



SERIE
Apuntes
Didácticos 

Técnicas
Presupuestarias
2017

Apuntes Didácticos es una colección publicada por la Auditoría Superior de la Federación con los objetivos de fortalecer la capacitación de su personal y compartir el conocimiento en materia de fiscalización superior con la sociedad.

Los materiales firmados se consideran responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coinciden con los puntos de vista de la Auditoría Superior de la Federación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Auditoría Superior de la Federación.

Índice general

Índice de figuras	III
Índice de cuadros	IV
Acrónimos	V
1 La utilidad de los presupuestos	1
2 Proceso de planificación del presupuesto	3
2.1 Etapas para la realización de un presupuesto	4
2.2 Tipos de presupuesto	6
2.2.1 Presupuesto tradicional	7
2.2.2 Presupuesto rígido	7
2.2.3 Presupuesto flexible.	8
2.2.4 Presupuesto por programas	8
2.2.5 Presupuesto basado en el desempeño	9
2.2.6 Presupuesto participativo	11
2.2.7 Presupuesto base cero	14
3 Contenido del presupuesto	16
4 Seguimiento y control del presupuesto	19
4.1 Reportes fiscales	19
4.2 Estimaciones fiscales y presupuestación	20
4.3 Riesgos fiscales	21
4.4 Recursos naturales.	22
5 Herramientas para la función fiscalizadora	24
6 La reingeniería del gasto público en México en 2016	26
6.1 Características del presupuesto base cero.	26
6.2 Lo que se anunció como “base cero”	27
6.3 Lo que sucedió en 2016	28



6.4	Limitantes para un presupuesto base cero	29
6.4.1	Marco legal	29
6.4.2	Compromisos ineludibles	30
6.5	Hacia una reestructura del presupuesto público.	31
7	Reflexiones	33
	Bibliografía	34

Índice de figuras

2.1	Resumen del ciclo presupuestario	6
2.2	Sistema de evaluación del desempeño	11
2.3	Reporte trimestral del sistema de evaluación del desempeño	11
2.4	Presupuesto participativo	14
6.1	Esquema para la reestructuración del presupuesto público	31

Índice de cuadros

2.1	Función comunicaciones por objeto de gasto (mdp 2017)	7
2.2	Función comunicaciones por actividad (precios corrientes)	8
2.3	Función comunicaciones por programa (mdp 2017)	10
6.1	Distribución de los programas presupuestarios en los paquetes económicos 2015-2017	30

Acrónimos

ADEFAS	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIEP	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DOF	Diario Oficial de la Federación
dpb	Dólares por barril
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMP	Fondo Mexicano del Petróleo
FONADIN	Fondo Nacional de Infraestructura
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
FOPREDEN	Fondo de Prevención de Desastres Naturales
IEPS	Impuesto Especial de Producción y Servicios
ILIF	Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISRE	Impuesto Sobre la Renta Empresarial
ISRPF	Impuesto Sobre la Renta a Personas Físicas
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LCG	Ley de Contabilidad Gubernamental
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
LPCDF	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
NEP	Nueva Estructura Programática

PEF Presupuesto de Egresos de la Federación
Pemex Petroleos Mexicanos
PIB Producto Interno Bruto
PIPP Proceso Integral de Programación y Presupuesto
PND Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
PNP Plan Nacional de Población
PPEF Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
PPP Presupuesto por Programas
RFP Recaudación Federal Participable
RFSP Requerimientos Financieros del Sector Público
RSP Reforma al Sistema Presupuestario
SAT Servicio de Administración Tributaria
SED Sistema de Evaluación de Desempeño
SEGOB Secretaría de Gobernación
SF Sistema Fiscal
SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHRFSP Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público

1 La utilidad de los presupuestos

Un presupuesto público es una “estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del sector público federal necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación” (Banco de México, 2016).

El proceso de planificación y presupuestación es una herramienta fundamental para que el gobierno formule, discuta, apruebe, ejecute, controle y evalúe los resultados de la estructura de la clasificación del gasto público en cada uno de los rubros, de tal manera que se refleje en un crecimiento y desarrollo macro y microeconómico.

El **presupuesto público** se define como un plan de acción que refleja una parte fundamental de la política económica. El presupuesto se establece para un periodo determinado, generalmente de un año, y muestra las prioridades y objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y gastos. El presupuesto, por la parte de ingresos, muestra cómo el gobierno recauda recursos de la sociedad y cómo los redistribuye. En ambos ejercicios (recaudación y distribución), el gobierno revela sus prioridades de política pública (Flores Jiménez & Flores Jiménez, 2008).

El Banco Mundial (2004) menciona que, cuando uno de los objetivos de política pública es reducir la pobreza, los sistemas de administración pública financiera son cruciales, ya que la mayoría de las estrategias de reducción de pobreza que se han desarrollado reconocen explícitamente que no se trata de gastar más, sino de buscar una distribución eficiente de los recursos.

El presupuesto funge como una herramienta pública, ya que busca una coordinación estratégica capaz de administrar los recursos públicos con una visión global y con enfoque de largo plazo. Un esquema de presupuestación supone la capacidad de explicitar, discutir y acordar las prioridades en el gobierno, trascendiéndolos en objetivos sectoriales.

La asignación de los recursos constituye una de las funciones principales de la administración pública. Para poder hacer frente a la creciente demanda de servicios públicos, el presupuesto se convierte en una herramienta de gestión que sirve para evaluar los objetivos previstos, así como para comprobar la eficacia, eficiencia y economía alcanzadas con su ejecución.

Como consecuencia de la incertidumbre de los mercados internos y externos en el que se desarrolla la planificación, el presupuesto debe convertirse en un instrumento estratégico que permita al Ejecutivo adecuarse al entorno que se presenta. Al iniciar el periodo presupuestal, el presupuesto es un plan o estándar; al final del periodo, sirve como un instrumento de control para ayudar a la gerencia a medir su desempeño frente al plan, de tal manera que el desempeño futuro pueda mejorarse.

Algunas de las funciones de los presupuestos son los siguientes:

- Ser el equivalente a un plan de trabajo de la administración pública con la clara definición de los objetivos de largo plazo.
- Crear estructura organizativa realista con responsabilidades claramente definidas.
- Fungir como sistema de contabilidad e información.
- Procurar revisiones regulares de la ejecución presupuestaria.
- Buscar la eficiencia (alcanzar objetivos al menor costo posible).
- Ser un instrumento de medición (si especifica métricas de desempeño).
- Fungir como instrumento de poder y autoridad.
- Servir como instrumento de control administrativo.
- Redistribuir de los recursos.
- Acelerar el desarrollo económico.

Para que un presupuesto cumpla su función, se debe tomar en cuenta el contexto en el que se desarrolla. Por lo tanto, es necesario abordar, de forma realista y positiva, los factores inciertos que quedan fuera del control de los planificadores y mantener la coherencia entre los objetivos y las posibilidades de éxito de los mismos. Asimismo, debe determinar el modelo de presupuesto, ya que éste debe facilitar la información sobre ventajas y consecuencias de las acciones, y también debe existir un sistema para comparar de manera periódica, fácil y eficiente los datos previstos de los reales. El proceso presupuestario debería estimular la mejora continua y la mejora de rendimiento de los recursos de la administración.

2 Proceso de planificación del presupuesto

“La elaboración de presupuestos es una práctica generalizada cuyo propósito es asignar de forma eficiente los recursos; por ello, se han desarrollado técnicas presupuestarias que toman como base distintos factores, a fin de lograr su objetivo” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017).

De acuerdo con Garnier (2000), el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos. El primero refiere a la necesidad ineludible de que los niveles de ingresos y gastos sean conducentes al equilibrio macroeconómico y al crecimiento; el segundo supone la capacidad de garantizar que el uso de los recursos públicos se corresponda con los planes y prioridades de gobierno que surgen del proceso democrático y el tercero demanda el uso eficiente de los recursos públicos.

Para lograr estos objetivos, el artículo 2 de la Ley de Planeación establece:

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Secretaría de Gobernación, 2016).

En el mismo artículo se detallan los ocho principios que estará fundamentada la planeación. Por su parte, en el artículo 3 se especifica que por medio de la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias, y prioridades; además se asignarán recursos, responsabilidades, y tiempos de ejecución (Secretaría de Gobernación, 2016).

Se pueden definir tres niveles de planeación que van desde lo general hasta lo específico (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017):

1. **Planificación estratégica (largo plazo):** Responde a las preguntas ¿qué hacer? y ¿por qué hacerlo?. En este nivel participa el cuerpo directivo de las instituciones, se establecen directrices, objetivos y estrategias de carácter general. Establece una dimensión temporal a largo plazo, la cual podría considerar planeaciones plurianuales.
2. **Planificación táctica (mediano plazo):** Toma como punto de partida la planeación estratégica, definiendo la forma de manejar los medios y los recursos. En este nivel se realiza la asignación de responsabilidades y el diseño de modalidades de trabajo. Además, se plantean las acciones de seguimiento y control.
3. **Planificación operativa (corto plazo):** También denominada como planeación de tareas. Atiende prioritariamente aspectos internos, en un horizonte temporal de corto plazo donde se prevé la utilización de recursos y coordinación de esfuerzos humanos.

Considerando lo anterior, el presupuesto se puede definir como el instrumento de control de la política pública del Ejecutivo, revisado y aprobado por el Legislativo, que se concreta en un instrumento legal. En el caso mexicano, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) es el instrumento legal que define los tiempos y las formas en las que se desarrolla el **ciclo presupuestario** (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016b).

En México, la planeación del gasto presupuestario se da con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es un documento en el que se definen las prioridades del gasto público. Para la actual administración, dicho plan se compone de cinco ejes principales:

1. México en paz,
2. México incluyente,
3. México con educación de calidad para todos,
4. México próspero y
5. México actor de responsabilidad global.

En estos ejes se definen las metas para el siguiente año presupuestario y se complementan con los planes sectoriales que se generan con una proyección de cinco años.

2.1 Etapas para la realización de un presupuesto

La política y la programación se gestan en procesos. La primera, mediante el sistema político, se generan decisiones gubernamentales. La opinión pública, partidos políticos, el congreso y órganos del poder ejecutivo son los principales mecanismos con los que se van produciendo las decisiones. La programación del presupuesto se gesta dentro del ejecutivo a través del proceso presupuestario: discusión y aprobación del presupuesto, ejecución y evaluación y control.

