

El Presupuesto Base Cero. Avances de su instrumentación en la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016

José Manuel Flores Ramos*

“El concepto de base cero está de moda. En diversos campos se le presenta como si fuera un proceso milagroso que puede transformar por completo a una organización de la noche a la mañana, como por arte de magia. Eso, desde luego, no es cierto.

Se trata de un útil método gerencial que se aplica a las operaciones y programas sobre los que la gerencia tiene cierta capacidad de discreción; pero su puesta en práctica constituye un proceso intrincado y laborioso. Se requiere la voluntad, la comprensión y el trabajo arduo de todos los niveles de la gerencia.”³

PAUL, STONICH 1981

INTRODUCCIÓN

El análisis de la metodología del Presupuesto Base Cero en el momento actual en México, se ha puesto de moda como dijo Paul J. Stonich en 1977, cuando publicó su libro *Base cero: Planeación y Presupuesto*, que conjuntamente con la obra de

* Licenciado en Economía y Especialista en Pensamiento Económico, egresado de la Facultad de Economía; Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ambos grados por la UNAM y en los cuales obtuvo mención honorífica. Doctor en Economía por parte de la misma Facultad. Docente en las licenciaturas y en las Divisiones de estudios de posgrado de la UNAM, UP e INAP, impartiendo las materias de Finanzas Públicas; Contabilidad Gubernamental; Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación de Proyectos de Inversión; Historia Económica y Pensamiento Económico. Presidente del Colegio de Economistas del D.F. 2013-2015. Ha laborado en distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal.

³ Stonich, Paul J., Colaboradores: John C. Kirby, Jr., Howard P. Weil, Kent A. Thompson, Eric E. von Bauer. *Base cero: Planeación y presupuesto*. Editorial Trillas, México, 1981.

Peter A. Pyhrr el *Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos*⁴, sentaron las bases de esta novedosa metodología presupuestaria, basada en la interrelación de la planeación y la presupuestación sin tomar en cuenta lo realizado por la empresa privada o la administración pública en el año anterior. Su punto de partida es la evaluación de los gastos, a partir de cero, como lo identifican los subtítulos de sus obras.

En este artículo se analiza la relación existente entre la metodología del Presupuesto Base Cero **PbC** propuesta por los autores mencionados y el proceso de programación y presupuestación del **PEF** para el año 2016, identificando las particularidades de la aplicación de esta metodología orientada básicamente al sector privado, al caso de la integración del presupuesto público mexicano.

Conceptos y Aspectos Generales del Presupuesto Base Cero

Es un tipo de presupuesto “... que nos obligara a identificar y analizar lo que queríamos hacer en conjunto, a fijar objetivos y metas, a tomar decisiones necesarias y a evaluar los cambios de responsabilidad y cargas de trabajo, pero no después de elaborar el presupuesto, sino durante su elaboración como parte integral del proceso... el **PbC** trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos”.⁵

El proceso de elaboración del Presupuesto Base Cero “... consiste en identificar paquetes de decisión y en clasificarlos según su orden de importancia, mediante el análisis del costo beneficio. Por lo tanto, este proceso de elaboración de presupuestos puede aplicarse a toda actividad, función u operación donde sea posible identificar una relación de costo/beneficio, aunque la evaluación sea muy subjetiva”.⁶

⁴ Pyhrr, Peter A., *Presupuesto Base cero. Método práctico para evaluar gastos*. Editorial Limusa, México, Novena impresión. 1990.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Pyhrr, *op. cit.*, p. 21.

El Presupuesto Base Cero (PbC), es retomado por la administración pública federal mexicana, después de más 40 años de su nacimiento en el sector privado estadounidense, como una necesidad de eficientar en 1968 el gasto de la empresa *Texas Instruments* cuando "... fue necesario hacer una reducción del presupuesto. Cuando deseábamos una reducción de 5% pedíamos a los gerentes que especificaran lo que se eliminaría si redujéramos sus presupuestos un 10% y después seleccionábamos un 5% del 10 % ya indicado".⁷

Posteriormente en 1970 la metodología del PbC, fue implantada por Pyhrr en el estado de Georgia, cuando el gobernador era Jimmy Carter, iniciándose su adopción por otras empresas públicas o privadas.

Pyhrr, plantea que la "... filosofía y los procedimientos que se utilizan para implantar el PbC en la industria y el gobierno (así como los beneficios que se obtienen del mismo y los problemas generales que éste implica) son casi idénticos, lo único que difiere es la forma de implantarlo en cada caso, que debe ajustarse a las necesidades de cada usuario.

El proceso requiere que cada gerente justifique el presupuesto solicitado completo y en detalle, además de tener que comprobar por que debe gastar tanto dinero. Cada gerente debe preparar un "... paquete de decisión" de cada actividad u operación, el cual debe incluir un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados consecuencias de la no adopción del paquete y beneficios obtenidos".⁸

El Proceso de Planeación y Presupuestación Base Cero

El sistema de Planeación, Programación y Presupuestación, se inició en los Estados Unidos en el departamento de la Defensa

⁷ *Ibid.*, Prólogo, p. XI.

⁸ *Ibidem.*

en 1961, con el objeto de tener un sistema para determinar las “... compensaciones entre programas que tuvieran objetivos similares, analizar el desarrollo y el impacto de los programas y unir estos objetivos con el presupuesto del año en curso”.⁹

En México el origen del sistema presupuestario moderno se remonta a 1976, con la adopción del Presupuesto por programa **PPP** para apoyar la planeación nacional. A partir del PP’SP se definían funciones y subfunciones gubernamentales que se alineaban con la misión de las dependencias y entidades y se diseñaban programas a los que se fijaban metas y costos.

La Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) y la aparición de la Nueva Estructura Programática (NEP), surgieron en el año de 1996, en el que se dio un “... cambio de enfoque que buscó la adopción de un presupuesto orientado a resultados a partir de la incorporación en el proceso presupuestario de un conjunto de técnicas modernas de gestión: planeación estratégica, orientación al cliente, indicadores de desempeño y administración por objetivos. ... el Proceso Integral de Programación y Presupuesto **PIPP**, surgió a partir de 2003, en el que se inició un proceso de sistematización y modernización del proceso presupuestario, el cual buscaba la adopción de un nuevo sistema informático en línea, que abarcara de manera integral las etapas del ciclo presupuestario, así como la reducción y simplificación de trámites administrativos. Adicionalmente, con el fin de fortalecer la contribución de la Estructura Programática como plataforma para las actividades de asignación, seguimiento, control y evaluación del gasto público federal, se realizaron esfuerzos orientados al fortalecimiento de las categorías programáticas, así como del proceso de selección de metas e indicadores (el número de indicadores del presupuesto se redujo en más del 40% entre 2000 y 2005).

⁹ *Ibid.*, p. 167.

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

Para la correcta adopción del **PbR** y del **SED**, se buscó la adopción de mejoras cualitativas en la Estructura Programática, destacando a partir del ejercicio fiscal 2008 la incorporación del Programa presupuestario **Pp's**, como la categoría programática, que permite agrupar las asignaciones presupuestarias en conjuntos de acciones homogéneas y vincularlas al logro de resultados, a través de los objetivos y metas definidos con base en la Matriz de Indicadores para Resultados **MIR**. Con lo anterior, se buscó articular las etapas del proceso presupuestario a partir de los **Pp's**, centrando el análisis y las decisiones prevalecientes en las etapas de proceso presupuestario en esta categoría de la Estructura Programática.¹⁰

El Proceso de Planeación y Presupuestación Base Cero que se propone utilizar la Administración Pública Federal (**APF**) en el 2016, ha tomado en cuenta en términos generales, los elementos que Pyhrr y Stonich plantean para cumplir con los objetivos de disminuir y eficientar el gasto público.

Stonich, plantea que la instrumentación del **PbC** deberá partir de un esquema general, pero a su vez diseñar a la medida de las necesidades individuales de la organización en donde se quiera implantar, tomando en cuenta los siguientes elementos:

- a) Los factores ambientales;
- b) La “cultura” de la organización;
- c) Los objetivos de la organización, y
- d) El proceso se deberá desenvolver entre los diferentes niveles gerenciales, de arriba abajo como de abajo arriba.

¹⁰ SHCP. *Esquema Integral de la Estructura Programática*, junio 2015.

La aplicación del **PbC** aunque con una metodología general, deberá ser diferenciada tratándose de la Administración Pública Centralizada como sería la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados; o al aplicarse a la administración pública paraestatal, integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Lo anterior debido a que las dependencias de la Administración Pública Centralizada, dependen totalmente de las disposiciones normativas que en materia presupuestaria emiten las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, mientras que las entidades de la administración pública paraestatal cuentan con diversas formas de organización, niveles de autonomía de gestión y presupuestaria.

El Proceso de Planeación y Presupuestación Base Cero

A continuación se detallan los 6 pasos que plantea Stonich, para la instrumentación del **PbC** y lo que se está desarrollando en la Administración Pública Federal:

Paso 1. Establecer Presunciones de Planeación

“El proceso de base cero se inicia con el establecimiento de presunciones de planeación para el año siguiente, las cuales sirven como aportación a los diversos departamentos operativos en sus esfuerzos de preparación de presupuesto.

Para analizar con eficiencia la operación, el gerente de nivel inferior necesita contar con presunciones de planeación referente a tasas de inflación e incrementos salariales, al igual que ocurre con el gerente que prepara un presupuesto a la usanza tradicional.

Además de estas presunciones económicas y de planeación, el gerente de nivel inferior necesita información acerca de los requerimientos del nivel de servicio en los departamentos similares al suyo. Mientras más completos sean los planes y presunciones, más fácil será para el gerente preparar su presupuesto.”¹¹

En la APF, se cuenta con el PND 2013-2018 y con los programas institucionales, sectoriales, regionales y especiales que se derivan del Plan.

En el PND se determina como objetivo general llevar a México a su máximo potencial, lo cual se logrará cumpliendo las 5 metas nacionales:

Cuadro 1 OBJETIVO GENERAL: LLEVAR A MÉXICO A SU MÁXIMO POTENCIAL		
Metas Nacionales	Diagnóstico	Plan de acción
I. México en Paz.	México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia.	Fortalecer al Estado y garantizar la paz.
II. México Incluyente.	Persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país.	Integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades.
III. México con Educación de Calidad.	Es indispensable aprovechar nuestra capacidad intelectual.	Articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera.
IV. México Próspero.	Existe la oportunidad para que seamos más productivos.	Eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país.
V. México con Responsabilidad Global.	México puede consolidarse como una potencia emergente.	Consolidar el papel constructivo de México en el mundo.
Estrategias Transversales	1. Democratizar la productividad; 2. Gobierno cercano y moderno, y 3. Perspectiva de Género.	
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en el <i>PND 2013-2018</i> . Elaborado por el Poder Ejecutivo Federal.		

