sin embargo, tiene retos relevantes. El primero es que la barrera en términos técnicos para el análisis del presupuesto se eleva considerablemente, ya que la información en formato abierto es difícil de manejar, analizar e interpretar sin conocimientos técnicos especializados. Incluso desde la perspectiva de los requerimientos de los sistemas de información, el análisis se vuelve complejo; por ejemplo, las bases de datos para elaborar el presente estudio constan de 617.000 líneas y pesan 295 Mb.

Por otro lado, la disponibilidad de información no garantiza transparencia ni rendición de cuentas a priori. En este sentido, hay que reconocer el liderazgo asumido por el Gobierno Federal en cuanto a los insumos de la transparencia, pero corresponde ahora a las instituciones de educación superior, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y en general a la sociedad civil organizada utilizar esta información para generar un entorno de mayor transparencia y debate público sobre las finanzas públicas.

En lo que respecta a la rendición de cuentas, este tema continúa siendo un reto pendiente. Por ejemplo, un estudio reciente del Instituto Mexicano de la Competitividad encontró riesgos relevantes de corrupción en los procesos de adquisiciones de un número importante de entidades públicas federales (Casar, 2015). En este sentido, un entorno de rendición de cuentas funcional contribuye a un mejor uso y aprovechamiento de los recursos públicos, generando eficiencias operativas y evitando riesgos y malas prácticas asociados a la corrupción (Tanzi, 1999).

En los últimos años se ha construido un nuevo entorno institucional a fin de revisar el uso y destino de los recursos públicos. Sin embargo, las instituciones que conforman el nuevo modelo de rendición de cuentas aún no operan plenamente. Asimismo, el enfoque de rendición de cuentas en México pone énfasis en los procesos de gestión presupuestal más que en la legalidad intrínseca de dichas prácticas. Como consecuencia, la manera de combatir la corrupción se da a través de la incorporación de controles administrativos en los procesos de gestión financiera, lo cual complica la operación del Gobierno elevando los costos de transacción.

4.4. El reto pendiente del gasto social, transferencias y Gobiernos subnacionales

Una parte importante del presupuesto fue deliberadamente excluida de la iniciativa de reingeniería del gasto de 2016. Esto corresponde a las aportaciones y participaciones federales destinadas a los Gobiernos subnacionales, las transferencias de la APF a terceros

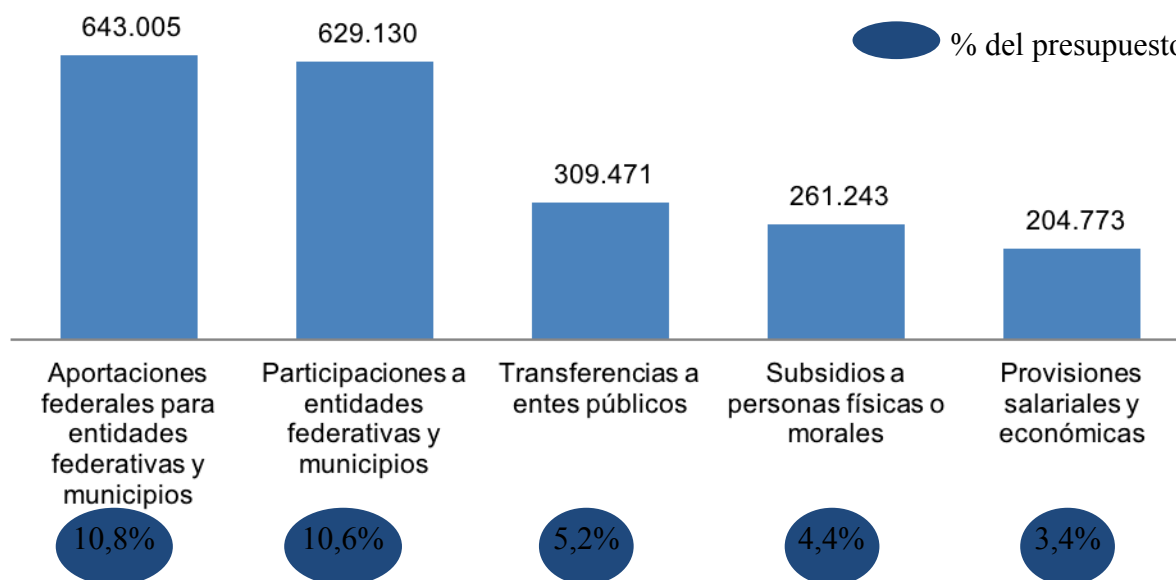
²⁶ <https://www.opengovpartnership.org/stories/making-transparency-count-open-government-awards>.

institucionales, los subsidios directos a particulares y el gasto no etiquetado de un ramo conocido como provisiones salariales y económicas. Estos cuatro conceptos agrupados representan 34,7 % del presupuesto.