Independientemente de la técnica presupuestaria que se decida utilizar, existen tres etapas para la construcción del presupuesto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017):

1. **Elaboración:** En esta etapa se analiza la información y los antecedentes cuantitativos y cualitativos, por lo que podrían realizarse cuestionarios y formularios para obtención de información. Además es necesario definir los objetivos, metas y políticas sobre los que se va a conducir el presupuesto a cada uno de los programas.
2. **Operación:** Se refiere a la ejecución del gasto. Da inicio a todo el proceso administrativo de operación de cada uno de los programas presupuestarios.
3. **Control y evaluación:** Se definen los mecanismos de vigilancia, seguimiento y evaluación. Lo anterior con la finalidad de cumplir las metas y objetivos de los programas y, en su caso, corregir y replantear dichos programas.

El ciclo presupuestario en México es el proceso que permite organizar en distintas etapas (planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas) el ejercicio de los recursos públicos en determinado periodo (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016b).

Los poderes ejecutivo y legislativo, incluida la Auditoría Superior de la Federación (ASF), están involucrados en el proceso legislativo presupuestario. El artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al poder ejecutivo para presentar la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) a la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores funge como cámara revisora.

La Cámara de Diputados es el órgano legislativo encargado de la revisión y, en su caso, aprobación del presupuesto. Por su parte, la ASF está a cargo de verificar si la recaudación, administración, aplicación y uso de los recursos públicos son acciones llevadas a cabo como lo dicta la ley y el dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El proceso presupuestario se realiza durante aproximadamente dos años y medio y está regulado mediante de la LFPRH. Cada secretaría de Estado, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), tiene cuatro meses para calcular el presupuesto que requerirán para el siguiente año fiscal. En abril, la SHCP presentará los Precriterios Generales de Política Económica que regirán el paquete económico para el siguiente año. En julio, la SHCP publicará los techos presupuestarios para cada secretaría. Cada secretaría tiene hasta agosto para modificar la distribución de su gasto y emitir un presupuesto final. La SHCP generará un documento en el que presentará una propuesta de presupuestos finales de las distintas secretarías. Este documento se llama Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), el cual detallará cuánto dinero se requerirá para el gasto público del siguiente año.

Por su parte, la ILIF detalla cómo el gobierno recaudará el dinero suficiente para llevar a cabo el PPEF y proveer a la sociedad de bienes y servicios. La Ley de Ingresos de la Federación (LIF) corresponde a la ILIF con las modificaciones propuestas y aprobadas por el congreso. En ésta –con base en los cálculos del Ejecutivo Federal– se publica el monto pronosticado que será recaudado para el siguiente año fiscal. El monto calculado de recaudación, como lo señala el Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (2013), se basa en las estimaciones del comportamiento de variables económicas clave¹, como son: el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), precios internacionales de la mezcla mexicana, plataforma de exportación del petróleo tasa de interés, etcétera. El comportamiento de estas variables puede afectar el comportamiento de la recaudación estimada.

El PPEF y la ILIF constituyen, junto con las iniciativas de reformas que se requieran para la recaudación y ejercicio de los recursos públicos para el siguiente año fiscal, el “paquete económico”, que presenta el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. La LFPRH establece que se debe presentar a más tardar el 8 de septiembre.

Ambas cámaras –diputados y senadores– están a cargo de la aprobación, análisis, discusión y posible modificación de la ILIF. La Cámara de Diputados tiene para analizar y aprobar el documento hasta el 20 de octubre. El Senado, por su parte, tiene como **fecha límite el 31 de octubre**. Si el poder ejecutivo no tiene comentarios o resoluciones de lo aprobado por las cámaras, será publicada la versión final de la LIF 20 días hábiles después de la aprobación de las resoluciones correspondientes.

¹ Los parámetros y metodologías utilizados para las estimaciones de las variables se encuentran incluidos en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE).

En cambio, el PPEF pasa sólo por la Cámara de Diputados y debe ser aprobado a más tardar el **15 de noviembre**. El nuevo PEF y la LIF entran en vigencia al inicio del siguiente año fiscal. En **abril del siguiente año fiscal**, una vez que el gasto ha iniciado o ha sido oficialmente diferido, la SHCP presenta la “**cuenta pública**”, que es el nombre oficial que se le dan al gasto público una vez que éste ha sido llevado a cabo.

La cuenta pública se crea una vez que el presupuesto ha sido ejercido. Los poderes de la unión tienen que efectuar un proceso de rendición de cuentas de los recursos.

El reporte de la cuenta pública es enviado, a través del Ejecutivo, a la Cámara de Diputados. El objetivo es asegurar que la recaudación, administración, custodia y aplicación de los ingresos y gastos de la federación –para un año fiscal determinado, el cual abarca del 1ro de enero al 31 de diciembre– se ejercieron bajo los términos determinados por la ley y los criterios aprobados en el PEF.

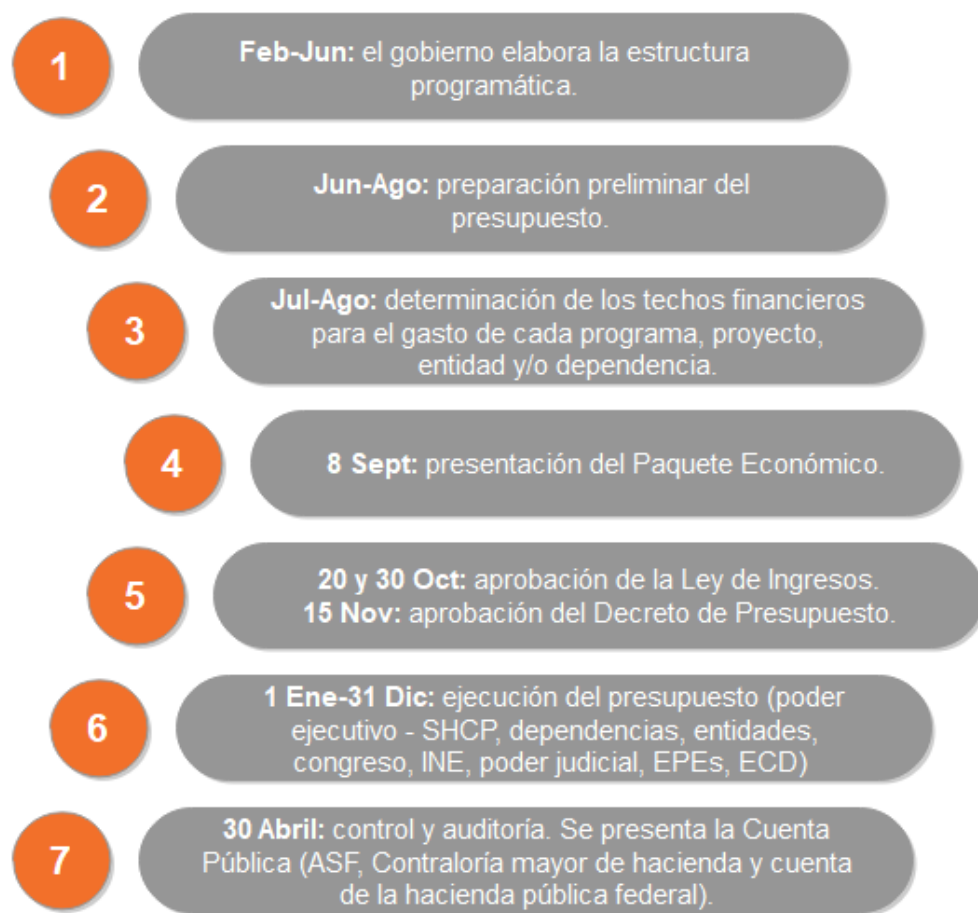


Figura 2.1:
Resumen del ciclo presupuestario

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información la Transparencia Presupuestaria (2015).

2.2 Tipos de presupuesto

Los presupuestos han evolucionado conforme lo han hecho las doctrinas económicas. Lo anterior con el objetivo de lograr una mejor distribución y seguimiento del presupuesto. A continuación, se describen los tipos de presupuesto más comunes.

Objeto de Gasto	PEF 2017	% de la función
Servicios Personales	1,144	21
Materiales y Suministros	204	4
Servicios Generales	2,216	41
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	453	8
Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	1,292	24
Inversión Pública	44	1
Inversiones Financieras y Otras Provisiones	0	0
Aportaciones y Participaciones	0	0
Deuda Pública	0	0
Total	5,352	100

Cuadro 2.1:
Función
comunicaciones
por objeto de
gasto (mdp 2017)

(1) El total del presupuesto difiere de la suma de conceptos debido al redondeo.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información del PEF 2017.

2.2.1 Presupuesto tradicional

Este instrumento administrativo contable refleja los gastos de la administración pública federal que son asignados a cada ramo y explica principalmente en qué se gastan los recursos públicos, poniendo énfasis en el control de los recursos públicos. Uno de los rasgos principales del presupuesto tradicional es que los techos de las partidas se especifican en el proceso de asignación presupuestaria y se asegura que las entidades no gasten por encima de lo asignado. Las ventajas de esta técnica de presupuestación es que es muy sencilla de aplicar y no requiere de personal altamente calificado, por lo tanto, se basa más en la intuición que en la razón (Paredes, 2011).

Una de las desventajas de este presupuesto es que no brinda información acerca de la eficiencia y efectividad de los programas, más bien se enfoca a un control fuerte ex ante del gasto, más que en los resultados que ejercían las instituciones del sector público. Asimismo, la técnica no permite la gerencia por objetivos o resultados, por tanto, se diluye la responsabilidad por el logro de las políticas y objetivos institucionales. Al no contemplar aspectos físicos de metas y de recursos reales, se dificulta la conformación de indicadores de gestión por lo que se dificulta la proyección de presupuestos para ejercicios futuros (Paredes, 2011).

A manera de ejemplo, en el cuadro 2.1, se presenta el presupuesto aprobado para la función *comunicaciones* para el año 2017. En suma, 5,351.63 mdp están distribuidos en los distintos objetos de gasto.

2.2.2 Presupuesto rígido

En este tipo de presupuesto se define un monto nivel de servicios y con base a este objetivo se estima el presupuesto. En caso de modificaciones en el número de servicios reales el presupuesto se mantiene sin cambios. El uso de este tipo de presupuestos se recomienda para actividades o programas que no sufran grandes variaciones, es decir, que mantengan un comportamiento relativamente predecible (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017).