¹¹ Stonich, Paul J., *op. cit.*, p. 33.

De acuerdo con lo anterior, el sistema de Planeación Programación y Presupuesto mexicano, cuenta con un sistema denominado de Planeación Democrática, en el qué, para el cumplimiento de los objetivos y metas de la planeación de largo y de mediano plazo, el proceso de programación y presupuesto anual, vincula los resultados anuales con la elaboración de diversos tipos de **Pp's** elaborados con base en la metodología del **PbR**.

Paso 2. Identificar “Unidades de Decisión”

“... La unidad de decisión es la agrupación separada de actividades en torno a las cuales se centra el análisis.

Dicha unidad puede ser el centro de costos o unidad presupuestal, según la denominación tradicional, o abarcar un grupo de actividades.”¹²

En el **PEF** se encuentran ubicadas las “*unidades de decisión*” del Sector Público Federal, que tendrán que alinearse a la metodología del **PbC**, impulsado por el Ejecutivo federal, en el ámbito de sus competencias y el marco normativo que los rigen.

CUADRO 2			
I. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015			
RAMOS	ENTES	MONTO EN MILLONES DE \$	%
A: RAMOS AUTÓNOMOS	11	89,597.3	1.9
Poderes	2		
Institutos	5		
Comisiones	2		
Consejo*	1		
Tribunal	1		
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	24	1,184,295.0	25.2
Oficina de la Presidencia	1		
Secretarías de Estado	18		

¹² Stonich, Paul J., *op. cit.*, p. 33.

Tribunales	1		
Consejería	1		
Consejo	1		
Comisiones	2		
C: RAMOS GENERALES		2,223,544.7	47.4
Gasto Programable			
Gasto No Programable			
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	2	706,453.9	15.0
E: EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO	2	923,525.2	19.7
Neteo: Resta de: a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) subsidios y transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal.		(443,764.4)	(9.5)
GASTO NETO TOTAL		4,694,677.4	100
<i>Fuente:</i> Elaboración propia, con base en los datos del <i>Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2015</i> . SHCP. Publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> del 15 de agosto de 2014.			

Asimismo, las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se constituirán en unidades de decisión, que de acuerdo a su situación jurídica y a las instrucciones de la SHCP, deberán impulsar el **PbC** en sus áreas de competencia.

CUADRO 3	
II. ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO	
Organismos Descentralizados	87
Organismos Descentralizados No Sectorizados	8
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	75
Fideicomisos Públicos	13
Fideicomisos Públicos que forman parte del Sistema Financiero Mexicano	6
TOTAL	189
<i>Fuente:</i> Elaboración propia, con base en la <i>Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento</i> . SHCP. Publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> del 15 de agosto del 2014.	

Los poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las empresas productivas del Estado, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, también en su caso, deberán constituirse en “unidades de decisión” y se sujetarán en lo conducente a lo establecido por la SHCP, en los “*Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2016*” a fin de lograr la congruencia requerida en cumplimiento a lo dispuesto en la LFPRH y demás disposiciones aplicables.”¹³

Stonich, plantea que “... entre las unidades de decisión pueden figurar también: proyectos o programas especiales; actividades que se aplican en toda la organización, mercadotecnia o capacitación; objeto de gasto, o servicios prestados.”¹⁴

Es por ello, que en el tercer eje para la estructuración del PPEF 2016 se plantea “... realizar un análisis y revisión de los Pp’s, con el fin de identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances que permitan proponer fusiones, re-sectorizaciones y en su caso eliminaciones de Pp’s que se vean reflejadas en la estructura programática...”¹⁵

Las unidades de decisión son, como su nombre lo indica, unidades de actividades que son susceptibles de analizarse para tomar decisiones discrecionales.

Por tanto, en su análisis es importante analizar las actividades fijas que están limitadas por la ley, por la práctica institucional o por otras restricciones. Se separan de esas actividades, sobre las cuales sí es posible actuar.

¹³ SHCP. *Lineamientos para el proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio fiscal 2016*. 22 de junio del 2015, p. 1.

¹⁴ Stonich, Paul J., *op. cit.*, p. 33.

¹⁵ *Lineamientos para el proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio fiscal 2016*. *op. cit.*, p. 4.

Por lo general se excluyen también los gastos involuntarios que forman parte de un presupuesto de operación.

“... Las unidades de decisión deben establecerse en un nivel organizacional que sea lo bastante alto para que la persona responsable de la operación de la unidad (el gerente de la unidad de decisión) tenga control efectivo sobre los recursos monetarios que le asigna el presupuesto. La ventaja, tanto para la alta gerencia como para el gerente de la unidad de decisión, es que el plan a seguir por éste se presenta no sólo en términos de los recursos monetarios que se van a gastar, sino también de las actividades que han de efectuarse.

Es deseable que las unidades de decisión sean más o menos similares en tamaño, por lo que toca a personal y a recursos monetarios. No es posible, realizar un análisis apropiado de unidades de decisión muy grandes, puesto que tienden a comprender multiplicidad de actividades, con lo que se complica el análisis incremental que se realiza posteriormente.”¹⁶

En el caso de la **APF**, la unidad de alto nivel de decisión será la **SHCP** y las entidades y dependencias serán las unidades ejecutoras de los paquetes de decisión que emita la Secretaría de Hacienda.

Paso 3. Analizar cada Unidad de Decisión

“La planeación y presupuestación base cero está diseñada para hacer que todos los niveles gerenciales participen en el análisis.

El análisis en el nivel de unidad de decisión es el corazón del proceso; es la etapa que más tiempo requiere y la zona más vulnerable. Si los datos que se obtienen son insuficientes o inexactos, ello se reflejará en todo el proceso de planeación y presupuestación.”¹⁷

¹⁶ Stonich, Paul J., *op. cit.*, p. 34.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 35.

En el sistema de programación-presupuestación mexicano, la **SHCP** norma el proceso de integración presupuestario, y participan de manera activa las entidades y dependencias, así como los poderes Legislativo, Judicial y entes autónomos en el ámbito de su responsabilidad.

En este proceso existen diversas fechas críticas, que de acuerdo con los artículos 42 y 43 de la **LFPRH**, se establecen para la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y del **PEF**, los cuales se pueden interrelacionar con los pasos que plantea *Base Cero Planeación y Presupuesto* de Stonich, en su metodología de presupuesto base cero.

CUADRO 4		
EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN-PRESUPUESTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y SU INTERRELACIÓN CON EL PbC		
FECHA	ACCIÓN	METODOLOGÍA BASE CERO
1 de abril.	El Ejecutivo envía escenarios para el siguiente año, los principales objetivos y programas prioritarios y sus montos.	Paso 1. Establecer presunciones de Planeación. Paso 2. Identificar “unidades de decisión”.
30 de junio.	La SHCP envía estructura programática e informa sobre los avances físico y financiero de los programas y proyectos.	Paso 3. Analizar cada unidad de decisión.
8 de septiembre.	El Ejecutivo presenta los proyectos de LIF y PEF, así como los Criterios Generales de Política Económica, al Congreso y a la Cámara de Diputados respectivamente.	Paso 3. Analizar cada unidad de decisión. Del 30 de junio a esta fecha las entidades y dependencias con base en los lineamientos programáticos emitidos por la SHCP, revisan su estructura administrativa, programática y los proyectos de inversión a realizar el año siguiente.
20 de octubre.	La Cámara de Diputados aprueba la LIF.	Paso 3. Analizar cada unidad de decisión. La Cámara de Diputados, analiza, revisa, y aprueba la LIF.

31 de octubre.	La Cámara de Senadores aprueba la LIF.	Paso 3. Analizar cada unidad de decisión. La Cámara de Senadores analiza, revisa, y aprueba la LIF.
15 de noviembre	La Cámara de Diputados aprueba el PEF.	Paso 3. La Cámara de Diputados, analiza y revisa la propuesta de Gasto de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los entes autónomos, y en su caso la modifica y procede a su autorización.
20 días naturales después de aprobados.	El Ejecutivo deberá publicar en el DOF la LIF y el PEF.	
20 días naturales después de publicado el PEF.	El Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados los tomos y anexos del PEF	
<i>Fuente:</i> Elaboración propia, con base en la <i>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria</i> y el <i>Capítulo 2 de la obra citada de Stonich.</i>		

Objetivos de las Unidades de Decisión

Stonich, plantea que “...el gerente de la unidad de decisión inicia el análisis al especificar su objetivo y el propósito de la unidad. ... Una vez que ha consignado sus objetivos, el gerente de la unidad de decisión describe la manera en que efectúa sus operaciones, y señala los recursos, tanto monetarios como humanos, que utiliza.

Obviamente, esta labor puede resultar demasiado pesada si el gerente se pone a describir sus operaciones con gran detalle. La relación de equipo ordinario de oficina —escritorios, lápices, sujetapapeles— definitivamente no es lo que se pretende en esta etapa del proceso.

Más bien, la descripción debe referirse a aquellos elementos de los recursos que son únicos en la operación, además de la cantidad y tipo de empleados que aportan sus esfuerzos a la unidad de decisión. Siempre que sea posible, las operaciones deben describirse en orden de flujo de trabajo.”¹⁸

¹⁸ Stonich, *op. cit.*, p. 35.

Esas instrucciones generales están dadas por la SHCP, a través de los lineamientos de Programación-Presupuestación que emite anualmente.

De acuerdo con lo anterior, el enfoque del **PbC** en la integración del presupuesto de la APF, se manifiesta en las acciones realizadas durante el proceso de programación y presupuestación para el año 2016.