Las aportaciones federales son recursos etiquetados para educación, salud, seguridad pública e infraestructura que son ejercidos directamente por los Gobiernos subnacionales, entidades federativas y Gobiernos municipales. Las participaciones federales corresponden al 20% de la recaudación federal de la mayoría de los impuestos federales y derechos que corresponden a los estados por haberse adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y haber renunciado a ciertas potestades tributarias. Ambos rubros de gastos son regulados por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y los convenios entre las entidades federativas y el Gobierno Federal en el marco del SNCF.

Las transferencias a entes públicos corresponden a recursos que el Gobierno Federal otorga a diversas instituciones públicas para su operación. Estas instituciones pueden ser federales, estatales o municipales, en el sector educativo (universidades, bachilleratos y escuelas técnicas) y de salud (hospitales y centros de salud). Estas instituciones tienen diversos grados de autonomía presupuestal y administrativa en su régimen de gobierno. Los subsidios a particulares incluyen las transferencias de efectivo de los programas sociales, becas y apoyos. También incluyen subsidios productivos al campo y las empresas. Finalmente, las provisiones salariales corresponden a un rubro de gasto con reglas de ejecución ad hoc, que ha sido utilizado en años recientes para canalizar recursos a las entidades federativas. Las aportaciones, participaciones y transferencias sumaron 10,2% del PIB en 2016 (gráfico 9).

Gráfico 9. Aportaciones, participaciones y transferencias, 2016 (miles de millones de pesos mexicanos nominales)



Fuente: Cuenta Pública (2015 y 2016).

Un proceso de consolidación completo para México necesariamente debe abarcar la optimización de estos conceptos de gasto. Sin embargo, desde el punto de vista normativo y político, un ejercicio de revisión presupuestal en estos rubros de gasto es sumamente complejo.

Para el caso de las participaciones y aportaciones, estos son los principales componentes de los presupuestos de las entidades federativas. Como las entidades federativas son autónomas, la federación está imposibilitada para dirigir centralmente un esfuerzo de reingeniería presupuestal subnacional. Por esta razón, cualquier esfuerzo de reingeniería requiere del liderazgo de estados y municipios. Una problemática similar se encuentra en la optimización del gasto de transferencias a entes públicos, los cuales gozan de un alto grado de autonomía presupuestal y de gestión.

El problema de la optimización del gasto de los entes públicos autónomos es probablemente uno de los retos más grandes que enfrentan las finanzas públicas en el país. En este sentido, es prioritario plantear, como parte de la agenda pública, la coordinación de iniciativas descentralizadas de reingeniería entre Gobiernos estatales, municipales y entes públicos autónomos a través de un sistema de incentivos y penalidades gestionado desde el Gobierno Federal. Cabe señalar que este tipo de acciones coordinadas puede involucrar reformas relevantes a los marcos normativos vigentes.

El caso de los subsidios es complejo por razones políticas y normativas. La eliminación de programas sociales sin sustituirlos por nuevas iniciativas para abatir el rezago social es políticamente intransitable. Asimismo, a nivel normativo, la Ley General de Desarrollo Social establece que el gasto social no puede reducirse en términos reales de un ejercicio fiscal a otro.

Sin embargo, es posible y deseable plantear iniciativas de eficiencia en el gasto social. Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con un padrón de beneficiarios únicos de los programas sociales que podría ampliarse para incluir a todos los programas que involucran subsidios a particulares, a nivel federal y estatal, a fin de identificar beneficiarios en programas duplicados. Asimismo, la auditoría a los padrones puede generar eficiencia a través de la eliminación de pagos indebidos. Este tipo de medidas constituye alternativas para llevar a cabo iniciativas de reingeniería presupuestal en estos rubros de gasto que puedan materializarse desde el punto de vista político y normativo.