Actividad	Aprobado 2016 (mdp)	Ejercido 2016 (mdp)	Diferencia aprobado - ejercido
Regulación eficiente de las comunicaciones y los transportes	5,640	4,189	1,451
Regulación eficiente de las telecomunicaciones	1,708	1,367	341
Servicios de apoyo administrativo	298	681	-383
Telecomunicaciones eficientes y competitivas	1,740	3,877	-2,137
Total	9,385	10,114	-729

Cuadro 2.2:
Función
comunicaciones
por actividad
(precios
corrientes)

(1) El total del presupuesto difiere de la suma de conceptos debido al redondeo.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información del PEF 2016 y cuenta pública 2016.

2.2.3 Presupuesto flexible

Esta técnica de presupuestación consiste en elaborar un conjunto de planes presupuestarios alternativos que se corresponden con los diferentes niveles de actividad previstos, conceptuados éstos como una serie de rangos alternativos de actividad, más que como determinados volúmenes de producción. En este tipo de presupuestos, las cifras presupuestadas para los distintos rubros van variando, en la medida que se producen cambios en los niveles de actividad de la organización. Para cada nivel de actividad de ventas o producción, los presupuestos flexibles muestran diferentes niveles de costos y gastos.

El presupuesto flexible se basa en la diferencia fundamental del comportamiento de los costos en fijos y variables. A los costos fijos no presentan variaciones, sin embargo los costos variables son el elemento clave en este tipo de presupuesto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017).

La evaluación del desempeño, a partir del presupuesto flexible, se realiza al calcular y analizar las variaciones de volumen y de presupuesto flexible, ya que permite establecer comparaciones entre las realizaciones y las previsiones acordes con el nivel de actividad alcanzado, conociendo así los costos vinculados a un determinado nivel. El presupuesto flexible también es conocido con otras denominaciones como **presupuesto variable**, **presupuesto de escala ajustable** y **presupuesto de control de gastos**.

Para el ejemplo de la función *comunicaciones*, se muestra el cuadro 2.2 con las distintas actividades en las que se deposita el presupuesto de la función. Como se observa, el presupuesto del gobierno federal es flexible, ya que su ejecución puede diferir del monto que se aprueba en el PEF. Los resultados observados corresponden al PEF y cuenta pública de 2016 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017).

2.2.4 Presupuesto por programas

El presupuesto por programas es un “sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más que a las cosas que adquiere” (Martner, 1967). Surge a principios de los años sesenta, con el fin de enfocarse en la planeación de los recursos públicos y vinculando el costo de los programas con sus resultados, estableciendo objetivos generales y específicos y los pasos para conseguir tales objetivos. Esta técnica se orienta no sólo a las acciones inmediatas del gobierno, sino también a las metas de largo plazo establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo.

El presupuesto por programas presenta una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal de una entidad, mediante el establecimiento de programas y la clasificación de los gastos en gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Esta técnica de presupuestación contiene una distribución por sectores o funciones, con el señalamiento de los programas por realizar, tomando como base las metas por alcanzar. Para el cumplimiento de los programas, el logro de los objetivos y las labores por realizar se distribuyen los montos entre las distintas secciones y se forman diversas categorías dentro de los mismos programas, como son los subprogramas, actividades, proyectos, etcétera (del Rio, 2013).

Según el “Manual de presupuesto de programas y de ejecución por actividades” de la Organización de las Naciones Unidas (1959), esta clase de presupuesto clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y muestra las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de éstos. La técnica permite hacer una estimación del costo de los programas y permite hacer comparaciones con otras alternativas. Es así como el presupuesto por programas obliga al funcionario administrativo al formular un programa de acción y lo compromete a cumplir ciertas metas de trabajo.

Algunas de las ventajas de esta técnica de presupuestación son: mejorar la planeación del trabajo; mayor precisión de la confección de los presupuestos; determinación de responsabilidades; mayor oportunidad de reducir costos, basados en decisiones políticas; mejor comprensión por parte del ejecutivo, legislativo y del público; e identificación de las funciones duplicadas, con mejor control de la ejecución del programa.

En México, el origen del sistema presupuestario moderno se remonta al año 1976, con la adopción del Presupuesto Por Programas (PPP) para apoyar la planeación nacional. A partir del PPP, se definían funciones y subfunciones gubernamentales que se alineaban con la misión de las dependencias y entidades y se diseñaban programas a los que se fijaban metas y costos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017).

Algunos de los objetivos del presupuesto por programas son:

- Tener los campos del proceso administrativo estructurados jerárquicamente por funciones, programas de operación y de inversión.
- Permitir un mayor control interno para evaluar y conocer la eficiencia de cada una de las partes, por lo que sus objetivos son específicos, de gran profundidad y análisis para racionalizar el gasto de acuerdo con la eficiencia.
- Dar más atención a lo que se realiza, que a lo que se adquiere.

En el cuadro 2.3, se muestran los distintos programas presupuestarios, donde se divide el presupuesto de la función *comunicaciones* en 2017.

2.2.5 Presupuesto basado en el desempeño

Esta técnica de presupuestación se basa en períodos de largo plazo donde se evalúa el desempeño de cada dependencia de gobierno y los recursos se destinan a partir de la relación entre las actividades que cada agencia realiza y los costos para producirlas. El criterio principal en la asignación y evaluación de recursos es la eficiencia con que cada dependencia ejerce el gasto, dejando de lado la evaluación sobre los resultados del gasto público.

Programa	PEF2017
Actividades de apoyo administrativo	446
Definición, conducción y supervisión de la política de comunicaciones y transportes	337
Programa México conectado	486
Regulación para el uso eficiente del espectro radioeléctrico	75
Regulación y Supervisión de los sectores Telecomunicaciones y Radiodifusión	1,464
Servicios de correo	666
Servicios de telecomunicaciones, satelitales, telegráficos y de transferencia de fondos	354
Sistema Satelital	1,327
Supervisión y verificación de concesiones en telecomunicaciones	196
Total	5,352

Cuadro 2.3:
Función
comunicaciones
por programa
(mdp 2017)

(1) El total del presupuesto difiere de la suma de conceptos debido al redondeo.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información del PEF 2017.

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

A partir de 2003, inició un proceso de sistematización y modernización del proceso presupuestario. A este proceso se le llamó Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP), el cual buscó la adopción de un nuevo sistema informático en línea, que abarcó 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 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016a).

A partir de la publicación de la LFPRH en 2006, se fortalecieron las bases para el funcionamiento del Presupuesto basado en Resultados (PbR)/Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Se incorporaron en la ley principios específicos que rigen la planeación, programación y evaluación del gasto público federal. Se buscó analizar a los programas presupuestarios y vincularlos con los logros obtenidos del mismo con base en los objetivos y metas definidos por el programa. Un ejemplo de este mecanismo se muestra en la figura 2.2.

SED - Desempeño de los principales Ramos Administrativos en el segundo trimestre de 2014

Dependencia:
Secretaría de la Función Pública

Última Actualización:
26 de agosto de 2015

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)
- Tabla del desempeño de los principales Ramos Administrativos en el segundo trimestre de 2014.

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) - Tabla del desempeño de los principales Ramos Administrativos en el segundo trimestre de 2014.

Documentos

sed-desempeno-de-principales-ramos-administrativos-2o-trim-2014

Figura 2.2:
Sistema de evaluación del desempeño

Fuente(s) Obtenido de la Secretaría de la Función Pública: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed>.

AVANCE PROMEDIO DE LOS INDICADORES (SEGUNDO TRIMESTRE DE 2014)						Presupuesto Modificado Anual (millones de pesos)
Ramo	Proceso	Producto	Resultado	Impacto	Promedio total	
IMSS	97.15%	95.00%	85.69%	96.84%	94.36%	\$ 182,894.91
SFP	96.79%	100.00%	97.33%	50.00%	92.75%	\$ 1,417.64
STPS	92.19%	90.13%	94.89%	95.33%	92.13%	\$ 4,401.20
PGR	95.21%	93.33%	79.16%	SMP	91.87%	\$ 14,613.90
S R E	90.65%	90.39%	92.56%	SMP	90.64%	\$ 6,296.18
SS	88.89%	84.16%	87.51%	100.00%	87.17%	\$ 108,193.41
SENER	83.49%	88.63%	83.55%	85.18%	85.54%	\$ 645,444.28
SEGOB	85.14%	83.59%	77.63%	83.72%	83.65%	\$ 52,072.41
SECTUR	82.35%	87.55%	66.67%	SMP	83.38%	\$ 6,886.37
ECONOMÍA	82.00%	83.44%	83.29%	86.00%	82.68%	\$ 19,381.41

Figura 2.3:
Reporte trimestral del sistema de evaluación del desempeño

Fuente(s) Obtenido de la Secretaría de la Función Pública: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed>.

2.2.6 Presupuesto participativo

El presupuesto participativo es un proceso con el cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales. El proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso (Goldfrank, 2006).

Algunas de las ventajas del presupuesto participativo es que puede conseguir muchos de los objetivos de la profundización de la democracia como: la redistribución de los recursos públicos hacia los barrios más pobres (Marquetti, 2002); la extensión de la prestación de servicios (Santos, 1998); la democratización de las organizaciones civiles existentes y el incentivo de la creación de nuevas (Abers, 1996); el incremento de la transparencia y rendición de cuentas (Wampler, 2004); así como la reducción del clientelismo y el aumento de la representación democrática de los tradicionalmente excluidos. Dichos investigadores también demuestran que estos resultados alentadores no están garantizados por la implementación del presupuesto participativo y que, entre los distintos casos, existen resultados contradictorios.

Para explicar el éxito o fracaso de las aplicaciones del presupuesto participativo, se propone una serie de características de diseño institucional y condiciones previas favorables. A continuación, se sintetizan los factores relevantes que se han observado, facilitando su implementación exitosa.

Condiciones previas

- **Voluntad política:** Los organismos encargados de llevar a cabo el presupuesto participativo deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana buscando su inclusión en la toma de decisiones.
- **Capital social:** La comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en asuntos municipales.
- **Personal competente:** La administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- **Tamaño reducido:** El territorio involucrado en la toma de decisiones no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
- **Recursos suficientes:** Los gobiernos municipales deben contar con fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- **Plataforma legal:** Las leyes existentes deben permitir y, preferiblemente, incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
- **Descentralización política:** Los tomadores de decisiones deben ser electos por medio de procesos democráticos.