La revisión de la estructura del gasto público federal, que las Unidades de decisión enunciadas anteriormente deberán realizar, se hará bajo los siguientes “paquetes de decisión”, establecidos por la SHCP bajo las siguientes las premisas:

CUADRO 5	
REVISIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL 2016	
Para el proceso de programación y presupuestación del ejercicio fiscal 2016, se llevará a cabo una revisión de la estructura del gasto público federal con el fin de que el PP'SEF 2016 que será remitido a la H. Cámara de Diputados sea elaborado con la visión de incrementar la eficiencia del gasto público, priorizar los apoyos a programas sociales y productivos, continuar con el impulso a la inversión, y cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y de los programas que derivan del mismo. Para estos efectos, la estructuración propuesta del PP'SEF 2016 se cimentará en los cuatro ejes:	
EJES	VERTIENTES
I. REVISAR LAS ESTRUCTURAS ORGANÍCAS DE LA APF. I.1 Personal	<p>a) Se valorará la viabilidad de centralizar diversas áreas transversales en las dependencias coordinadoras de sector, como es el caso de las áreas de administración de recursos humanos, materiales y financieros, de planeación, evaluación y vinculación, de comunicación social, de relaciones internacionales, así como los órganos internos de control, entre otras.</p> <p>b) Se identificarán las áreas o estructuras que presenten duplicidades o similitudes en sus actividades al interior de las dependencias y entidades de la APF, con el fin de valorar las fusiones y/o eliminaciones respectivas.</p> <p>c) Se identificarán las similitudes entre las funciones de entidades paraestatales a fin de proponer, en su caso, las fusiones, desincorporaciones y/o eliminaciones respectivas.</p>

<p>I.2. Gastos de Operación Realizar un análisis de la información relativa a los gastos de operación con el fin de optimizar la asignación de recursos destinados a este rubro que permita su reducción de manera consistente y sostenida, sin afectar los niveles de operación de los programas a cargo de las dependencias y entidades.</p>	<p>Los conceptos sujetos a dicho análisis son los relativos a los gastos en alimentación, telefonía, comunicación social, asesorías y consultorías, viáticos, pasajes, materiales y suministros, impresiones y fotocopiado, así como congresos y convenciones, entre otros.</p>
<p>II. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS. Realizar un análisis y revisión de los Programas presupuestarios Pp's.</p>	<p>Identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances que permitan proponer fusiones, re-sectorizaciones y en su caso eliminaciones de Pp's que se vean reflejadas en la estructura programática.</p>
<p>III. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN (PPI's) Analizar y revisar los Programas presupuestarios PPI's, con el fin de identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances que permitan proponer fusiones, re-sectorizaciones y en su caso eliminaciones de PPI's que se vean reflejadas en la estructura programática.</p>	<p>Llevar a cabo un análisis a través de los Documentos de Planeación enviados por las dependencias y entidades que permita priorizar los Programas y proyectos de inversión PPI's, con el fin de canalizar los recursos disponibles a aquellos PPI's que muestren mejores indicadores de rentabilidad social, mayor impacto en el desarrollo regional, que presenten un mayor avance en las factibilidades técnicas, legales y ambientales y contribuyan al cumplimiento de las estrategias planteadas en el PND 2013-2018 y en los programas especiales que de él emanan, tales como el Programa Nacional de Infraestructura PNI, 2014.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia, con base en los <i>Lineamientos para el proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2016</i>. Elaborados por la SHCP, p. 4.</p>	

Mediciones de desempeño y carga de trabajo

“... se establecen mediciones de desempeño y carga de trabajo, con objeto de examinar los puntos débiles y fuertes del método que aplica el gerente, así como para describir con mayor detalle su objetivo...”

El gerente pone a consideración métodos alternativos de operación, tales como la de Centralizar las funciones; Descentralizar las funciones; Asignar las funciones a un contratista; Combinar la función con otras actividades; o Eliminar la función.

Después de analizar tanto el método de operación en uso como las posibles alternativas, el gerente, en consulta con su superior, escoge el mejor método, sobre la base de un análisis que muestre las ventajas y desventajas de cada alternativa, según su evaluación en las mediciones de desempeño.

La proposición de alternativas constituye una innovación respecto del pensamiento “normal”, que por lo general no se concentra en encontrar diferentes maneras de hacer el trabajo en cuestión, sino en encontrar formas de mejorar el proceso que se practica.

Para llevar a cabo esta parte del proceso, se requiere el concurso de la imaginación, y se anima a los gerentes de las unidades de decisión a realizar un verdadero esfuerzo para apoyar la nueva alternativa con un cálculo de los beneficios y riesgos que pueden desprenderse de ella.¹⁹

Una vez que se ha seleccionado la alternativa apropiada se inicia el análisis incremental, en el que el gerente de la unidad de decisión determina cuál es la necesidad más importante de servicio a la que atiende su unidad.

Las necesidades de más alta prioridad contienen el primer incremento de servicio; es decir, el mínimo.

En teoría, el incremento mínimo se determina mediante la selección de la cantidad de servicio; es decir el mínimo. En teoría, el incremento mínimo se determina mediante la selección del servicio que es imprescindible que realice la organización; la cantidad debajo de la cual será imposible proporcionar cualquier servicio significativo.

A menudo se especifica que el mínimo no exceda del nivel actual más allá de cierto porcentaje.

¹⁹ Stonich, *op. cit.*, pp. 36-37.

El problema práctico de lograr que los gerentes ofrezcan mínimos razonables se resuelve mediante la especificación de “mínimos máximos” por debajo del actual.

Por tanto, el primer nivel incremento ofrece una gama más estrecha de servicios de la que se proporciona en el momento, o menor calidad o cantidad de servicio.

Al identificar el nivel mínimo de servicio, se obliga al gerente a concentrarse en las funciones que realiza su unidad.

El análisis comprende:

1. El objetivo de la unidad de decisión;
2. El método de operación en práctica, y los recursos que requiere;
3. Las alternativas que se consideraron y la razón para rechazar las que no se emplearon, y
4. El incremento mínimo de servicio, su costo y su beneficio en términos de carga de trabajo y desempeño. Incrementos adicionales de servicio, costo y beneficios conexos.

Paso 4. Revisar y Reasignar Recursos: Jerarquización

“Los incrementos formulados por los gerentes de unidad de decisión proporcionan a los gerentes de alto nivel la información básica para la asignación crítica de recursos. El corazón de este proceso es la jerarquización, o establecimiento de prioridades.

La primera jerarquización ocurre de hecho en el nivel de unidad de decisión, cuando el gerente recomienda la provisión de fondos para una función particular antes que para otra. En muchos casos, sin embargo, el gerente de la unidad de decisión no hace sino identificar niveles cada vez mayores del mismo servicio, como parte de su análisis.

La jerarquización se basa en el análisis escrito y en las charlas que sostienen los gerentes de unidad de decisión con el gerente

encargado de establecer prioridades. Los costos y beneficios escritos de cada incremento son los criterios formales para la jerarquización; sin embargo, el intercambio de ideas en las reuniones es también de vital importancia en la determinación de prioridades.

El proceso de jerarquización requiere por lo general de reuniones de grupo que establezcan las prioridades apropiadas.

Se enlistan en ella los costos de cada decremento o incremento y se someten a discusión los beneficios; una vez que se revisa y se conceden fondos para cada incremento de una unidad de decisión, se pone al siguiente “en competencia” con los demás incrementos situados a la izquierda de las líneas gruesas de la figura, el cuarto incremento de ventas corporativas compite con el tercero de publicidad y el segundo de administración de mercadotecnia.

En el siguiente nivel de jerarquización, el proceso se vuelve más complejo, pues el gerente encargado de llevarlo a cabo debe basar su análisis en las tablas de jerarquización ya preparadas en el análisis previo.

Resulta obvio que el establecimiento de prioridades en los niveles siguientes puede ser una tarea formidable si no se acomete con cuidado. Para ayudar en el proceso y eliminar un papeleo innecesario se siguen diversos procedimientos. Se lleva un archivo de registros sumarios, de una página, el cual se utiliza si surgen preguntas específicas. La “zona gris” de las tablas de jerarquización es el punto en que debe concentrarse principalmente la toma de decisiones.”²⁰

²⁰ El gerente traza la pauta de asignación sobre la base de su requerimiento propuesto para la donación de recursos en el año siguiente. El gerente fundamenta su requerimiento sobre el beneficio/costo de los incrementos que le competen y sobre su convicción de la “racionalidad” de su requerimiento. Obviamente si el requerimiento está allende dicha pauta de asignación, el gerente de jerarquización habrá de determinar una nueva pauta de asignación y de revisar las zonas grises ubicadas por debajo y por encima de la pauta nueva.

Con frecuencia, el personal prepara análisis separados en los que se resumen los puntos importantes.

Se trata de identificar si la organización tiene un potencial alto, medio o bajo de reducción de costos, y de recomendar una gama de asignación de recursos para cada organización. Una vez que se han trazado las pautas de asignación, el producto final de estas reuniones y análisis es una tabla de jerarquización para toda la organización, constituye un registro de todas las decisiones que se han tomado en el proceso de planeación y presupuestación base cero.

No sólo muestra a qué renglones se asignarán o no se asignarán fondos en el próximo ejercicio, sino clasifica actividades en orden de prioridad, así será más fácil efectuar ajustes en el ejercicio.

Es conveniente señalar que el proceso de jerarquización sirve de dos propósitos distintos.

- a) El propósito obvio es hacer selecciones de asignación de recursos, y
- b) El proceso de jerarquización proporciona un foro para la comunicación: las reuniones que se realizan, si se desenvuelven como es debido, permiten que todos los participantes aprendan juntos lo que es su organización y cuáles son sus necesidades.

La **SHCP** integró para la elaboración del presupuesto del año 2016, el documento “*Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*”, en donde se plantea el Esquema Integral de la Estructura Programática, las Categorías Programáticas (Base 2016), los Elementos Programáticos (Base 2016) así como las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

En este documento se establece el esquema previsto para cada proceso presupuestario, y se incluye el análisis de los siguientes insumos fundamentales:

- Catálogos y relaciones, administrativos, funcionales, programáticos y económicos;
- Cartera de programas presupuestarios;
- Matrices de indicadores para resultados bajo la metodología de marco lógico (MIR);
- Analíticos por clave presupuestaria;
- Analíticos de clave de entidades paraestatales;
- Anexos transversales;
- Estrategia programática;
- Misión;
- Compromisos plurianuales, y
- Programas y Proyectos de la Cartera de Inversiones.

El análisis de estos elementos servirá de base para que las dependencias y entidades preparen sus presupuestos en forma detallada.

Paso 5. Preparar Presupuestos Detallados

Una vez que se han tomado las decisiones de asignación de recursos, se preparan los presupuestos detallados.

“La tabla de jerarquización formulada por la gerencia, y los formularios de las unidades de decisión que muestran todos los incrementos y decrementos al presupuesto, constituyen la base para esta función mecánica.

El presupuesto final contiene las prioridades aprobadas. Este presupuesto, si bien se prepara de manera muy diferente de los presupuestos tradicionales, similares imprevistos (como salarios, premios, viáticos) pasan directamente al presupuesto y al sistema de control existente.”²¹

²¹ Stonich, *op. cit.*, p. 45.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, permite realizar esta actividad sin problema, ya que se presenta en tres clasificaciones básicas los gastos del sector público: la administrativa, la funcional y la económica.