5. Reflexiones finales: Retos pendientes en la agenda de reingeniería presupuestal y lecciones aprendidas

La iniciativa de reingeniería presupuestal de 2016 enfrentó desde un inicio fuertes restricciones, normativas y políticas en cuanto a los rubros de gasto y entes públicos que podían resultar sujetos a la misma. Cabe señalar que la iniciativa también se enfrentó a una inercia en el crecimiento del gasto público que venía dándose por lo menos desde hacía 13 años.

Para la instrumentación de la reingeniería del gasto público fue clave que el proceso partiera de una coordinación de alto nivel, lo que permitió que todas las dependencias cumplieran con las medidas de austeridad y participaran activamente en mesas de trabajo con propuestas para lograr mayor eficiencia en el gasto. Además, se acompañó con una estrategia de comunicación social sobre los aspectos relevantes del ajuste preventivo y la reingeniería del gasto público, que buscaba que la sociedad diera seguimiento a las iniciativas y corroborara la necesidad de la disminución del gasto público. La apertura en la comunicación y la información contribuyó a este propósito.

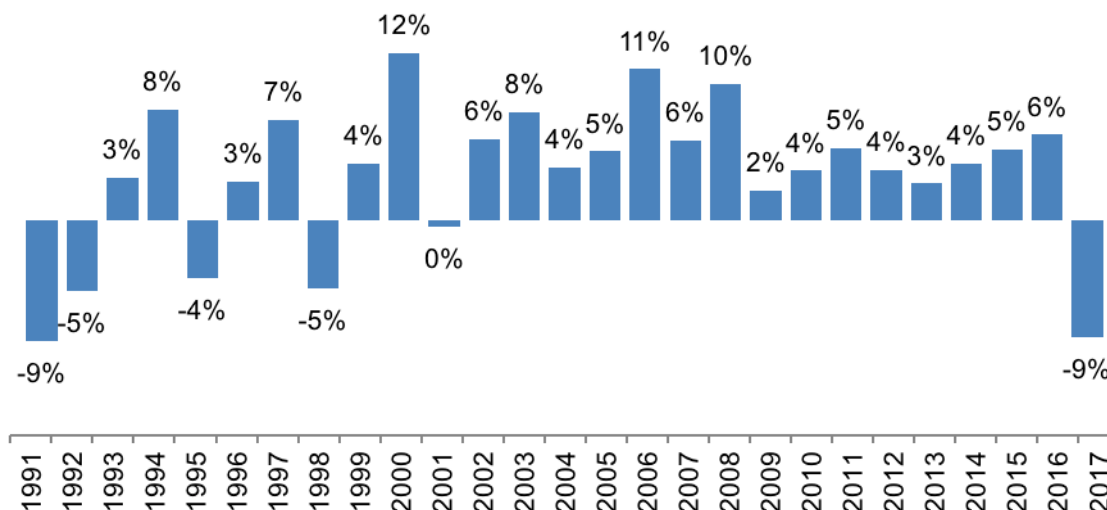
Una evaluación crítica de la iniciativa de reingeniería presupuestal 2016 debe tomar en consideración los siguientes factores del contexto de las finanzas públicas de México: i) la última vez que se llevó a cabo una iniciativa ordenada de consolidación fiscal en el país fue a principios de la década de 1990, a través de la desincorporación de empresas de propiedad gubernamental y la supresión de organismos y entidades públicas; ii) en los últimos 13 años, el gasto del Gobierno Federal había crecido a una tasa superior a la de la economía, y iii) al menos el 50% del presupuesto federal estaba comprometido en el pago de la deuda pública, aportaciones de seguridad social y transferencias a los Gobiernos subnacionales, y no podía reestructurarse sin que mediaran reformas de ley. El análisis del gasto público federal de 2016 confirma que la iniciativa tuvo los resultados esperados, aunque modestos, en términos de rubros de gastos y entidades antes mencionados.