Diseño institucional

- **Enfoque de necesidades inmediatas contra planeación a largo plazo:** Algunos sostienen que una clave del éxito en el presupuesto participativo es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo.
- **Informal contra formal:** Algunos favorecen darle al presupuesto participativo una estructura informal y abierta, que permita la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a organizaciones ya existentes y que pueda ser modificada por los mismos participantes. Otros plantean que, para evitar la manipulación política del presupuesto participativo por parte de los partidos en el poder y para garantizar la representación de actores políticos y sociales importantes, el presupuesto participativo debe estar formalizado por ley.
- **Deliberación:** Los participantes deben enfrentar discusiones cara a cara y deben contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto, al menos en cuanto a priorizar las inversiones por realizar.
- **Supervisión centralizada:** La autoridad política debe estar directamente involucrada en la coordinación del proceso de presupuesto participativo.
- **Reglas e información asequibles:** Las reglas, incluyendo los criterios para asignar recursos en los barrios y la información presupuestaria, deben estar disponibles y accesibles para el público en general.

Una de las desventajas que se han presentado con esta técnica presupuestaria es la falta de una rigurosa comparación entre los distintos modelos de presupuesto participativo experimentados en diferentes países, que permita identificar cuáles son las características de diseño y las condiciones previas que conducen al éxito o al fracaso. Otro vacío es el hecho de que el diseño del presupuesto participativo y las condiciones bajo las que se introduce no han sido relacionados teóricamente. Tercero, los aspectos competitivos del presupuesto participativo no han sido profundamente examinados, en especial, el tema del rol de los partidos de oposición.

En México, como parte de un proceso de participación ciudadana se ha fomentado la creación de comités ciudadanos y de observatorios ciudadanos en algunas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el fin de recoger propuestas y sugerencias para fortalecer los programas y proyectos estratégicos que impulsa el gobierno federal en materia de infraestructura, desarrollo social y seguridad pública. En este sentido, la participación ciudadana se involucra de forma activa, tanto en el diseño de políticas públicas como en el proceso de discusión del gasto público, así como en la vigilancia, monitoreo y la calidad del gasto que se realizan en programas sustantivos de bienestar social (Transparencia Presupuestaria, 2015).

En la Ciudad de México existe el “Presupuesto Ciudadano”, que es un mecanismo que sirve para promover la participación ciudadana. Para el caso de la Ciudad de México, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) establece, en su artículo 83, que el presupuesto participativo en la Ciudad de México “es aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal” (Gobierno del Distrito Federal, 2015). Los proyectos específicos son aquellos en que los habitantes de cada colonia o pueblo originario deciden utilizar el dinero público.

La LPCDF establece que estos recursos se podrán destinar únicamente a proyectos que formen parte de alguno de los siguientes rubros:

- obras y servicios,
- equipamiento,
- infraestructura urbana, y
- prevención del delito.

Obras relacionadas con actividades recreativas, culturales y deportivas. El monto destinado para ser ejercido mediante este mecanismo de participación ciudadana es el 5 % del presupuesto total anual de cada delegación política desde 2015. Con anterioridad, se contemplaba del 1 % al 3 % del presupuesto de cada delegación.

El artículo 106 de la LPCDF define que la elección de los comités ciudadanos “se realizará a través del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos (...) que estén registrados en la lista nominal de electores respectiva”.

La ley también recalca que el proceso para la elección de los integrantes de los comités ciudadanos es un proceso tendente a lograr la representación vecinal. “En consecuencia, los integrantes de los comités

ciudadanos no son representantes populares, no forman parte de la administración pública de la Ciudad de México, ni tienen el carácter de servidores públicos” (Gobierno del Distrito Federal, 2015).

A manera de ejemplo, en la figura 2.4, se muestra la página de presupuesto participativo de Guadalajara, para demostrar cómo esta plataforma se encuentra ya operando en distintos municipios de la República, impulsado por los gobiernos locales.

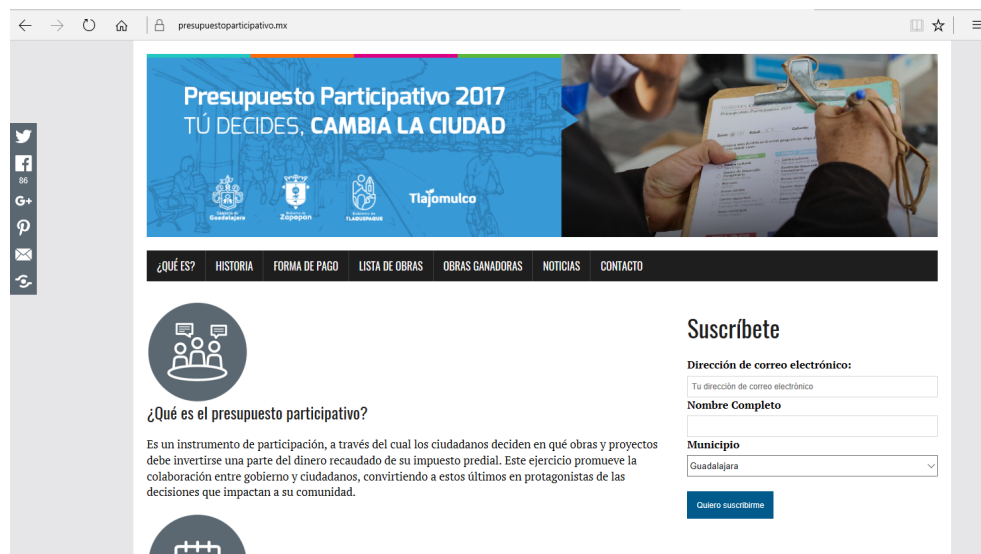


Figura 2.4:
Presupuesto
participativo

Fuente(s) Obtenido de la página de Presupuesto Participativo: <https://presupuestoparticipativo.mx/>.

2.2.7 Presupuesto base cero

Es un proceso de carácter administrativo, de planeación y de presupuestación que exige a cada administrador justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias. Requiere de fijar metas y objetivos por las que se deben tomar decisiones de acuerdo con la política institucional, con la finalidad de seleccionar las mejores opciones en cuanto a la relación costo-beneficio.

Incluye una reevaluación periódica **de todos los programas, partiendo de cero y sin considerar las variaciones del ejercicio anterior**. Por lo tanto, identifica, describe, justifica y jerarquiza actividades específicas a través de un “paquete de decisiones”, que incluye costos, propósitos, alternativas y evaluación de resultados.

El presupuesto base cero, en algunas ocasiones, reduce gastos sin afectar las actividades prioritarias, manteniendo los servicios o minimizando los efectos negativos de la medida. También suprime actividades de baja prioridad que no afectan el resultado esperado y, por lo tanto, garantiza el equilibrio presupuestario (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016).

El presupuesto base cero, según Barea Tejeiro & Martínez Álvarez (2013), se realiza en 5 distintas fases:

1. **Definición de objetivos:** En esta fase, se establecen los objetivos por lograr (a corto y largo plazo).
2. **Identificación de unidades de decisión:** Se identifica el nivel institucional responsable de la ejecución de una o un grupo de actividades o funciones, que puede por sí evaluar

la marcha de éstas, su costo-beneficio y someter a consideración superior la necesidad de iniciar nuevos programas o acciones.

3. **Preparación de paquetes presupuestarios:** Se analizan los informes sobre el programa, la evaluación y comparación de cada programa. Esta fase es el elemento fundamental del presupuesto base cero. Consiste en identificar una actividad, evaluar el costo-beneficio de ella, evaluar formas alternativas de cumplir con el mismo objetivo y especificar porqué no son utilizados y considerar las consecuencias de no realizarla.
4. **Ordenamiento de paquetes:** En esta fase se agrupan los programas que tienen un fin en común y se realiza una supervisión jerárquica. Es decir, se establece un orden de prioridades. Unidades inferiores ordenan o clasifican los paquetes y las unidades superiores deciden su jerarquización y, en su caso, un reordenamiento.
5. **Revisión de la alta dirección:** Se realiza la revisión, supervisión y modificación por la alta dirección. Se debe conducir un adecuado control de gestión de la ejecución presupuestaria. Una vez que las actividades han sido incluidas en el presupuesto, se debe llevar un control de gestión estricto sobre la ejecución de éstas.

Ventajas del presupuesto base cero

- Reduce o elimina gastos innecesarios sin afectar actividades prioritarias.
- Prioriza los recursos presupuestarios y mejora la asignación de éstos en apoyo de las actividades más rentables.
- Disminuye los costos de cada actividad sin afectar las operaciones.
- Mejora el proceso de planeación y estrategia.
- Realiza una correcta y adecuada actividad financiera.
- Proporciona información detallada sobre los recursos financieros que se necesitan para lograr los resultados deseados.
- Identifica y evalúa eficazmente las actividades y los problemas para tomar decisiones y asigna los recursos de manera eficaz.

Desventajas del presupuesto base cero

- Es complejo porque requiere de la participación puntual de mandos operativos, intermedios y superiores en el análisis de las actividades.
- Requiere de mucho tiempo y esfuerzo comprometido, lo que supone un alto costo derivado de los procesos de análisis, prioridad y clasificación.
- Otra debilidad que se atribuye al procedimiento y que supone un impedimento para implantar con éxito esta técnica, es el considerar que los centros gestores tienen la capacidad necesaria para gestionar el gasto de las distintas áreas de una forma estratégica y en términos de base cero y, por tanto, requiere de una capacitación exhaustiva.

En 2015, en México, debido a la caída del precio del petróleo, en conjunto de otros factores, esta técnica presupuestaria toma relevancia ya que se busca aplicarla para el proyecto de presupuesto de 2016.

3 Contenido del presupuesto

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) es el instrumento legal en el que se definen los elementos que debe contener la estructura presupuestaria.

En México, de acuerdo con el **artículo 2do, fracción XXII, de la LFPRH**:

La estructura programática es 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 Plan Nacional de Desarrollo 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.

La LFPRH define ciertos elementos que componen la estructura programática. Su artículo 27 establece que los anteproyectos de presupuesto deben sujetarse a la estructura programática aprobada por la SHCP, la cual se debe componer al menos de categorías, elementos y acciones definidas.

Categorías: Aquí se define la función, subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa de cierto monto presupuestal.