- a) **La clasificación administrativa** tiene como finalidad establecer un sistema de control administrativo de los gastos públicos, así como facilitar las necesidades de contabilidad gubernamental. Define al ejecutor o administrador directo del gasto y los organiza en ramos presupuestales. Identifica a todos los ejecutores de gasto y facilita la ubicación de los responsables del gasto público, ya que muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal (ver cuadros 1 y 2).

- b) **La clasificación funcional** agrupa al gasto público de acuerdo con el destino de los recursos en tres apartados básicos: las de gestión gubernamental, las de desarrollo social y las de desarrollo económico y en otras que clasifican las funciones no incluidas en la clasificación anterior, básicamente las relacionadas con el pago de la deuda, las ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores) y las transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno.

Esta clasificación formula las funciones o actividades fundamentales del gobierno federal, y comprende las erogaciones que tienden a lograr un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta y específica; es decir, se basa en los actos realizados por las autoridades públicas y en qué y quiénes reciben el beneficio del gasto.

Asimismo permite evaluar en qué medida las instituciones de la administración pública cumplen con las funciones económicas o sociales asignadas e identifica las tendencias del gasto público según la finalidad y función.

Esta clasificación identifica al gasto según el fin para el que se realizó el gasto concreto, identificando la función y subfunción que cada ente debe cumplir.

- c) La clasificación económica**, se basa en la clasificación por objeto del gasto, la cual ordena las erogaciones públicas en un listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar los bienes y servicios que el Gobierno Federal demanda para desarrollar sus acciones.

La estructura del clasificador se integra por capítulos, conceptos y partidas genéricas y específicas.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, los capítulos constituyen un conjunto homogéneo y ordenado de bienes y servicios requeridos por el gobierno federal, para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y permite realizar el análisis de la planeación nacional.

La estructura del clasificador por objeto del gasto está agrupada en nueve capítulos y la SHCP, como unidad de decisión de alto nivel establecerá en que capítulos de gasto se realizará el ajuste.

La clasificación por objeto de gasto, se estructura en capítulos, conceptos y partidas, que permiten elaborar con facilidad la propuesta de ajuste a los gastos de operación, que el paquete de decisión propuesto por la SHCP, trazó a las entidades y dependencias de la APF con el fin de optimizar la asignación de recursos destinados a este rubro y que permita su reducción de manera consistente y sostenida, sin afectar los niveles de operación de los programas a cargo de las dependencias y entidades.

Los conceptos sujetos a dicho análisis, con el objeto de reducirlos serán básicamente a los siguientes capítulos de gasto:

- ***El Capítulo 2000 Materiales y Suministros***, que agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase

de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas, será ajustado;

- ***El Capítulo 3000 Servicios Generales***, que integra las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública, en específico las partidas relativas a los gastos en alimentación, telefonía, comunicación social, asesorías y consultorías, viáticos, pasajes impresiones y fotocopiado, así como congresos y convenciones;
- ***El capítulo de gasto 4000 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras Ayudas***, que incluye las asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades, se ajustara con la reducción de 246 programas presupuestarios, con relación a los existentes en el año 2015.
- ***El Capítulo 5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles*** agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles, inmuebles e intangibles, requeridos en el desempeño de las actividades de los entes públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno, y
- ***El Capítulo 6000 Inversión Pública***, que integra las asignaciones destinadas a obras por contrato y proyectos productivos y acciones de fomento. Incluye los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto serán reducidos por el ajuste a los Programas y Proyectos de Inversión, planteados al inicio de la administración.

En los siguientes capítulos de gasto no se anunció algún paquete de decisión de ajuste específico:

- **El Capítulo 1000 servicios personales**, que agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral, no se planteó ningún ajuste importante no obstante que este capítulo de gasto es el más importante del gasto público.
- **Para los Capítulos 7000 Inversiones financieras y otras provisiones, que integran las Erogaciones** que realiza la administración pública en la adquisición de acciones, bonos y otros títulos y valores; así como en préstamos otorgados a diversos agentes económicos. Se incluyen las aportaciones de capital a las entidades públicas; así como las erogaciones contingentes e imprevistas para el cumplimiento de obligaciones del gobierno; **8000 Participaciones y Aportaciones**, que contiene las asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye las asignaciones destinadas a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas, mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebre el Gobierno Federal con éstas. Y el capítulo **9000 Deuda pública**, que integra las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos; incluye la amortización, los intereses, gastos y comisiones de la deuda pública, así como las erogaciones relacionadas con la emisión y/o contratación de deuda. Asimismo, incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores **ADEFAS**, tampoco se plantean ajustes importantes.

Esta clasificación del gasto permitirá identificar y analizar por capítulo, concepto y partida específica en forma detallada los gastos que se deberán ajustar, de acuerdo a los criterios establecidos por la SHCP.

La información proporcionada por la clasificación administrativa, la funcional, la económica y la programática, que ya se aplica en el esquema presupuestal mexicano, permitirá a la administración pública, preparar los presupuestos en forma detallada para evaluar sus montos y el desempeño de los Pp's, como lo marca la metodología del PbC.

Paso. 6. Evaluar el Desempeño

La planeación y presupuestación base cero proporciona dos tipos de datos para revisión por parte de la gerencia "... los datos financieros y mediciones de desempeño y carga de trabajo, que pueden someterse a examen periódico".

De esta manera, es posible atribuir responsabilidad a los gerentes de unidad de decisión tanto por los costos como por el desempeño. Para que rinda dividendos, la planeación y presupuestación base cero requiere que se le refuerce con mediciones y controles.

Existen diversos métodos de evaluación:

- ✓ **Revisión financiera mensual de cada unidad de decisión y de jerarquización.**
Se trata de una revisión financiera a la usanza tradicional, basada en la comparación del presupuesto con los datos reales. Se refiere únicamente a gastos ya efectuados.
- ✓ **Revisión trimestral de producción de cada unidad de decisión y de jerarquización.**
Esta revisión de la producción planeada dentro de la organización es la clave para la utilización exitosa del sistema.

Para hacer esta evaluación se emplean las mediciones de desempeño.

✓ **Revisiones trimestrales (o con la periodicidad necesaria) del plan y el presupuesto tanto de la compañía como de las unidades de decisión.**

Es esencial un proceso en el que puedan efectuarse revisiones ordenadas a los planes, y la que aquí se recomienda está basada en *a)* desempeño hasta la fecha, y *b)* factores ambientales que confronta la compañía, como las presiones de utilidades.”²²

El Gobierno federal realiza estas revisiones de manera permanente, a través de los informes trimestrales de evaluación de los ingresos, el gasto y la deuda pública; así como del análisis de los estados contables, financieros y presupuestarios que elaboran los entes de la administración pública.

Para la evaluación del desempeño se realizó un análisis del comportamiento de los tipos y programas presupuestarios que desde el año 2008 han operado en la administración pública, así como la evaluación del desempeño de los mismos, con el objeto de identificar las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances que permitan proponer fusiones, re-sectorizaciones y en su caso eliminaciones de **Pp's** que se vean reflejadas en la estructura programática

La propuesta de la Estructura Programática para el 2016, indudablemente que debió de haber tomado estos elementos, que aunados a la evaluación de los programas presupuestarios, sirvieron de base para determinar la estructura programática a analizar el 2016.

Análisis de la Estructura Programática 2008-2015

El gasto de la Administración Pública Federal, para el cumplimiento de su misión, también se puede evaluar a través de los programas presupuestarios. De acuerdo con lo dispuesto en el

²² Stonich, *op. cit.*, p. 46-47.

artículo 2, fracción XXII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria **LFPRH**, se definen como el “... conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el **PND** y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.”²³

En el presupuesto del año 2008 existían 1,574 **Pp's**; para el año 2015 disminuyeron hasta llegar a 974 en el ejercicio fiscal 2015, lo que representó una caída de 600 **Pp's**, lo que sin duda, cualesquiera que sean los argumentos para su eliminación, ha disminuido la participación del Estado en la actividad económica, social y política de la sociedad, afectando los niveles de crecimiento del **PIB**, la creación de empleos y la distribución de la riqueza. Aunque por otro lado permitió estabilizar la economía, reducir la inflación y los déficits presupuestales.

“... La evolución del número de **Pp's** en la Estructura Programática de cada ejercicio fiscal, refleja las fusiones, eliminaciones, resectorizaciones de **Pp's**, así como la fusión de dependencias, la desaparición y creación de ramos autónomos y administrativos, así como de Entidades de Control Directo **ECD** y de empresas productivas del Estado; como resultado de lo anterior, en el periodo 2008-2015, el número de **Pp's** disminuyó en 38.1%... los **Pp's** se clasifican en grupos, finalidades y modalidades, a efecto de identificar con toda claridad las asignaciones y destino final del gasto público federal. En lo que respecta a las modalidades, la clasificación vigente considera un total de 23 tipos de programas.”²⁴

²³ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)*.

²⁴ SHCP. Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Presentación a la H. Cámara de Diputados En cumplimiento al artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, junio 2015.



Fuente: SHCP. Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Presentación a la H. Cámara de Diputados En cumplimiento al artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, junio 2015.

De estos 23 tipos de **Pp's**, para el 2015 el 25.6% correspondía a los Programas tipo *E Prestación de Servicios Públicos*; el 10% a los tipo *K Proyectos de Inversión*; el 9.8% a los programas *S Sujetos a Reglas de Operación*; el 9.1% a los programas *U Otros Subsidios*, sin reglas de operación, el 8.6% a los programas *P Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas* y el 8.4% a los programas *R Específicos*.

Es decir el 71.5 % de los tipos de programas se concentran en 6 de los 23 tipos de **PP's**; de estos los que más disminuyeron del 2008 al 2005, son los programas *S Sujetos a reglas de operación* en un 63.5%, *R Específicos* 79.9% y *U otros subsidios* 27%; y el que ha incrementado son los programas de *Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas* en un 3.7%.

En el cuadro 7, se definen los **Pp's**, el comportamiento y la modalidad de los programas presupuestarios de la **APF**.