Ante estas consideraciones, la iniciativa se focalizó en la reducción del gasto público de las empresas de propiedad gubernamental, de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, así como de los institutos nacionales de seguridad social. Por su parte, en el gasto de la APF, si bien no se reduce, se contiene una tendencia inercial de crecimiento. La iniciativa se centró en el gasto en servicios personales y en operación; sin embargo, también se observó una importante reducción en la inversión pública de las empresas de propiedad gubernamental y los institutos de seguridad social.

A nivel agregado, la iniciativa no tuvo un impacto sobre el crecimiento en el gasto total del Gobierno Federal. Entre 2015 y 2016, este gasto mostró un incremento de 6,3% real, mientras que el crecimiento real del gasto programable fue de 5,7%. En 2017, el gasto público federal registró una disminución de 9%, la mayor desde 1991. Parte de esta contracción real del gasto se debe a presiones inflacionarias no esperadas que redujeron el crecimiento real del gasto

federal. Aun considerando este efecto, se aprecia una disminución considerable del gasto público (gráfico 10).²⁷

Gráfico 10. Evolución del gasto total del Gobierno Federal (crecimiento porcentual real)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, si bien los resultados de la iniciativa de reingeniería presupuestal de 2016 fueron modestos y focalizados, su mérito radica en que la necesidad de iniciar un proceso efectivo de consolidación fiscal logró colocarse en la agenda de política pública.

La iniciativa deja importantes lecciones en cuanto a los retos y limitaciones que enfrenta una medida de este tipo y su impacto potencial:

- La experiencia internacional muestra que ninguna metodología presupuestal es una panacea. La revisión del presupuesto público es un esfuerzo a largo plazo, que requiere el involucramiento del Poder Ejecutivo, las unidades ejecutoras de gasto, el Poder Legislativo, así como de la sociedad civil en el ámbito de la rendición de cuentas. En este sentido, un proceso de reingeniería presupuestal no puede verse como un esfuerzo de un año fiscal, sino como una iniciativa de carácter multianual.
- La reingeniería presupuestal tiene que asumirse como un proceso gradual y continuo, cuyo objetivo sea implementar procesos estructurados de gestión del gasto que contribuyan a la construcción de una cultura de eficiencia en el presupuesto. En este sentido, una iniciativa de presupuesto base cero puede convertirse en una herramienta que otorgue visibilidad y profundidad al gasto y que fije metas agresivas, pero creíbles, de reducción presupuestal.

²⁷ La inflación esperada en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017 era de 3%, mientras que la registrada ascendió a 6,77%.

- La reingeniería presupuestal es ante todo un proceso jurídico. El alcance de la iniciativa está acotado por el marco normativo de manera que las iniciativas de mayor alcance requieren de reformas estructurales para poder implementarse debidamente.
- Un elemento clave en el proceso de reingeniería presupuestal es la eliminación de redundancias funcionales del Gobierno. Las redundancias funcionales se dan cuando dos o más entidades públicas llevan a cabo la misma función. Su eliminación busca reducir costos administrativos y de transacción. La eliminación de redundancias funcionales es una de las acciones con mayor impacto potencial en el marco de un proceso de reingeniería presupuestal; sin embargo, esta medida conlleva la fusión de estructuras administrativas o instituciones que requiere, en muchos casos, de reformas normativas de gran alcance.
- La optimización del gasto en servicios personales tiene uno de los mayores grados de complejidad dentro del proceso de reingeniería propuesto. Además de la problemática natural que enfrentan los procesos de reingeniería de personal, en el sector público tienen que armonizarse la legislación laboral, presupuestal y administrativa de manera de poder llevar a cabo liquidaciones ordenadas.
- Para que la optimización del gasto operativo sea sustentable debe estar basada en iniciativas de eficiencia del gasto que logren una reducción del presupuesto sin comprometer la cantidad y calidad de servicios públicos que el Estado debe ofrecer por ley.
- La reducción de la inversión pública es fácil de alcanzar en términos operativos y normativos. En este sentido, una reducción de la inversión pública, en un contexto económico y normativo no propicio para que la iniciativa privada la supla, es una medida de consolidación fiscal a corto plazo que incluso puede afectar la salud fiscal del país a mediano y largo plazo.
- Una parte central del proceso de reingeniería es la transparencia presupuestal. En este sentido, corresponde al sector público el liderazgo en cuanto a los insumos de la transparencia y a las instituciones de la sociedad civil la utilización de esta información para generar un entorno de mayor transparencia y debate en torno a las finanzas públicas.
- Los requerimientos de información de un proceso de reingeniería presupuestal son demandantes. Al respecto, la información presupuestal publicada por México puede tomarse como la mejor práctica en términos de los datos necesarios para implementar un proceso de este tipo. Entre la información que se requiere están los datos de presupuesto propuesto, aprobado y ejercido para cada una de las unidades ejecutoras de gasto del Gobierno, información sobre la composición del gasto a nivel funcional y programático, así como información detallada de las plazas del Gobierno, incluidos su descripción, costo y adscripción. También resulta importante contar con información