Elementos: Aquí se define la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable de cierto monto presupuestario. Los elementos tienen que ser coherentes con el PND y con los programas sectoriales.

Acciones: Aquí deben de promover la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

En general, la estructura programática debe facilitar la vinculación de la programación con el PND y los programas presupuestarios; asimismo, debe incluir indicadores de desempeño acompañados de metas anuales. Los indicadores, en este contexto, deben corresponder a un índice, medida, cociente o fórmula, que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad y constituyen la base para el funcionamiento del SED.

Por otro lado, el artículo 28, fracción II de la LFPRH, menciona que el PPEF debe presentarse y aprobarse conforme a la clasificación funcional y programática, la cual agrupa a las previsiones de gasto, con base en las actividades que van en línea con lograr los objetivos del monto presupuestario, y así lograr conocer y evaluar la productividad y eficiencia del gasto público en cada una de las distintas etapas del proceso presupuestario.

El artículo 24 del reglamento de la LFPRH menciona que la estructura programática, conforme a la clasificación funcional y programática, se compone de las categorías siguientes:

Función y subfunción: Identifican y organizan las actividades que realizan los ejecutores de gasto en la consecución de los fines y objetivos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al clasificador emitido en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

Programa: Identifica los programas que establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales, conforme a sus atribuciones.

Actividad Institucional: Identifica las acciones de los ejecutores de gasto, vinculando éstas con las atribuciones legales respectivas, en congruencia con las categorías de las funciones y los programas que les corresponden.

Proyecto: Establece las acciones que implican asignaciones presupuestarias para programas y proyectos de inversión registrados en la cartera.

El 27 de diciembre de 2010, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), instancia responsable de expedir las normas y lineamientos aplicables a los entes públicos conforme a la LGCG, emitió el “Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto”. En el acuerdo, se dispone que los objetivos son los siguientes:

- Presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción del presupuesto que se destina a cada tipo de servicio.
- Conocer en qué medida las instituciones públicas cumplen con funciones económicas o sociales.
- Facilitar el análisis a lo largo del tiempo según la finalidad y función.
- Posibilitar las comparaciones internacionales respecto a las funciones que desempeñan los gobiernos.
- Favorecer el análisis del gasto para estudios económicos y sociales.
- Cuantificar la proporción que las instituciones públicas destinan a las áreas de servicios públicos generales, económicos, sociales y a las transacciones no asociadas a funciones.

El artículo 25 del reglamento de la LFPRH dispone que la estructura programática, conforme a la clasificación funcional y programática, se compone de los elementos siguientes:

Misión: Identifica los propósitos fundamentales que justifican la existencia de la dependencia o entidad y, para efectos programáticos, se formula mediante una visión integral de las atribuciones contenidas en la ley orgánica u ordenamiento jurídico aplicable.

Objetivo: Es el resultado o alcance esperado asociado a un programa, en congruencia con el PND y los programas que de éste deriven, el cual debe ser formulado de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita la SHCP.

Meta: Es la expresión cuantitativa del nivel de cumplimiento esperado del objetivo en un periodo determinado y debe expresarse de manera clara, medible y precisa.

Indicador de desempeño: Es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros expresados como el cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, dar seguimiento y evaluar sus resultados. El indicador será expresado en términos de lo previsto en el artículo 27 de la LFPRH, reflejando al menos lo siguiente:

Eficacia: La cual mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan. Mide el grado de cumplimiento de los objetivos.

Eficiencia: La cual mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción.

Economía: La cual mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros.

Calidad: La cual mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo.

Unidad responsable: Identifica a las unidades que realizan el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los indicadores de desempeño de la dependencia o entidad.

En general, la Estructura Programática incluye los insumos fundamentales siguientes (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016a):

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

4 Seguimiento y control del presupuesto

Por varios años, México ha tratado de mejorar el nivel de información en formato de datos abiertos disponible. La información abierta es necesaria para el seguimiento y control del presupuesto. Organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), tienen estándares estipulados para hacer un seguimiento del proceso presupuestario.

El Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (2013) determina ciertos parámetros que son necesarios para el control y seguimiento presupuestario. El FMI considera que la comunicación de las políticas fiscales es fundamental y esta información tiene que ser accesible, completa y oportuna para poder detectar los riesgos que se van presentando. El código propuesto por el organismo internacional tiene cuatro pilares principales:

- Reportes fiscales (con información relevante, a tiempo, creíble y comprensible).
- Estimaciones fiscales y presupuestación (con objetivos claros).
- Análisis de riesgos fiscales, evaluando riesgo en las finanzas públicas.
- Administración de los recursos naturales.

4.1 Reportes fiscales

Cobertura: Todas las actividades públicas (subsectores, empresas comerciales y todo el sector público) deberían estar cubiertas en los informes fiscales. Por ejemplo, en México, hay dos grandes empresas del estado contempladas en el presupuesto (Pemex y CFE); sin embargo, la información correspondiente a sus ingresos propios, generalmente, no está abierta. Esta información debería estar disponible, ya que tiene efectos importantes sobre las finanzas públicas del país. El Código de Transparencia Fiscal del FMI también aborda los gastos tributarios que deben ser informados de forma explícita y puestos a disposición de la sociedad, con las notas metodológicas, cuando sea posible.

Frecuencia: Los informes deben ser publicados con frecuencia y regularidad. Los informes de auditoría deben ser oportunos. Los informes fiscales dentro de un año presupuestario deben tener una frecuencia mensual.

Los reportes fiscales en México se basan en gran medida en el Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Este documento presenta lo que el gobierno recauda por concepto de ingresos y lo que gasta, en un determinado trimestre; se compara con las previsiones de ingresos aprobadas en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), desglosados por tipo de impuesto. Asimismo, también se presentan diferencias en el gasto entre lo aprobado y lo ejercido por ramo.

Calidad: Los informes deben ser informativos. Esto significa que deben proporcionar información pertinente acerca de su clasificación, consistente con las normas internacionales (administrativa, económica, funcional). Además, se espera que los informes fiscales incluyan información acerca del equilibrio fiscal y fuentes de financiamiento, acciones y deuda, así como financiación y cambio en el monto acumulado de la deuda. Si hay discrepancias entre varios informes, las razones y explicaciones deben ser proporcionadas. Se espera que los informes sean coherentes.

El informe trabaja con información de flujo. Éste dedica una sección a la deuda pública (de valores) y traza, casi en su totalidad, la LIF. Las categorías se agrupan de una manera manejable. Por lo tanto, se puede seguir cómo las finanzas públicas están evolucionando. La publicación es constante en el tiempo.

Integridad: Los informes deben ser preparados por un cuerpo profesional independiente, cumplir con las normas internacionales y deben ser presentados en un formato comparable. Cuando hay desviaciones en los pronósticos, se espera que la autoridad fiscal explique las causas.

En cuanto a las situaciones en que se presentan desviaciones de lo proyectado con lo observado, se proporcionan pocas explicaciones y muy simplificadas. Hay otros tipos similares de informes. Por ejemplo, hay una vista preliminar mensual del informe trimestral. Otra publicación mensual muestra cómo se liberan las transferencias públicas a los gobiernos subnacionales.

4.2 Estimaciones fiscales y presupuestación

Comparabilidad: Los informes deben generarse por un cuerpo profesional independiente y cumplir con las normas internacionales, de tal manera que sean comparables con informes de otros años y otros países.

Periodo de tiempo: El periodo de tiempo, por el cual se presentan los documentos y los informes, debe especificarse claramente en un contexto legal. Además, el papel de cada agente (poderes ejecutivo y legislativo) debe ser especificado. Se supone que los colaboradores, es decir, los legisladores y la sociedad en general, tendrán suficiente tiempo para trabajar y evaluar el presupuesto.

Política Pública: El presupuesto debería seguir una orientación de política. Se debe definir cuáles son los objetivos de los distintos programas y cómo van a ser evaluadas las metas logradas (definición de métricas). Es importante incluir un espacio para participación pública/social en programas y decisiones.

Credibilidad: Las estimaciones de los distintos factores presentadas por la autoridad deberían ser evaluadas por algún agente independiente. De forma similar, cuando se presentan diferencias entre el presupuesto aprobado y lo aprobado, las autoridades deberían explicar las razones de las disparidades. Cambios en el presupuesto o sus aplicaciones deben estar autorizados o supervisados por los legisladores.

En el caso mexicano, el paquete económico se presenta de forma anual y predecible. La SHCP muestra al legislativo algunas estimaciones macroeconómicas con varios meses de anticipación. Cuando la LIF/PEF son presentados ante el poder legislativo, también se presentan los CGPE.

Los CGPE es el documento donde el gobierno federal explica la dinámica macroeconómica de las variables, tanto nacionales como internacionales. Muestra el escenario de los siguientes años y de los anteriores, por lo que es la base de todas las estimaciones que derivan en la planeación de la política pública. Sin embargo, en algunos de sus argumentos, pueden no ser fundamentados o con lógica consistente. También, algunas de las estimaciones que presenta, se basan en información exclusiva de la SHCP (por ejemplo, la metodológica de cálculo del PIB). Estos factores pueden provocar dificultades para su evaluación.

Existe la posibilidad de que sea imposible para los legisladores realizar una evaluación completa de todos los elementos que se presentan en el presupuesto, inclusive con el apoyo de especialistas en el congreso. Hay dos principales razones para esto. La primera es que el tiempo disponible para realizarla es limitado y la segunda es que alguna de la información sólo está disponible para el Ejecutivo (estructura de costo de los programas presupuestarios, número de beneficiarios de algunos programas, la metodología de selección de beneficiarios, cómo operan algunos de los programas –aquellos que no tienen reglas de operación– los logros de los programas, etcétera). Para acceder a esta información, el Legislativo tendrá que hacer la solicitud específica de la información al Ejecutivo.

Existe progreso importante en la evaluación de algunos programas presupuestarios por organismos externos (CONEVAL, BID, ASF, etcétera). Por ley, sólo los programas con reglas de operación tienen la obligación de ser evaluados; estos programas representan alrededor del 17 % del total del presupuesto. Sin embargo, en el portal de Transparencia Presupuestaria se publica que el 75 % del presupuesto cuenta con algún tipo de evaluación con valor en el “modelo sintético de evaluación”. Por el lado de los ingresos, evaluaciones de efectos económicos casi son inexistentes. Existen algunos reportes públicos de incidencia de los impuestos, pero son limitados.