**CUADRO 7
 DEFINICIÓN Y COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES
 PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS POR MODALIDAD**

Programas presupuestarios	2008 (1)	2013 (2)	2015 (3)	% (3)/ Total	% inc o dec 3/1
E Prestación de Servicios Públicos Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, a través de las siguientes finalidades: i) Funciones de gobierno; ii) Funciones de desarrollo social, y las iii) Funciones de desarrollo económico.	295	257	249	25.6	(15.6)
K Proyectos de Inversión Proyectos de inversión sujetos a registro en la Cartera que integra y administra el área competente en la materia.	104	99	98	10.0	(5.8)
S Sujetos a Reglas de Operación Definidos en el Presupuesto de Egresos y los que se incorporen en el ejercicio.	260	100	95	9.8	(63.5)
U Otros Subsidios Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios.	122	105	89	9.1	(27.0)
P Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas Actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento.	81	79	84	8.6	3.7%
R Específicos Solamente actividades específicas, distintas a las demás modalidades.	408	80	82	8.4	(79.9)
Otros (1)	304	268	277	28.5	8.8
Total	1574	988	974	100	(38.1)
(1) Otros incluye: G Regulación y supervisión; M Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional; O Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión; F Promoción y fomento; J Pensiones y jubilaciones; A Funciones de las Fuerzas Armadas; D Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca; I Gasto Federalizado; B Provisión de Bienes Públicos; T Aportaciones a la seguridad social; W Operaciones ajenas; C Participaciones a entidades federativas y municipio; N Desastres Naturales; L Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional; H Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS y Aportaciones a fondos de estabilización).					
<i>Fuente: Elaboración propia, con base a la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. SHCP, junio 2015.</i>					

El cuadro 8, muestra la evolución de la Estructura Programática por tipo de Ramo del ejercicio fiscal 2008 al 2015.

CUADRO 8				
ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA POR TIPO DE RAMO DEL EJERCICIO FISCAL 2008 AL EJERCICIO FISCAL 2015				
PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS POR MODALIDAD	2008 (1)	2013 (2)	2015 (3)	3/1 % + o -
Ramos Administrativos	1,278	730	680	(46.8)
Ramos Generales	94	69	81	(13.8)
Ramos Generales (Gasto No Programable)	55	24	24	(43.6)
Entidades de Control Directo Empresas Productivas del Estado	107	109	62	(42.0)
Entidades de Control Directo Empresas Productivas del Estado	0	0	48	100.0
Otros				
Total	1574	988	974	(38.1)

Fuente: Elaboración propia, con base a la *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*. SHCP, junio 2015.

Las causas de las modificaciones en el número de **Pp's** de 2008 a 2015, se debieron a diversas causas que modificaron la participación del Estado en la economía, lo que generó ampliaciones o deducciones de programas.

I. Causas que generaron decrementos de Pp's en la APF en el periodo analizado:

- La baja de una gran cantidad de **Pp's** en los Ramos de Educación Pública, Salud, Comunicaciones y Transportes; Medio Ambiente y Recursos Naturales; así como en Gobernación, y
- Eliminación de varios **Pp's** por la extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

II. Causas que generaron aumentos de Pp's en la APF en el periodo analizado:

- Incremento de **Pp's** en el Ramo de Hacienda y Crédito Público y en el de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación **SAGARPA**.

- La ampliación de campos en la clave presupuestaria para identificar las ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados, por incrementos de los Ramos Generales en el número de **Pp's**, principalmente en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. Incrementó los programas dirigidos a Zonas Metropolitanas, y debido a que los recursos destinados a este Ramo se ubicaron en el presupuesto, creándose un **Pp's** por cada Ramo Administrativo. El ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, también incremento sus **Pp's**.
- La creación del Ramo 40 **INEGI** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática como órgano desconcentrado, generó aumentos de programas presupuestarios.
- Los incrementos en el número de **Pp's** en Petróleos Mexicanos y en la Comisión Federal de Electricidad.

Estructura Programática 2016

Análisis de la Estructura programática vigente en 2015

Como se señaló en el cuadro 8, en el ejercicio fiscal 2015 la Estructura Programática consideró 974 **Pp's** con asignación de recursos fiscales y propios; sin embargo, al considerar los **Pp's** de la Estructura Programática que no cuentan con recursos aprobados en el PEF, el número de **Pp's** se incrementa a 1,097, como se muestra a continuación:

CUADRO 9			
Pp's en Estructura Programática 2015			
Tipo de Ramo	Con recursos	Sin recursos aprobados en PEF	Total
Ramos Administrativos y ECD	742	76	818
Empresas de Control Directo (ECD)	62	4	66
Ramos Administrativos	680	72	752
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	0	4
Ramos Generales	81	40	121

Empresas Productivas del Estado	48	4	52
Ramos Autónomos	69	2	71
INEG	6	1	7
Ramos Generales (Gasto No Programable)	24	-	24
Total general	974	123	1,097

Fuente: Elaboración propia, con base a la *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*. SHCP, junio 2015.

Estructura programática a emplear en el PP'SEF 2016

La propuesta de la Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año 2016, con base en el **PbC** considera una reducción del 22.4% al número de los **Pp's** presupuestarios que operan en el 2015.

Para la conformación del **PEF** 2016, se contemplan 851 **Pp's**, lo que significó que con relación a los programas que operaban en el año 2015, se fusionaran, re-sectorizaran, o eliminaran 246 programas; mientras que en promedio del 2008 al 2015, la disminución de los **Pp's** medidos en términos anuales fue del orden de 86 programas. En un solo año se eliminaran tres veces más **Pp's**, que el promedio anual de programas eliminados en los últimos 7 años.

Pp's EN ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 2015-2016 POR TIPO DE RAMO				
Tipo de Ramo	2015	2016	Variación	
			Abs.	%
Ramos Administrativos y ECD	818	605	-213	-26.0
Empresas de Control Directo (ECD)	66	40	-26	-39.4
Ramos Administrativos	752	565	-187	-24.9
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	3	-1	-25.0
Ramos Generales	121	96	-25	-20.7
Empresas Productivas del Estado	52	46	-6	-11.5
Ramos Autónomos	71	70	-1	-1.4

INEG	7	7	0	0.0
Ramos Generales (Gasto No Programable)	24	24	0	0.0
TOTAL	1,097	851	-246	-22.4

Para la definición de los programas presupuestarios a emplear en el PEF 2016 por parte de los Ramos Administrativos y de las Empresas de Control Directo **ECD**, se realizó un análisis de los mismos con el fin de identificar complementariedades, similitudes y/o duplicidades en sus objetivos y alcances, con base en lo cual se realizaron fusiones, re-sectorizaciones y eliminaciones de **Pp's**, observando la vinculación a las Metas Nacionales que establece el **PND 2013-2018**; sus objetivos, así como los objetivos de los programas derivados de éste.

“... el número de programas presupuestarios en la Estructura Programática a emplear en el **PEF 2016**, Empresas de Control Directo, asciende a 605 **Pp's**, lo que representa una disminución de 26% respecto a los **Pp's** contenidos en la Estructura Programática vigente; dicha disminución derivó de los siguientes resultados:

- Se fusionaron 261 **Pp's** en 99;
- Se re-sectorizaron 7 **Pp's**;
- Se eliminaron 56 **Pp's**, y
- Se crearon 4 **Pp's**.”²⁵

Los programas de los Ramos Generales medidos en el mismo periodo, disminuyeron en 25 **Pp's**, lo que significara una reducción del 20.7% en este tipo de programas.

Análisis de los programas y proyectos de inversión 2016

En lo que se refiere a la *Cartera de Programas y Proyectos de inversión*, “... se realizarán evaluaciones socio-económicas de los mismos, con la finalidad de jerarquizarlos, depurarlos y en su caso promover esquemas de participación privada a través de

²⁵ Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016.

PPI's para complementar la inversión pública, en los sectores energéticos y de infraestructura con ahorro privado.

El criterio de prelación y depuración en este rubro debería ser reevaluar el impacto de los *Programas y Proyectos de inversión* que se tienen contemplados realizar durante el año 2016, con el fin de evaluar su costo-beneficio y minimizar los proyectos a depurar.”²⁶

**CRITERIOS PARA APLICAR EL
PRESUPUESTO BASE CERO EN LOS
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN 2016**

Prelación de PPI's.	Criterios adicionales para la prelación de PPI's por ramo.
Depuración de PPI's.	Revisión de PP's por ramo basados en la eficiencia y ejercicio del presupuesto.
Diversidad en distribución de esquemas de financiamiento.	Mayor participación privada.

Con la finalidad de que las entidades y dependencias de la **APF** evalúen el grado de avance y la situación jurídica que guardan los **PPI's** y puedan establecer la jerarquización de los mismos, la **SHCP** elaboró el documento denominado “*Avance Físico y Financiero de los Programas y Proyectos de Inversión. Enero-Mayo 2015*”.

Este documento contiene por Ramo presupuestario, la Clave de los Programas y Proyectos de Inversión que desarrollará, el Nombre de la Entidad federativa en donde se ejecuta el proyecto; el Tipo de programa o proyecto de que se trata; la etapa en que se encuentra; el monto total de la Inversión requerida; el Presupuesto original, el modificado; el Monto programado y ejercido en el año; el Monto ejercido acumulado; las fuentes de financiamiento; el Avance físico porcentual.

²⁶ Flores Ramos, José Manuel, Instrumentación del Presupuesto Base Cero en México 2016. *Revista Examen*, número 241/año XXIV/abril, 2015, p. 43.

Esta información se integra con datos a mayo de 2015 y servirá como base a las unidades de decisión de la **APF**, para jerarquizar sus **PPI's** con base en los Criterios para aplicar el Presupuesto Base Cero en los Programas y Proyectos de Inversión, enunciados anteriormente.

Con base en lo analizado en este documento sobre el PbC y el proceso de integración programático presupuestal de la APF, podríamos concluir que:

- ✓ A partir de los años ochenta y hasta el año 2015, en la elaboración del presupuesto de Egresos de la Federación se han utilizado diversas metodologías, desde el Presupuesto incrementalista, el Presupuesto por programa **PPP**, pasando por la Planeación Estratégica **PE** y el Presupuesto Basado en resultados **PbR**, todos ellos siempre se orientaron a la disminución del Presupuesto Público de la Federación, eficientando el gasto público, aunque no se haya utilizado la metodología del **PbC**.
- ✓ Los principios teóricos de la metodología del Presupuesto Base Cero, han sido retomados para la elaboración y ajuste del **PEF 2016**, lo que permitirá con base en los paquetes de decisión emitidos por la **SHCP** en junio del 2015, reducir el gasto de las dependencias y entidades de la **APF** en tres vertientes: a la estructura de la **APF**, a los programas presupuestarios y a los proyectos de inversión.
- ✓ Esta revisión deberá concluir con una reingeniería administrativa y presupuestal de la forma en cómo ha operado tradicionalmente la **APF**, al centralizar en las dependencias coordinadoras de sector las diversas funciones transversales como es el caso de las áreas de administración de recursos humanos, materiales y financieros; de planeación, evaluación y vinculación; de comunicación social; de relaciones internacionales, así como los órganos internos de control.
- ✓ El ajuste de los 246 programas presupuestarios, deberá ser complementado con el fortalecimiento y la reorientación

de los programas que continúen en la estructura programática, a efecto de que no se afecten los niveles mínimos de bienestar con que cuenta la población de bajos ingresos y se reoriente la vocación de subsidio de los Pp's sociales a la de promover opciones productivas.