sobre el desempeño de los programas presupuestarios y con evaluaciones serias de los mismos.

- Una parte relevante del gasto público la ejercen entes con un alto grado de autonomía de gestión presupuestal. El Gobierno Federal está imposibilitado para dirigir centralmente un proceso de reingeniería en estos entes. La coordinación de iniciativas descentralizadas de reingeniería entre estos entes públicos a través de un sistema de incentivos y penalidades tiene que ser una prioridad en la agenda de la reingeniería del gasto. Sin embargo, este tipo de acciones coordinadas puede involucrar reformas relevantes a los marcos normativos vigentes.

Referencias

- Bastable, C.F. 1892. *Public Finance*. London: Macmillan.
- Burrows, G. y B. Syme. 2000. Zero-Based Budgeting: Origins and Pioneers. *ABACUS*, 36 (2):226-241.
- Caiden, N. y A. Wildavsky. 1974. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley-Interscience.
- Callaghan, S., K. Hawke y C. Mignerey. 2014. Five myths (and realities) about zero-based budgeting. McKinsey & Company. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/five-myths-and-realities-about-zero-based-budgeting>.
- Casar, M. A. 2015. México: Anatomía de la Corrupción. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) e Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).
- Dean, P. 1986. Assessing the Performance Budgeting Experiment in Four Developing Countries. *Financial Accountability & Management* 2(1): 1-23.
- Diamond, J. 2003. From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. IMF WP/03/169. Washington D.C.: FMI.
- Draper, F. y B. Pitsvada. 1981. ZBB: Looking back after ten years. *Public Administration Review*, enero/febrero 1981:76-83.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2013. Mexico: Reforms to the Fiscal Framework. *IMF Country Report 13/333*. Washington, DC.: FMI.
- Kavanagh, S. 2012. ZBB is back. *Public Management*, abril de 2012:15-17.
- Kavanagh, S. 2011. *Zero-Base Budgeting Modern Experiences and Current Perspectives*. Calgary: Government Finance Officers Association and The City of Calgary.
- Kristensen, J. K. 2002. Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries. Paris: OCDE.
- Lauth, T. 2014. Zero-Based Budgeting Redux in Georgia: Efficiency or Ideology? *Public Budgeting & Finance*, Primavera de 2014:1-17.
- Marcel, M. 2012. Budgeting for Fiscal Space and Government Performance beyond the Great Recession. Paris: OCDE.
- Newland, C. 1983. A Mid-Term Appraisal-the Reagan Presidency: Limited Government and Political Administration. *Public Administration Review*, enero/febrero 1983: 1-21.

Powell, A. 2017. Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial. Washington, D.C.: BID.

Pyhrr, P. A. 1970. Zero-Base Budgeting. *Harvard Business Review*, 49:111-121.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2016. Lineamientos por los que se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las secretarías y entidades de la Administración Pública Federal. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5426426&fecha=22/02/2016.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2015a. Criterios Generales de Política Económica 2016. Disponible en: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/paquete/CGPE_2016.pdf.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2015b. Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2016. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/lineamientos_programacion_presupuestacion_2016.pdf.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2015c. Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_Py_P_Inv_ene_may_2015.pdf.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2014. Criterios Generales de Política Económica 2015. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppenf/2015/paquete/criterios_generales_pe_2015.pdf.

Tanzi, V. 1999. Governance, corruption, and public finance: An overview. *Governance, Corruption, and Public Financial Management*. Asian Development Bank.

Wildavsky, A. 1975. Budgeting. Oxford: Transaction Publishers.