Finalmente, desviaciones en los ingresos o gastos son monitoreadas en alguna medida por el Legislativo. Aunque la ASF encuentra discrepancias en el nivel federal, por la fecha de su publicación, difícilmente pueden ser considerados durante el periodo de toma de decisiones debido a la diferencia en tiempos entre la publicación del reporte y el proceso de planeación del presupuesto, por lo que, en mayor medida, las decisiones y modificaciones en cuestiones presupuestarias se realizan dentro del poder ejecutivo.

4.3 Riesgos fiscales

Evaluación de riesgos: Las autoridades fiscales deben considerar tres formas de evaluación. Primero, deben considerar riesgos macroeconómicos que influyen tanto en la situación del país como en los choques externos. Segundo, se deben medir los riesgos específicos para la economía del país. Tercero, es importante tomar medidas constantes de sostenibilidad fiscal.

Administración de riesgos: Es crucial entender las acciones disponibles del gobierno para hacer frente a contingencias fiscales. Deben existir planes estructurados ante contingencias, salvaguardas, reglas fiscales, reservas financieras para estas condiciones. Asimismo, se debe informar de la exposición de empresas público-privadas, contratos de licencia y lo que se espera por parte del gobierno en contactos existentes.

Entidades públicas: A pesar de que pueden estar parcialmente ocultas en los balances e informes fiscales, las funciones de cada entidad pública en materia fiscal deben ser entendidas. Algunos de los ejemplos

más comunes son los gobiernos subnacionales y las empresas públicas. Si estas entidades representan algún riesgo fiscal para el gobierno central o pueden exponer al sistema fiscal financieramente, tienen que ser considerados.

En México, las autoridades han realizado algunos esfuerzos para evaluar los riesgos fiscales. Entre los más obvios son los informes periódicos sobre la deuda pública. Hoy en día, estos informes no se restringen al gobierno federal. Hay algunas estadísticas de los gobiernos de los estados y los informes contables de empresas públicas incluyen estadísticas financieras.

El Banco de México evalúa sistemáticamente los riesgos macroeconómicos. A pesar de los comunicados de prensa que incluyen breves descripciones, a menudo los análisis se limitan para el uso interno del banco.

Aunque las leyes mexicanas anticipan posibles políticas para reaccionar en caso de contingencias negativas, las implicaciones son vagas y dejan mucho margen para medidas discrecionales por parte de la SHCP.

Evaluaciones del gobierno respecto de los pasivos públicos (por ejemplo, las pensiones, el sistema de salud y otros) son de acceso limitado. Los análisis de la sostenibilidad fiscal y la incidencia intergeneracional son uno de los elementos más importantes que falta por incluir, de forma exhaustiva, en el sistema fiscal mexicano.

4.4 Recursos naturales

Para algunos países, los ingresos de los recursos naturales representan un porcentaje considerable de los ingresos públicos totales. Esto puede ser producto de distintos tipos de recaudación como, por ejemplo, de los impuestos sobre la producción, venta, transporte y concesiones. Principalmente en estos países, se debe informar sobre las estimaciones de explotación y valor que alcanza éstos. También, dado que la volatilidad de los precios de los recursos naturales están sujetos a mercados internacionales, es fundamental realizar evaluaciones de riesgo para evitar la sobreexposición y otros problemas financieros. Por último, la explotación de los recursos naturales debe ser evaluada en términos de sostenibilidad fiscal y la incidencia intergeneracional.

En el caso mexicano, los ingresos provenientes de recursos naturales, principalmente los derivados del petróleo, han evolucionado con una tendencia decreciente. Mientras que en 2010 estos ingresos eran equivalentes al 10.3 % del PIB (34.7 % del total de los ingresos), para 2016, el porcentaje fue de 4.0 % del PIB (15.7 % del total de los ingresos).

En los CGPE, se evalúan algunos riesgos para la economía en general y, específicamente, las finanzas públicas. Sin embargo, se hace principalmente con un enfoque cualitativo y los escenarios, a la fecha, son raramente respaldados con números o incluyen planes de contingencia.

A pesar de que en el documento emitido por el gobierno no se desarrollan los posibles escenarios de la economía en los que el precio del petróleo aumenta o disminuye, en el apartado “4.1.2 Precio del Petróleo”, afirma que si el precio estimado de crudo está por debajo del precio de mercado, la diferencia generada se dirige hacia los fondos de estabilización del gobierno, con el objetivo principal de reducir la volatilidad del gasto público.

Quizás uno de los obstáculos para la creación de escenarios es la limitación establecida por la ley, lo que significa que en el desarrollo de la LIF, el precio del petróleo está determinado por el artículo 31 de la LFPRH, en el que se establece que no puede ser modificado hacia arriba cuando se hacen las estimaciones de ingresos. Lo que sucede en el documento de CGPE es que se calcula, mediante dos distintas metodologías, el precio del petróleo y entre éstas se calcula un promedio que es el incluido en la ley. La metodología se expone en el Artículo 15 del Reglamento de la LFPRH, el cual, para el presente año, utiliza información de precios y futuros del periodo contemplado entre 24 de febrero y 23 de agosto de 2016.

Para aumentar la información para la toma de decisiones, Pemex publica en su página de Internet información dedicada a los inversionistas. Publican datos respecto de la administración de Pemex, información financiera, montos de deuda, información operativa e información de reguladores.

5 Herramientas para la función fiscalizadora

En México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el organismo que tiene como misión “fiscalizar la cuenta pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares” (Auditoría Superior de la Federación, 2016a).

El propósito de la ASF es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas públicas y programas presupuestarios, el desempeño de las entidades fiscalizadas y el correcto manejo del ingreso y gasto público. Este organismo se crea con la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000. Algunas de sus facultades son las siguientes:

- Poseer autonomía técnica y de gestión sobre organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de sus recursos presupuestales.
- Efectuar revisiones a los tres poderes de la unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, incluidos estados, municipios e, incluso, particulares.
- Aplicar multas y sanciones.
- Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos (Secretaría de Gobernación, 2015).

La ASF busca ser un organismo imparcial y técnico, de tal manera que sus informes y auditorías puedan ser usados por el poder legislativo para la toma de decisiones. Estos documentos aportan al esfuerzo de aumentar la transparencia y rendición de cuentas haciendo toda su información pública. La ASF publica que cuenta con distintos tipos de auditorías (Auditoría Superior de la Federación, 2016b):

- **Auditoría de cumplimiento financiero:** Revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente, y que su manejo y registro financiero haya sido correcto. Se divide en las siguientes:
- **Auditoría de inversiones físicas:** Su materia de análisis son los procesos de adquisición y desarrollo de obras públicas; se evalúa si se justifica su inversión; si cumplen los estándares de calidad previstos; la razonabilidad de los montos invertidos; si las obras públicas se entregaron en tiempo y forma, y si observaron la normativa vigente.
- **Auditoría forense:** Consiste en la revisión rigurosa, pormenorizada, objetiva y crítica de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la investigación y documentación de un presunto ilícito.

- **Auditoría de desempeño:** Se orienta a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si éstos se realizaron con eficacia, eficiencia y economía, así como su impacto -social y económico- y beneficios para la ciudadanía.
- **Auditorías al gasto federalizado:** Consiste en fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos a estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública.
- **Auditoría a las tecnologías de la información y comunicaciones y control:** Se revisan adquisiciones, administración y aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de programas de tecnologías. Asimismo, se revisa el marco institucional, resultados globales y agregados de las finanzas públicas, y se realizan evaluaciones a los sistemas de control interno.
- **Evaluaciones de Políticas Públicas:** Constituyen una valoración objetiva sobre la pertinencia de la acción gubernamental para abordar un problema de interés nacional, y su efectividad para alcanzar los objetivos propuestos, a fin de emitir un posicionamiento integral sobre la solidez, consistencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas.
- **Estudios:** Se refieren a investigaciones de temas diversos sobre el desarrollo del sector público.

6 La reingeniería del gasto público en México en 2016

Como se presentó con anterioridad, un presupuesto bajo metodología “base cero” supone que toda asignación de fondos debe justificarse cada año a partir de cero, sobre la base de su costo y su beneficio, lo que se contrapone con la perspectiva inercial.

6.1 Características del presupuesto base cero

Esta metodología fue implementada en 1964 por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América con resultados nada favorables. Posteriormente, Pyhrr (1970) estableció una metodología (nacida en la iniciativa privada) que después fue implementada en el estado de Georgia y demostró que, para que los recursos puedan ser asignados eficazmente bajo una metodología base cero, debe basarse en los mismos principios y procedimientos generales

Los pasos por seguir para la construcción de un presupuesto base cero, según la metodología desarrollada por Pyhrr (1970) son:

1. Definir los objetivos y metas que se desean obtener con el presupuesto que se elaborará.
2. Identificar y analizar cada una de las actividades por implementar (existentes y nuevas) para lograr los objetivos ya propuestos. Esta información se compila en documentos llamados “paquetes de decisión”.
3. Evaluar, clasificar y priorizar todos los paquetes de decisión a través de un análisis costo-beneficio, considerando incluso otras alternativas (otro tipo de evaluación no paramétrica podría estar sesgada por la percepción del evaluador).
4. Asignar los recursos con el presupuesto disponible, conforme a los 3 puntos anteriores.

Los paquetes de decisión deben describir completamente todas las actividades por implementar para cumplir los objetivos y metas establecidos, para poder tomar la decisión de implementar la actividad o no. En estos paquetes, se contiene información como alineación de las actividades (o programas presupuestarios), propuestas con las metas y objetivos generales (como los del PND), métrica de rendimiento de la actividad, la consecuencia de no implementarse la medida, actividades alternativas, costos y beneficios (de la actividad y sus alternativas), así como los responsables de su implementación. Para la integración de estos paquetes, se analizan las medidas que pueden ser eliminadas entre sí y aquellas que pueden ser complementarias.

Este método para presupuestar resulta muy útil en entornos cambiantes y cuando la inercia se ha priorizado ante los objetivos y resultados. Además, tiene la ventaja de que hace eficiente el gasto al tener planes, objetivos y métricas claras, aunado a evitar duplicidades en las acciones por implementar. Este tipo de

presupuesto favorece los beneficios que se pueden obtener con las medidas (actividades o programas presupuestarios) implementadas y crear una cultura de coordinación por objetivos. Sin embargo, este método también tiene sus desventajas, ya que implica un arduo trabajo cuando se tiene una cultura de inercia en el presupuesto, dividida en cientos de programas presupuestarios (como es el caso mexicano).