- ✓ En lo que se refiere a la revisión y ajuste de los proyectos de inversión, sería importante mantener los ya iniciados y que tienen un grado de avance significativo ya que su eliminación tiene un costo económico y social significativo; y en los que se propone realizar y consolidar mantener aquellos cuya valoración de costo beneficio y de impacto en el desarrollo económico y social sea positivo.

Es importante destacar que los proyectos de inversión, son los que promueven el crecimiento económico y el desarrollo nacional, el disminuirlos se atentaría contra el desarrollo futuro de la economía, dado su efecto multiplicador.

- ✓ Los ajustes que se realizaran al PEF con base en el PbC, no solo deberán responder a la coyuntura por la baja del precio del petróleo y la disminución de la plataforma de exportación, la cual plantea la necesidad de reducir el gasto ante la previsible reducción en los ingresos para el año 2016, sino que responda a las necesidades de promover un crecimiento económico equilibrado y a la satisfacción de requerimientos de una población que carece, de los satisfactores mínimos; sin descuidar el objetivo de preservar la estabilidad económica.
- ✓ Los ajustes que se han realizado en el año 2015 y los que se efectuaran en el 2016 bajo la modalidad del **PbC**, ya tuvieron efectos importantes en las principales variables macroeconómicas, al disminuir la expectativa de crecimiento del **PIB** para los años 2015 y el 2016; la posibilidad de creación de una mayor cantidad de empleos productivos y bien remunerados, con base a la demanda existente en la economía ; así como la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de la población que se encuentra en condiciones de pobreza.

-
- ✓ Sería importante adicionar al paquete de decisión establecido por la **SHCP**, la revisión del *Capítulo 1000, Sueldos y Salarios*, con la finalidad de ajustar:
 - a) Los altos niveles de los sueldos y salarios que cobran los servidores públicos con nivel de mando, a partir de los directores de área hasta el nivel de la Presidencia de la República, los cuales en algunos casos superan sustantivamente, a los ingresos que obtienen Servidores Públicos en países desarrollados de niveles similares, disminuyendo la partida *1100 Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente*; y en su caso al personal de honorarios que cobra en estos niveles salariales.
 - b) Los excesivos niveles de mando existentes a partir del personal de enlace, hasta el del Presidente de la República, entre este primer nivel y el de enlace existen 9 puestos, identificados en las siguientes categorías: Secretario de Estado, Subsecretario, Oficial Mayor, Jefe de Unidad, Director General, Director General Adjunto, Director, Subdirector, Jefe de Departamento y Personal de Enlace, en este sentido con base en un análisis de puestos y de sueldos y salarios, se debería plantear una reingeniería en los niveles de mando y en los niveles salariales, que busque eliminar algunos niveles de mando y con esto ajustar el gasto de la partida *1100 Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente*, al disminuir las contrataciones de los niveles de mando que se juzguen innecesarios en las dependencias y entidades de la **APF**.
 - c) La diferencia entre los niveles salariales del Presidente de la República y del Director General en el 2015, es de únicamente un 10%; y entre este puesto y el primero existen 4 niveles, con una diferencia no mayor al dos por ciento entre cada uno de ellos, no obstante que los niveles de responsabilidad entre un nivel y

otro varían significativamente, por tanto al suprimir puestos intermedios se tendría una estructura salarial más funcional y eficiente, con el consecuente ahorro de gastos en las partidas del capítulo de servicios personales.

- d) Revisar y ajustar las prestaciones y gastos de seguridad social privados a los que este grupo tienen derecho y los niveles operativos no, a fin de buscar la congruencia en las prestaciones sociales otorgadas y generar ahorros entre otras en las partidas *1400 Seguridad Social; 144 Aportaciones para Seguros; 1500 Otras Prestaciones Sociales y Económicas* y en la partida *1700 Pago de Estímulos a Servidores Públicos*.
- ✓ Aunado al punto anterior, sería importante incluir en los *Paquetes de decisión* eficientar el gasto que se realiza en el *Capítulo 7000 Inversiones financieras y otras provisiones*; en el *Capítulo 8000 Participaciones y aportaciones*, que contiene las asignaciones destinadas a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios.

Y sobre todo controlar el crecimiento en los últimos años del *Capítulo 9000 Deuda pública*, que integra las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno por concepto de deuda pública interna y externa derivada de la contratación de empréstitos.

Como se ha detallado el **PbC**, y en general, las políticas presupuestarias han ajustado el presupuesto a la baja, sería importante reflexionar hasta donde se podría continuar ajustando el presupuesto público, sin que se afecten drásticamente el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano con una visión social, promotor del crecimiento económico y de la estabilidad macroeconómica.

Anexo 1					
PERSONAL DE MANDO					
Límites Máximos de Percepción Ordinaria Total en la Administración Pública Federal					
(\$ Netos Mensuales)					
	Presidente de la República	143,628	56,028	199,656	100
G	Secretario de Estado	138,941	52,921	191,862	96.1
H	Subsecretario	138,719	52,650	191,369	95.9
I	Oficial Mayor	135,351	51,517	186,868	93.6
J	Jefe de Unidad	134,998	51,349	186,347	93.3
K	Director General	130,765	49,165	179,930	90.1
L	Director General Adjunto	106,569	40,564	147,133	73.7
M	Director	80,699	31,449	112,148	56.2
N	Subdirector	35,649	14,664	50,313	25.2
O	Jefe de Departamento	23,185	10,478	33,663	16.9
P	Personal de Enlace	14,761	7,531	22,292	11.2
‘I La percepción ordinaria incluye todos los ingresos que reciben los servidores públicos para sueldos y salarios, y por prestaciones, independientemente de que se reciba en forma periódica o en fechas definidas. Los montos netos mensuales corresponden a la cantidad que perciben los servidores públicos, una vez aplicadas las disposiciones fiscales. Los montos indicados no incluyen la potenciación del seguro de vida institucional y el pago extraordinario por riesgo que se otorga a los servidores públicos cuyo desempeño pone en riesgo la seguridad o salud de los mismos. Los rangos de las remuneraciones del personal operativo y de categorías, varían conforme a las Condiciones Generales de Trabajo y las Contratos Colectivos de Trabajo.					
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en el <i>Anexo 23.1.1 del PEF. 2015.</i>					

BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. *El presupuesto Base Cero* (compilación de notas seleccionadas).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Flores Ramos, José Manuel. “Instrumentación del Presupuesto Base Cero en México 2016”. *Revista Examen*, número 241/año XXIV/abril 2015, p. 43.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Martner, Gonzalo. *Planeación y presupuesto por programas*, 1967.
- Pyhrr, Peter A., *Presupuesto base cero*, Editorial Limusa, México, 1978.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Precriterios de Política Económica 2016*. 2015.
- SHCP. *Esquema Integral de la Estructura Programática*, junio 2015.
- SHCP. *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, México, 2001.
- SHCP. *Informe semanal del vocero*, 30 de marzo-3 de abril 2015.
- SHCP. *Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*. Presentación a la H. Cámara de Diputados en cumplimiento al artículo 42, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, junio 2015.
- SHCP. *Lineamientos para el proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio fiscal 2016*, 22 de junio.
- Stonich, Paul J., *Base Cero: Planeación y Presupuesto*. Biblioteca de Ciencias de la Administración, Editorial Trillas, México, 1994.

Sesión de Preguntas y Respuestas

Gerardo Gil Valdivia: La siguiente fase de esta reunión que les propongo, es que recojamos una muy breve serie de preguntas por parte del público asistente, rogándoles que primero se identifiquen y, segundo, que por favor sean muy puntuales en el cuestionamiento, muy concretos.

Y daríamos oportunidad a que después de recoger esas preguntas los panelistas pudieran elaborar algunas consideraciones finales si así lo estiman conveniente. Abriríamos entonces el micrófono con la reiteración muy respetuosa de ser muy específico, van a ser solamente unas cuantas preguntas en virtud de la hora, al resto de las personas podemos recibir las preguntas por escrito y se las haremos llegar a los ponentes.

Jorge Ernesto Michaus: Buenas tardes. Primeramente felicidades a los integrantes del panel. Mi pregunta va en el sentido de que el Presupuesto Base Cero es una herramienta administrativa muy útil para la cuestión del control de los recursos de la empresa o de la organización o en este caso del país.

Pero se está tomando en cuenta desde el punto de vista de impacto en lo económico que tiene que realizar el gobierno con el ejercicio de sus recursos y con la obtención de sus recursos, el aspecto de un replanteamiento estratégico que realmente sí genere un impacto en el crecimiento económico del Estado en general y en el desarrollo cualitativo del Estado.

Y, por otra parte, si existe un replanteamiento también de una reingeniería porque precisamente la aplicación del Presupuesto Base Cero va en un acotamiento de un presupuesto basado en actividades donde cada actividad genera valor y, obviamente, un costo, alineándolo junto con el aspecto de la metodología de marco lógico que bien aplicada pues sí genera un impacto en los problemas fundamentales, o sea, viendo el análisis del árbol de problemas y vinculando a los diferentes agentes económicos que son la empresa, las familias, los sindicatos, son los demás actores

económicos y las secretarías de Estado que están funcionalmente, pero no se ven como procesos, no se consideran transversales y hay duplicidad de esfuerzos en muchas ocasiones.

¿Se está considerando también una reingeniería para una aplicación adecuada del presupuesto?

Cristina Penso, de la Universidad Metropolitana: Me quedó claro que hay que un proyectado para el 2016 vinculado en cuanto al gasto con el Plan Nacional de Desarrollo, pero en los tiempos que vamos a mitad de año, lo que no me queda muy claro, es quién va a revisar qué programas serán recortados, cómo se vincula esto con el presupuesto con base en resultados.

¿Qué criterios son los que privarán para recortar un programa u otro? ¿Y qué pasaría con los programas federalizados en cuanto a las aportaciones y las participaciones en los estados y municipios? ¿Cómo se está considerando eso? Para que de nueva cuenta en las aplicaciones no persistan programas de tipo corte clientelar, o sea, se recorten programas con una visión tal vez de tipo hacendaria.

Yo participé cuando había dos secretarías, en la época de la Secretaría de Programación y Presupuesto se hacía el presupuesto de Egresos desde ahí y se conciliaba con la Secretaría de Hacienda el de Ingresos. Eran, con perdón, cenas de negros lo que ocurría ahí, se dilataba, pero lo que ocurría era compatibilizar tal vez la intención de un proyecto de nación o una visión del desarrollo donde había distintas perspectivas.