En el proceso, se puede lidiar con recelos administrativos y poder presupuestal; se deberá de tener cuidado con la formulación y jerarquización de los paquetes de decisión, ya que si la información no es pública, las decisiones finales podrán quedar sujetas a la discrecionalidad. Además, al lidiar con un cambio de cultura, el primer año de implementación podría ser más lento que la implementación bajo esquemas anteriores.

6.2 Lo que se anunció como “base cero”

El 30 de enero de 2015, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray Caso, anunció que el PEF para el ejercicio 2016, debería hacerse bajo un esquema de Presupuesto “base cero”. El 31 de marzo, en el documento presentado a la Cámara de Diputados, donde se anuncian los precriterios para el siguiente ejercicio fiscal, se mencionó que se haría una **“reingeniería del gasto público con una perspectiva base cero”**. Para ello, el gobierno federal revisaría cada uno de los 889 programas presupuestarios y cada rubro específico del presupuesto (249,244 líneas en su base de datos), incluyendo las unidades administrativas de la administración pública federal. La SHCP consideraría la flexibilidad de las unidades administrativas y los programas existentes, así como las obligaciones legales del gobierno federal, las cuales ya implican una limitante para partir de cero.

La secuencia que se utilizó para asignar el presupuesto en 2016, según la SHCP, es la siguiente:

1. Identificar complementariedades, similitudes o duplicidades en los programas y estructuras.
2. Priorizar los programas presupuestarios de conformidad con las metas nacionales y con base en su desempeño.
3. Establecer criterios adicionales para la prelación de programas y proyectos de inversión con base en la mayor rentabilidad social y económica, a la vez de promover una mayor participación del sector privado en los esquemas de financiamiento.

A diferencia de lo que una metodología de presupuesto base cero requiere, el gobierno federal no mencionó que se contemplarían los análisis costo-beneficio, ni las alternativas para lograr los objetivos establecidos en el PND. Lo que se propuso, en otras palabras, es una reestructuración del gasto público en donde se fusionarían programas, se reorganizarían las unidades administrativas, se contemplarían las métricas de desempeño (aunque la mayoría de las evaluaciones existentes son de gestión, no de resultados ni de impacto) y que se asignaría el gasto de operación y administrativo estrictamente necesario. Si bien estas acciones son necesarias para buscar la eficiencia del gasto público, habría que dejar para un ejercicio posterior la eficacia del gasto.

6.3 Lo que sucedió en 2016

Después de analizar lo que dicta la teoría del presupuesto base cero y lo que se sugirió por parte de la SHCP en la reestructuración del gasto público con perspectiva base cero, esta sección analizará lo que sucedió para el presupuesto 2016.

Los criterios ejercidos se separaron en los cuatro ejes siguientes:

Eje 1. Programas presupuestarios

- Revisión profunda de la Estructura Programática.
- Identificación de complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances.
- Elaboración de fusiones, eliminaciones, resectorizaciones de programas.
- Priorización de programas de acuerdo con los objetivos del PND 2013-2018.

Eje 2. Estructuras orgánicas

- Centralización de áreas transversales en dependencias coordinadoras de sector.
- Administración, planeación, evaluación, vinculación, comunicación social, relaciones internacionales, órganos internos de control.
- Fusiones o eliminaciones de áreas o estructuras que presenten duplicidades o similitudes.

Eje 3. Gastos administrativos

- Reducción de gastos de alimentación, telefonía, comunicación social, asesorías y consultorías, viáticos, pasajes, materiales y suministros, impresiones y fotocopiado, congresos y convenciones, entre otros.

Eje 4. Programas y proyectos de inversión

- Avance en las factibilidades técnica, legal, social, ambiental y económica.
- Compromisos de gobierno o previstos en el Programa Nacional de Infraestructura.
- Mejores resultados de variables socioeconómicas.
- Número de personas beneficiadas.
- Impacto regional, particularmente en la zona sur-sureste.

6.4 Limitantes para un presupuesto base cero

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

6.4.1 Marco legal

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

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

- Ley General de Educación (artículo 25): otorga 8 % del PIB al gasto en educación (incluyendo federal, estatal y municipal) destinando, de ese monto, al menos el 1 % del PIB a investigación científica y tecnológica.
- Ley de Desarrollo Social (artículo 18): el gasto social no podrá ser inferior al ejercicio fiscal anterior y se deberá incrementar al menos en la misma proporción que se prevea el incremento del PIB.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 37): asigna el 0.04 % del total del gasto programable al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).
- Ley General de Salud (artículo 77): compromete al gobierno federal a cubrir una cuota social por cada persona afiliada al sistema de protección social en salud (3.92 % de un salario mínimo general vigente diario para el Distrito Federal). Para sustentar este sistema, el gobierno federal y las entidades federativas efectúan aportaciones solidarias por persona beneficiaria y se establece el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad.
- Ley de Coordinación Fiscal: regula la distribución de los recursos adquiridos mediante la Recaudación Federal Participable (RFP) y que son otorgados a las entidades federativas y municipios mediante el ramo 28 (participaciones) y ramo 33 (aportaciones).
- Ley de Pensión Universal.
- Además, existen otras leyes que, dentro de los derechos que establecen, comprometen algún monto presupuestal; por ejemplo: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General, la LFPRH, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la LIF, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Código Fiscal de la Federación, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, el manual de normas presupuestarias, etcétera.

Tipos de Programas Presupuestarios	% PEF 2015	% PEF 2016	% PEF 2017	PEF 2017 (mdp)
Programas ineludibles (I + II)	73.00	74.37	76.73	3,821,089
I. Gasto programable	52.82	52.20	52.27	2,602,979
Prestación de servicios públicos	17.24	17.46	17.91	891,792
Pensiones y jubilaciones (1)	11.33	12.48	14.30	712,067
Gasto federalizado	12.69	12.98	13.30	662,525
Proyectos de inversión	11.46	9.20	6.66	331,639
Aportaciones a la seguridad social (1)	0.09	0.90	0.10	4,956
II. Gasto no programable	20.18	22.17	24.46	1,218,110
Participaciones a las entidades federativas y municipios	12.81	14.03	14.91	742,566
Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	7.03	7.81	9.08	452,168
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	0.34	0.33	0.47	23,376
Programas sujetos a revisión	21.71	20.72	18.59	925,961
Sujetos a reglas de operación	7.31	7.10	5.63	280,186
Otros subsidios	5.94	6.08	5.29	263,501
Específicos (1)	4.92	4.18	4.32	215,295
Provisión de bienes públicos	1.57	1.33	1.50	74,544
Funciones de las fuerzas armadas	1.81	1.83	1.72	85,850
Desastres naturales	0.14	0.20	0.13	6,437
Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	0.01	0.00	0.00	148
Otros programas	5.29	4.91	4.68	232,847
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	0.12	0.11	0.10	5,013
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	3.43	3.30	3.17	157,850
Operaciones ajenas	-0.15	-0.17	-0.13	-6,384
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	1.07	1.00	0.91	45,490
Promoción y fomento	0.21	0.19	0.12	5,868
Regulación y supervisión	0.62	0.47	0.50	25,010
Gasto neto de transferencias	100.00	100.00	100.00	4,979,898
Menos cuotas al ISSSTE	0.94	1.55	1.83	91,005
Gasto Neto Total	99.06	98.45	98.17	4,888,893

Cuadro 6.1:
Distribución de los programas presupuestarios en los paquetes económicos 2015-2017

(1) Se descuentan las transferencias realizadas al IMSS e ISSSTE por ramo 19.

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017).

6.4.2 Compromisos ineludibles

Además de las legislaciones existentes y, en el caso hipotético de que éstas no existieran, **el Estado tiene obligaciones de las que no puede deslindarse. Entre estas obligaciones se encuentran el pago de la deuda pública y su costo financiero, la provisión de servicios públicos, la seguridad social (incluidas las pensiones y jubilaciones) y la coordinación fiscal con las entidades federativas. Estos compromisos suman, en 2017, el 76.7 % del PEF (cuadro 6.1).** Destaca el incremento de 11.3 % en 2015 a 14.3 % en 2017 en pensiones y jubilaciones, en el costo financiero y deuda la participación pasa de 7 % en 2015 a 9 % en 2017, en cambio, los proyectos de inversión se reducen de 11.5 % en 2015 a 6.7 % en 2017.

6.5 Hacia una reestructura del presupuesto público

Ante una reducción de los ingresos públicos, buscar la eficiencia y eficacia del gasto público resulta una tarea obligada. Sin embargo, dadas las rigideces que los compromisos gubernamentales y las leyes existentes imponen al gasto público, una revisión de programas, que lleve a una reingeniería del gasto, deberá ser gradual. Primero, se debe reconocer que existen compromisos ineludibles que pueden ser modificados en el largo plazo; segundo, existen otros programas que han sido puestos en marcha a través de reglas de operación y/o que tienen una población beneficiaria que dependen del apoyo recibido en años previos. Estos apoyos, aunque son modificables, deberán de revisar las formas de compensar las actividades y beneficios recibidos por la población. Además, existen otros programas que, al no estar comprometidos por una ley, no implican un servicio básico directo a la población; su asignación de recursos puede ser modificada en el corto plazo. En la estructura actual del PEF es posible localizar (con el identificador de programa presupuestario) los tipos de programas que, siguiendo la lógica anterior, pueden ser modificados en el corto (menos de un año), mediano (más de un año) y largo plazo (el tiempo necesario, más de un año) (figura 6.1).