Mi duda es si este tipo de recortes va a garantizar que se hagan los gastos y los programas necesarios.

Raúl Sanfalteca, de la Profepa: En 2008 habían anunciado un cambio de cultura organizacional, como era el Presupuesto basado en Resultados. Este ya tiene varios años, sí quisiera saber qué función estaría jugando con relación a este Presupuesto Base

Cero donde es algo similar, donde estaremos evaluando esos programas y qué beneficios se estarían dando a la población para aquellos que funcionaran y no, y hacer un rediseño de estos.

En esta situación no sé qué garantías hay de que este Presupuesto Base Cero vaya a funcionar si llevamos siete años con este Presupuesto basado en Resultados y no sabemos hasta ahorita qué resultados ha dado. Gracias.

José Manuel Flores, profesor del INAP: Quisiera hacer nada más dos preguntas concretas. ¿Con qué criterio se elaboró el recorte del 2015, la primera parte, si todavía no estaba operando el Presupuesto Base Cero?

Y, segunda, ¿cuál es el tope de la relación entre el gasto con el PIB que se pretende llegar con esta reducción?

Roberto Escobar, de la Dirección General de Televisión Educativa de la SEP: Mi pregunta es muy concreta. La metodología de Presupuesto Base Cero para este ejercicio 2016 ¿va a ser ya efectiva o nada más es un proyecto, un ejercicio de presupuesto o un ejercicio académico el que se va a hacer para el año que entra? porque las unidades no hemos recibido información concreta sobre ese tema.

Yolanda Estrada, de Dirección General de Televisión Educativa de la SEP: Mi pregunta específica es como dice el compañero no hemos recibido lineamientos a la fecha. Hasta tengo entendido ahorita estamos en la revisión de las estructuras programáticas. En la revisión de las estructuras en el caso de la SEP tenemos 60 programas presupuestarios, de los cuales nos informaron que nos van a dejar 46.

Quiere decir que nos están quitando 14 o re-direccionándolos a otras áreas. Mi pregunta específica es si yo justifico la necesidad de esos programas presupuestarios ¿ustedes van a tener la posibilidad de asignar recursos para ellos?

Diana Vicher: Gracias, es muy concreto. Es para el ingeniero Ulloa, hablaba de que se está realizando un análisis de estructuras orgánicas al interior de las dependencias y entidades, solamente, si pudiera comentar un poco más de quién y cómo se está haciendo. Gracias.

Gerardo Gil Valdivia: Pasaríamos el micrófono a los panelistas que quieran hacer consideraciones finales.

Gustavo Ulloa López: Intento responder las preguntas, creo que es de mucho interés conocer la posición de la Secretaría de Hacienda respecto de este tema. Primeramente el cuestionamiento que nos hacían si el PBC considera un replanteamiento estratégico para mayor desarrollo, una reingeniería para una aplicación adecuada del presupuesto.

Algo de lo que se quiere lograr con esto, como decía Gerardo González hace unos momentos, los recortes que son parejos para todo, no resultan en mejorar la eficiencia de la operación de gobierno, por lo general un recorte de esta naturaleza termina perjudicando más a los programas que son eficientes que aquellos que tienen una laxitud en su operación, por lo tanto, el planteamiento del presupuesto para el 2016 con un enfoque Base Cero pretende analizar precisamente la contribución, buscar que cada programa que esté en la estructura programática justifique plenamente el impacto que debe tener las metas nacionales.

Romper la inercia que muchas veces el Plan Nacional de Desarrollo termina siendo un aspecto secundario y quien manda en materia de política pública es la inercia de programas presupuestarios que es lo que se intenta romper.

Esta reingeniería para una aplicación adecuada del presupuesto implica revisar, como comentaba cuatro ejes, no nada más la parte de cómo se asigna el presupuesto, qué programas van a subsistir, sino eventualmente implica también una reconsideración acerca de cómo está organizado el gobierno dentro de las restricciones

que tenemos para ello, obviamente, un ejercicio muy profundo implicaría grandes reformas que incluso llevan procesos legales complejos.

Tenemos una presión muy fuerte por la reducción de los ingresos, no podemos tratar de hacer algo perfecto, sino hacer algo muy práctico, algo que opere que nos permita hacer frente a esta situación.

Sobre quién va a revisar, qué programas presupuestarios serán recortados que nos preguntaba Cristina. Este es un ejercicio que inicialmente lo estamos desarrollando con la información de desempeño que tenemos disponible desde la Secretaría de Hacienda y con apoyo de la Secretaría de la Función Pública, hemos estado analizando cada uno de los programas con esta información, pero no pretende ser un ejercicio que sea una imposición de la Secretaría, esto se realiza para tener un parámetro.

Y nos encontramos actualmente en una fase de intercambio con las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para conocer obviamente de su perspectiva en qué es en lo que podemos realizar estos ajustes.

Es muy claro que todo programa puede tener una justificación, todo programa, cuando nos sentamos con ejecutores, siempre alguien podrá tener el argumento de decir que es muy especial, muy prioritario, pero cuando tenemos afortunadamente mucha información de desempeño disponible, mucha información acerca de la alineación de estos programas que nos va a permitir de manera conjunta con las dependencias y entidades poder hacer esta discriminación.

En cuanto al gasto federalizado algunos programas del Ramo 23 y del Ramo 33 están siendo también analizados desde esta óptica, las participaciones federales a través de las fórmulas de asignación, se verán ajustadas con base en lo que ocurra de la aplicación de estas fórmulas, pero en general lo que se busca es

que no haya, al igual que en el gasto federal que aplica la propia federación, tener el menor impacto dentro de los beneficiarios de estos programas.

Los recortes garantizarán que se hagan los programas presupuestarios necesarios, es lo que se pretende. Bajo este esquema, a diferencia de un esquema de recorte generalizado, lo que se busca es que el siguiente proceso que es muy importante dentro de esta etapa, que es el de la asignación, una vez que tengamos definida una estructura programática inicial y que seguramente será objeto de discusiones dentro del mismo Congreso de la Unión, dentro de los interesados en todos estos temas, el siguiente paso es realizar las asignaciones presupuestarias.

Y ahí se va a poner mucho énfasis en el impacto potencial que puedan tener cada uno de los programas para tratar de que la reducción del gasto se haga, sobre todo en aquel que no tenga tanta posibilidad de impacto o que la información de desempeño nos haga notar que no han sido efectivos, eficaces en la solución del problema de política pública que pretenden atacar.

Esto no significa que si el programa no es eficiente, pero el problema de política pública es válido, vayamos a eliminarlo simplemente, sino a buscar transformarlo o buscar fusionarlo con otros programas que en conjunto puedan dar una mejor solución al problema que se pretende afrontar.

La reflexión acerca de que el PBR desde su inicio ha venido pregonando que es un cambio de cultura organizacional con enfoque de resultados, coincidimos plenamente, no es una cuestión simplemente de técnica presupuestaria o de cómo ejecutar el presupuesto, sino implica una amplia cultura que debe de permear en todos los niveles de la Administración Pública Federal con ese enfoque de resultados.

Es de reconocer que el PBR en su plenitud no ha llegado al punto de madurez suficiente que se ha planteado desde sus

orígenes, pero poco a poco va generando esa penetración dentro de las instituciones públicas, por ejemplo a través de lo que se ha mencionado de la matriz de indicadores para resultados que buscamos que no sea un elemento para ver o para medir los resultados que se están logrando, sino todo un elemento de planeación que nos permita proyectar, diseñar nuestros programas de manera que logren resolver los problemas para los cuales están diseñados.

En este contexto la relación con el Presupuesto Base Cero que en teoría o desde el punto de vista estrictamente metodológico pareciera contraponerse, la manera como estamos implementando el rediseño del presupuesto 2016 estamos tomando elementos desde ambas perspectivas.

No podemos renunciar a toda esa información muy valiosa que tenemos en materia de Presupuesto basado en Resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño, sino que nos estamos valiendo de ella para poder tener una toma de decisiones bien informada, bien reflexionada y, sobre todo, la cantidad de información que tenemos disponible para ciertos tipos de programas es demasiado valiosa como para no tomarla en consideración.

De esta manera sentimos, estamos convencidos de que esta coyuntura, esta aplicación de la reingeniería del gasto con esta perspectiva va a ser un instrumento, además que nos va a ayudar a fortalecer el presupuesto con base a resultados, no podemos mantener o sostener los beneficios de esta iniciativa si no tenemos también un mecanismo de revisión constante de la ejecución de los programas, de poder reflexionar cuáles de estos programas requieren ser reconsiderados.

Y, por otro lado, tampoco tenemos el margen para estar hablando de un Presupuesto Base Cero, una reingeniería constante del gasto público. Creemos que son elementos complementarios que estaremos utilizando de manera complementaria.

Los criterios de ajuste que se utilizaron para el 2015 evidentemente no toman en consideración la gran propuesta de reingeniería que se está haciendo para el ejercicio 2016. El criterio para realizar estos ajustes fue privilegiar el impacto, que tuvieran el menor impacto negativo posible dentro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, poder focalizar aquellos temas que pudieran impactar negativamente en la consecución de estas metas pues tener mucho cuidado en no interferir a través de la ejecución de los programas o a través de la reconsideración de estos ajustes, en las metas que se tienen consideradas.

En cuanto al monto del ajuste, el ajuste de este año implicó para 2015, 124 mil millones de pesos, una buena parte de este ajuste fue absorbido por las ahora empresas productivas del Estado CFE y PEMEX, pero para 2016 a este ajuste se adicionan otros 135 mil millones de pesos, estamos hablando de un total superior a los 250 mil millones de pesos, es el tamaño del ajuste al cual tenemos que lograr. Y el gran reto de hacer que impacte de manera negativa lo menos posible al propósito del propio gasto público.

En cuanto a la inquietud de los compañeros qué va a pasar con esta metodología, qué va a pasar con esto si a lo mejor dentro de las propias estructuras aún no se ha visto fuertemente su instrumentación, se está desarrollando en varias etapas, como les decía previamente, iniciamos primero desde el análisis desde la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la información que tenemos de la ejecución de los programas presupuestarios.

Pero estamos iniciando, ya hemos tenido varios contactos con las dependencias y entidades para retroalimentar acerca de las posibles alternativas que podemos llevar para este primer entregable que refiere acerca de la conformación de la estructura programática.

Estamos también dando a conocer estudios que se han hecho y aprovechó también para contestar acerca del análisis de estruc-

turas orgánicas, desde la Secretaría de la Función Pública, principalmente se están haciendo análisis acerca de cómo están conformadas las estructuras orgánicas, sobre todo en actividades que son transversales a todos los ramos para poder buscar eficiencias de manera coordinada.

Todos estos ejercicios evidentemente están siendo hechos del conocimiento de las dependencias y entidades, con el propósito de contar con el apoyo para tener un análisis más profundo de qué es lo que se puede lograr y poder converger entre los temas de la integración de programas presupuestarios que resulten complementarios también con las estructuras organizacionales que las operan y tener una visión integral y coordinada de cómo se deben hacer estos ajustes, de manera que esta oportunidad que tenemos muy importante no solamente de verlo como afrontar este problema de finanzas públicas, esta situación de reducción de los ingresos, sino como una oportunidad para hacer una reingeniería del gasto público.

De manera que seamos capaces de ser más eficientes, más eficaces en la ejecución del gasto público y lograr con ello las metas de nuestro Plan Nacional de Desarrollo, poder generar las condiciones propicias para el crecimiento económico, avanzar en temas de reducción de la pobreza, etcétera, en todos los temas de política pública en los que requerimos avanzar en México. Es la manera en que intento responder las preguntas que me hicieron y muchas gracias por la oportunidad.

David Colmenares: Gracias Carlos, nada más un comentario. En el caso del Ramo 28 la Secretaría de Hacienda no puede cambiar ni porcentajes ni cantidades unilateralmente, tendría que ser una decisión del Congreso, ya que las participaciones son producto de aquel pacto que firmamos en 1980 donde las entidades dejan en suspenso, por razones de evitar la doble tributación y acabar con la jungla fiscal que en ese momento existía, de cobrar impuestos que la Constitución al no prohibírselos se los permite, a cambio recibirían un porcentaje participable.

La tendencia sería al revés, como se ha hecho que las entidades dependen en un promedio de un 90 por ciento de estas transferencias para su gasto corriente, hay como 30 iniciativas en el Congreso, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores con propuestas de los legisladores para incrementar ese porcentaje.

Y en el caso del Ramo 33 hay por lo menos el FAIS, el FORTAMUN, el FAFEF y una de las vertientes del FAM que están referenciadas a la recaudación federal participable. Ahí se tendría que cambiar, claro, las de presupuesto sí podrían cambiarse los porcentajes.

Pero uno de los obstáculos para una revisión del gasto público sería cómo vamos a reducir por ejemplo el número de beneficiarios del Seguro Popular cuando la meta es incrementarlo, cómo vamos a reducir la aportación federal a nombre de los beneficiarios que está establecido en el marco de este programa y así por el estilo. Ahí habría que revisarlo.

Y nada más una pregunta. ¿El cuarto año de una administración sería el más adecuado para iniciar un ejercicio de esta naturaleza?, no la fusión de programas parecidos, yo he escuchado quien dice: Este programa se llama modernización, coinciden dos palabras, entonces son similares, vamos a fusionarlo, le quitamos 20 al más chiquito y ya nos ahorramos 20 por ciento, este equivale a 50 millones.

No una cuestión tan apresurada, sin considerar obviamente los trabajos que ha hecho CONEVAL. ¿No podía provocar más ineficiencia que la que se trata de corregir? Yo recuerdo cuando hizo Serra Puche la reforma fiscal, cuando la bandera era la simplificación de las leyes tributarias, pero tuvo que publicar la Secretaría de Hacienda en aquel entonces un pequeño libro cuando era Subsecretario Jaime Serra para explicar la simplificación tributaria. Esa duda sí me inquieta la del cuarto año de gobierno.

Jorge A. Chávez Presa: A mí me gustaría hacer un par de comentarios en virtud de que hay muchos servidores públicos aquí presentes, lo cual celebro porque esto revitaliza a nuestro INAP.

Creo que nos tiene que quedar claro algo –y poner más énfasis– que todo este ejercicio, llámale Presupuesto Base Cero, sacó las tijerotas, sacó la guadaña, sacó el láser, sacó el machete, es irrelevante.

Tenemos un problema que lo que hoy está gastando el país, ese Estado de bienestar que se ha construido no es sostenible con los ingresos que tenemos. Ese es el punto central. Lo que sí debemos de celebrar es que la Secretaría de Hacienda nos ha comunicado, más bien el Presidente de la República y el Secretario Videgaray anunciaron, oigan, necesitamos recortar el gasto, recortar suena muy feo, hay que buscar un eufemismo.

Y quizá lo más interesante de esto es que cuando anuncian Presupuesto Base Cero significa que no van a usar el famoso “a todos parejo”, porque recortar a todos parejo o al menos eso es lo que yo estoy creyendo, eso sí sería introducir una gran ineficiencia.

Lo que sí creo que hay que buscar y entre ustedes como servidores públicos y yo lo digo porque me toca participar en este diplomado en el cual estamos tratando de formar a servidores públicos, es que tiene que haber una disposición de ustedes a colaborar y entender el problema en el que está metida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque la secretaría está metida en un gran problema y no alcanza.

Estoy convencido que ayuda que ustedes tengan una capacidad de iniciativa de decir: Oigan, estas cosas no están sirviendo, estas cosas sí están sirviendo, reasignemos los recursos para acá, hay áreas que no están contribuyendo.

Me tocó estar en Hacienda y, desafortunadamente me tocó estar en puro recorte, mientras que ahora están equipos que no han recortado en 15 años porque el recorte de 2009 fue una vacilada, tenían el fondo que se mencionó.

Tenemos ahora en Hacienda un equipo que no saben o que han tenido la experiencia de ajustar el gasto. Quizá lo positivo de todo esto es que tiene que haber un intercambio, pero ese intercambio se facilita cuando del ejecutor de gasto hay una disposición y una gran claridad de decir: Cuáles programas presupuestarios, incluso no debieran ser programas presupuestarios.

Aquí lo mencionó Javier, me gustó mucho lo que dijo Javier que yo creo que deberíamos de empezar a hacer el Presupuesto Base Cero con la misma estructura programática. La estructura programática –y es lo que yo dije de manera alegórica–, hay que volverla a meter a la botella porque se desparramó.

En el cuadro que les presenté había una estructura muy compacta relacionada con lo que está en la ley que rige todo, que es la Ley de Planeación. El Programa Presupuestario es un chipote que incluyeron en la reforma de la Ley Federal de Presupuesto. Ojalá mi tocayo aquí me ayude a encontrar, no hay ni siquiera la exposición de motivos que explique por qué introdujeron el programa presupuestario.

Y la otra es que se traen a unos chilenos a enseñarnos, o sea, eso fue lo que sucedió cuando nosotros desde 1996 ya teníamos que era un programa, los programas especiales ¿por qué? porque todo mundo se quiere ver retratado, todo mundo quiere tener certeza en el ejercicio del presupuesto.

Y cuando les preguntaron, a uno de estos chilenos que si ellos aplicaban eso en su país dijeron: No, de ninguna manera, esto es una locura, nada más para los programas de inversión, los programas sociales.

Creo que ahorita si vamos a aplicar Presupuesto Base Cero tenemos la gran oportunidad y ahora yo lo digo como contribuyente, tenemos la gran oportunidad de que en el Ejecutivo Federal ahora los programas sean auténticamente programas enfocados a entender y resolver un problema, mejorar una situación.

Para eso tenemos otras categorías programáticas que las pueden utilizar, los proyectos institucionales, el proyecto de capital, las actividades institucionales para poder nuevamente ajustar el gasto a nuestra realidad.

Recordemos cuando otra vez nos sentimos ricos, esa es también la verdad, lo que sucedió, los ingresos petroleros que tuvimos, eso sí, tampoco los tuvo López Portillo, no los recibió, los ingresos petroleros que se recibieron, porque se recibieron por una expansión de Cantarell. Cantarell llegó a producir más de millón y medio de barriles, hoy está apenas, no sé, en 600, llegamos a estar en casi 3 millones de barriles, más precio de petróleo, en cien dólares por barril, es una locura.

Tenemos que ajustarnos a esa realidad y se necesita la cooperación de los ejecutores de gasto, si queremos algo auténticamente. Y luego nada más para finalizar, creo que también tenemos que hacer un ejercicio muy interesante y aquí el INAP yo creo que también podría ayudar a provocarlo, hacer regulación, o más bien, normatividad y regulación Base Cero porque estamos o se le ha incluido a toda la Administración Pública una carga que lo único que hace es generar observaciones.

Las observaciones son causadas por los mismos servidores públicos que inventan normatividad que no sé para qué. Necesitamos Presupuesto Base Cero para la estructura programática y Presupuesto Base Cero para la normatividad y regulación del ejercicio del gasto público. Gracias.

Gustavo Ulloa López: Un comentario acerca de la reflexión de cuál es el momento adecuado para hacer un ejercicio de este tipo.

No tuvimos la oportunidad para reflexionar si era o no el momento adecuado respecto de la Administración, sino que estamos respondiendo de entrada a una situación contingente, de una previsión, de un escenario desfavorable en materia de finanzas públicas, de entrada.

Pero aun así pensando en cuándo pudiera ser el mejor momento, yo creo que un momento como este, a mitad de la Administración es un buen momento desde la perspectiva en que los mandos en las diferentes dependencias y entidades comprenden muy bien los problemas de política pública, a diferencia de un ejercicio a inicios de administración y creo que es un riesgo que sucede desde el propio Plan Nacional de Desarrollo que quizá los planteamientos puedan realizarse en un ejercicio como este, sin tener la información suficiente y hacerlo hacia finales de una administración también no da la oportunidad de operar y ante ello tener el riesgo de que las reformas o los cambios de estructura programática al ejercicio del gasto público no sean sostenibles en siguientes administraciones.

Creo en lo personal que hacia este momento es un momento adecuado para hacer este tipo de ejercicios, independientemente de la necesidad. Pero también es bien importante garantizar la sostenibilidad de estos cambios, poder tener mecanismos.

El Presupuesto Base Cero, evidentemente no lo podemos estar haciendo frecuentemente, o sea, hacer una reingeniería muy profunda del gasto no tiene sentido que sea permanente, es un punto de quiebre, una coyuntura.

Pero sí utilizar los mecanismos como son el presupuesto basado en resultados y estos principios para hacer una contención y poder garantizar que la eficiencia de la estructura programática que se logre con el ejercicio permanezca a lo largo del tiempo y, eventual, seguramente va a llegar el momento, no sé cuál sea el período adecuado de tiempo, pero llega el momento en que sea necesaria otra vez una reflexión profunda acerca de la conformación del gasto público.