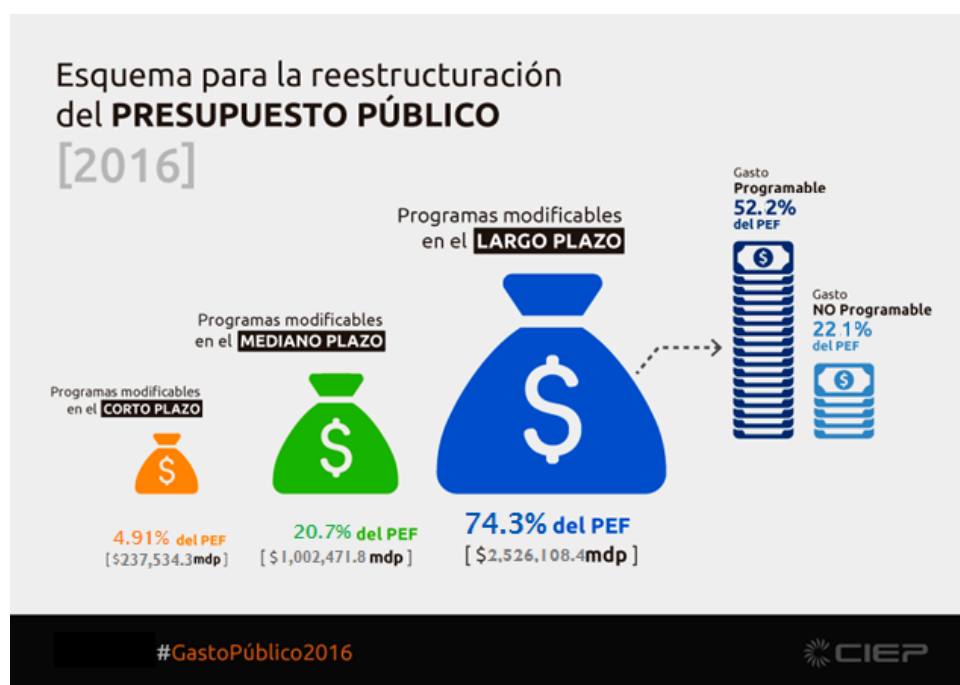


Figura 6.1:
Esquema para la reestructuración del presupuesto público

Fuente(s) Elaborado por el CIEP, con información de la SHCP.

Los programas ineludibles, que pueden cambiar en el largo plazo mediante la modificación de las leyes y/o cambios estructurales en los compromisos adquiridos, se encuentran los identificados como: prestación de servicios públicos (17.9% del PEF) donde se incluye todo el pago a la nómina de profesores y personal médico, pensiones y jubilaciones (14.3% del PEF), gasto federalizado (13.3% del PEF), proyectos de inversión (6.7% del PEF), aportaciones a la seguridad social (0.01% del PEF), que son considerados como gasto programable y suman el 52.30% del PEF. Se incluyen los proyectos de inversión ya que, ante una reducción de los ingresos, existe la posibilidad de una mayor reducción en este rubro, lo que para estándares internacionales, un 6.7% ya es bajo.

Por el lado del gasto no programable (24.5% del PEF), los ineludibles son: participaciones a las entidades federativas y municipios (14.9% del PEF), costo financiero de la deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca (9.1% del PEF) y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (0.5% del PEF).

Aquellos programas que pueden ser modificados, después de un amplio estudio de las posibilidades para mejorar su eficiencia, suman el 18.6 % del PEF. Entre ellos están los programas sujetos a reglas de operación (5.6 % del PEF) como: PROSPERA y la pensión para adultos mayores; otros subsidios (5.3 % del PEF), como el fondo de cultura, fondo metropolitano, seguro popular, etcétera; específicos (4.3 % del PEF), como el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), adquisición de energía eléctrica a los productores externos de energía, “otras actividades” del poder judicial, etcétera; provisión de bienes públicos (1.5 % del PEF) como producción de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos, el Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, edición, producción y distribución de libros y otros materiales educativos, etcétera; funciones de las fuerzas armadas (1.7 % del PEF) como operación y desarrollo de la fuerza aérea mexicana, emplear el poder naval de la federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales, defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional, etcétera; desastres naturales (0.1 % del PEF) que contempla Coordinación del sistema nacional de protección civil, Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPRE-DEN) y el Programa para atender desastres naturales; y las obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional (0.0 % del PEF) que son el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos dentro de los sistemas de protección de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte y de las obligaciones pecuniarias previstas en convenios de la Secretaría de Gobernación en que se reconozca la responsabilidad de las violaciones, obligaciones jurídicas ineludibles y responsabilidades, resoluciones judiciales y pago de liquidaciones.

Los programas que pueden ser modificados en el corto plazo y que generalmente pueden ser modificados en las discusiones del presupuesto, una vez presentado a la cámara baja, suman el 4.7 %. Estos programas son los identificados como apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión (0.1 % del PEF) donde se incluyen programas como actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno, inhibición y sanción de las prácticas de corrupción, integración de las estructuras profesionales del gobierno, mejora de la gestión y regulación de los procesos, trámites y servicios de la administración pública federal, etcétera; apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional (3.2 % del PEF) con programas como “actividades de apoyo administrativo”, “gastos administrativos por operación de fondos y seguros”, “gastos de administración”, etcétera; operaciones ajenas (-0.1 % del PEF) del IMSS y CFE, planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas (0.9 % del PEF), como los programas de registro, control y seguimiento de los programas presupuestarios, promoción y defensa de los intereses de México en el exterior, en los ámbitos bilateral y regional, producción y difusión de información estadística y geofigura de interés nacional, etcétera; promoción y fomento (0.1 % del PEF), como promoción del comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa, actividades orientadas a ofrecer productos y servicios para fortalecer el sector y fomentar la inclusión financiera, apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación; y regulación y supervisión (0.5 % del PEF) con programas como supervisión, inspección y verificación del transporte terrestre, marítimo y aéreo, supervisión, inspección y verificación del sistema Nacional e-México, Supervisión, regulación, inspección, verificación y servicios administrativos de construcción y conservación de carreteras, Programa de gestión hídrica, etcétera.

Si bien una reestructuración del gasto público es necesaria, para que esta reestructura pueda ser llevada a cabo, se tendrán que reconocer las limitantes de las acciones inmediatas, más allá de fusionar y cambiar de nombre y lugar a los programas existentes. **Habrá que hacer una revisión general, a fondo y ajustada a la transparencia de los programas modificables en el corto, mediano y largo plazo.**

7 Reflexiones

Existe una gama de innovaciones que pudieran ser útiles para los gobiernos. Estas mejoras en las prácticas han surgido de una colaboración efectiva entre la comunidad internacional y los gobiernos. En términos de gestión pública financiera han sido importantes, sin embargo aún son parciales. Se ha avanzado en instrumentos de participación de diagnóstico, pero a menudo se implementan sólo para responder a los plazos de Instituciones Financieras Internacionales que aportan cierta ayuda a los países, y no necesariamente por que sean las mejores prácticas para dicho país.

En algunas ocasiones, las evaluaciones y análisis fiduciarias por parte de distintos organismos internacionales generan una fuente de recomendaciones de política pública. Como resultado, en muchos países, no es raro encontrar diversos planes de acción en distintas fases de ejecución, todos ellos diseñados para mejorar la gestión financiera. Aunque que los países hablan cada vez más sobre el logro de resultados, no existe un marco constante para evaluar el funcionamiento de sus sistemas o el progreso que se ha hecho para lograr un mejor rendimiento. En suma, hay una necesidad de creación de una plataforma que sirva como un punto de diálogo entre el gobierno y los organismos interesados, que pueda ayudar en la gestión de las dimensiones fiduciarias y de desarrollo de la reforma de la gestión pública financiera.

Bibliografía

- Abers, R. (1996). "from ideas to practice: The partido dos trabalhadores and participatory governance in brazil". *Latin American Perspectives*.
- Auditoría Superior de la Federación (2016a). Auditoría superior de la federación. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos. Consultado el 01 de marzo de 2017.
- Auditoría Superior de la Federación (2016b). Tipos de auditoría desarrolladas. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas. Consultado el 01 de marzo de 2016.
- Banco de México (2016). Glosario. Disponible en <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html#P>. Consultado el 18 de agosto de 2017.
- Banco Mundial (2004). Supporting better country public financial management systems. Disponible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/StrengthenedApproach/1Consultative.pdf>. Consultado el 06 de enero 2016.
- Barea Tejeiro, J. & Martínez Álvarez, J. A. (2013). Fortalezas y debilidades del presupuesto base cero.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). *Presupuesto Base Cero*.
- del Rio, C. (2013). *Presupuesto por Programas*.
- Flores Jiménez, I. & Flores Jiménez, R. (2008). El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental. Disponible en http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/est1/LI_AdminEst/Ruth_Flores/articulo_planificacion.pdf. Consultado el 21 de agosto de 2017.
- Fondo Monetario Internacional (2013). Fiscal transparency code. Disponible en <https://www.imf.org/external/np/exr/consult/2013/fisctransp/pdf/070113.pdf>. Consultado el 21 de agosto de 2017.
- Garnier, L. (2000). Función de coordinación de planes y políticas. Comisión Económica para América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7269-funcion-coordinacion-planes-politicas>. Consultado el 6 de febrero de 2017.
- Gobierno del Distrito Federal (2015). *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Ciudad de México)*. Consultado el 07 de septiembre de 2017.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*.
- Marquetti, A. (2002). "democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em porto alegre". Consultado el 06 de enero de 2015.
- Martner, G. (1967). *Planeación y Presupuesto por Programas*.

- Organización de las Naciones Unidas (1959). Presupuesto de programas y de ejecución por actividades. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/18313>. Consultado el 25 de agosto de 2017.
- Paredes, F. (2011). *Presupuesto público: aspectos teóricos y prácticos*.
- Pyhrr, P. A. (1970). Zero-base budgeting. *Harvard Business Review*, Vol. 48, No. 6, pp. 111-121, Nov-Dec 1970.
- Santos, S. (1998). "participatory budgeting in porto alegre: Toward a redistributive democracy".
- Secretaría de Gobernación (2015). *Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación*. Diario Oficial de la Federación. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>. Consultado el 01 de marzo de 2016.
- Secretaría de Gobernación (2016). *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf. Consultado el 30 de octubre de 2017.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016a). Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2017. Disponible en http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF/estructuras_programaticas-2017. Consultado el 30 de octubre de 2017.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016b). Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/lashcp/marcojuridico/marcojuridicoglobal/leyes/205_lfprh.pdf. Consultado el 25 de agosto de 2017.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017). Paquete económico y presupuesto 2000-2017. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto. Consultado el 22 de agosto de 2017.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Universidad Nacional Autónoma de México (2017). Diplomado de presupuesto basado en resultados 2017. Consultado el 30 de octubre de 2017.
- Transparencia Presupuestaria (2015). *Presupuesto Ciudadano*.
- Wampler, B. (2004). Expanding accountability through participatory institutions. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2004.tb00276.x/abstract>. Consultado el 06 de febrero de 2016.

