SERIE
Apuntes
Didácticos

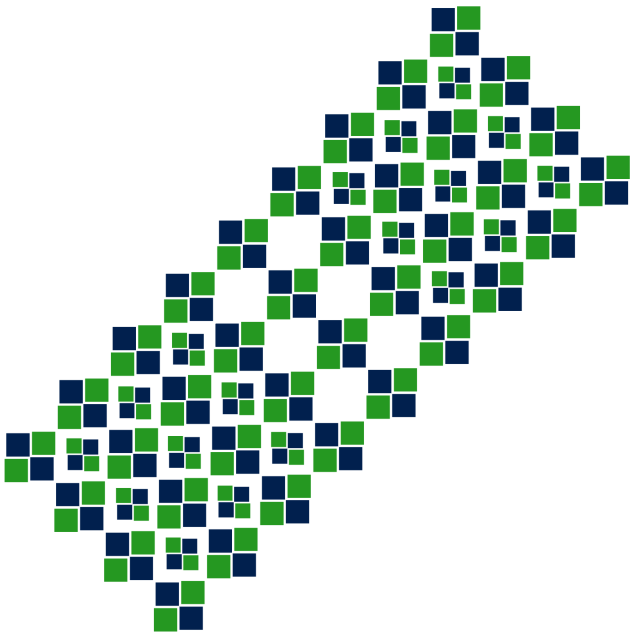
Técnicas Presupuestarias

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.

Técnicas Presupuestarias





Índice general

Índice de figuras II

Índice de cuadros II

Prefacio IV

1. Introducción 3

2. La utilidad de los presupuestos 6

3. Proceso de planificación del presupuesto 10

4. Etapas para la realización de un presupuesto 14

5. Tipos de presupuesto 20

6. Contenido del presupuesto 36

7. Seguimiento y control del presupuesto 42

8. Herramientas para la función fiscalizadora 50

9. La reingeniería del gasto público en México en 2016 55

   9.1. Limitantes para un presupuesto base cero 57
   9.2. Hacia una reestructura del presupuesto público 60
   9.3. Lo que sucedió en 2016 62

10.. Reflexiones **66**

Bibliografía **70**

Índice de figuras

4.1. Ciclo presupuestario 17

5.1. Gasto Total en Función Comunicación 22
5.2. Sistema de Evaluación del desempeño (SED) 27
5.3. Reporte Trimestral SED 27
5.4. Presupuesto Participativo 31

9.1. Presupuesto Público 60

Índice de cuadros

5.1. Función Comunicación por objeto de gasto 21
5.2. Función Comunicación por actividad 24
5.3. Función Comunicación por programa 26

9.1. Esquema para la Reestructuración del Presupuesto Público 2016 59



Prefacio

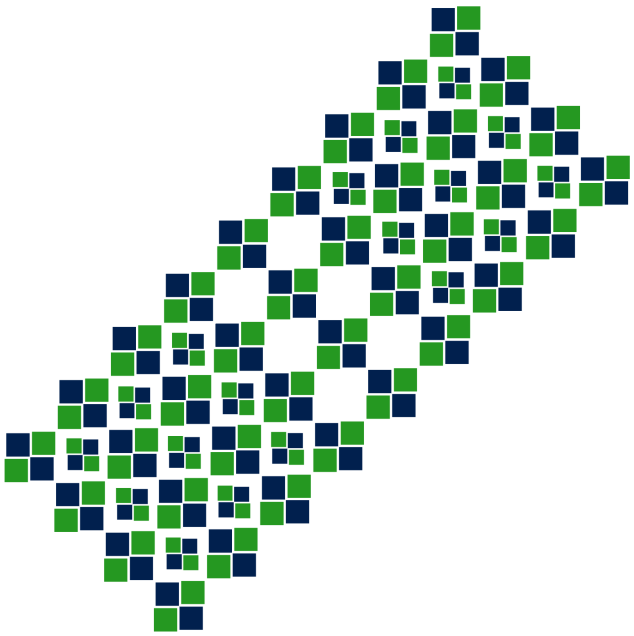
El presente apunte didáctico tiene su antecedente en la conferencia "Técnicas Presupuestarias", dentro del ciclo de conferencias Finanzas Públicas: Las reformas estructurales, impartidas por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP), en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como parte de su programa institucional de capacitación 2016.

Con este material, la ASF y el CIEP buscan contribuir a que la información se mantenga en línea, asequible a cualquier individuo, que sea entendible, técnica, y relevante en materia de economía y finanzas públicas, lo que servirá para conseguir una ciudadanía más informada. El objetivo del presente documento es guiar al lector en reconocer las distintas técnicas presupuestarias y de planeación, así como su incidencia en la función de fiscalización.

Este material fue elaborado por el CIEP, bajo el panorama económico y fiscal de 2015 y 2016. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no necesariamente coinciden con los puntos de vista de la ASF, del CIEP, ni de su directorio ejecutivo; tampoco implican juicio alguno por parte de estas instituciones sobre la condición jurídica de ninguno de los temas, ni la aprobación o aceptación de tales conceptos.[1]

[1] Conferencia impartida por la Maestra Sunny Arely Villa, el 13 de febrero de 2016 en las instalaciones de la Auditoría Superior de la Federación.

1 Introducción





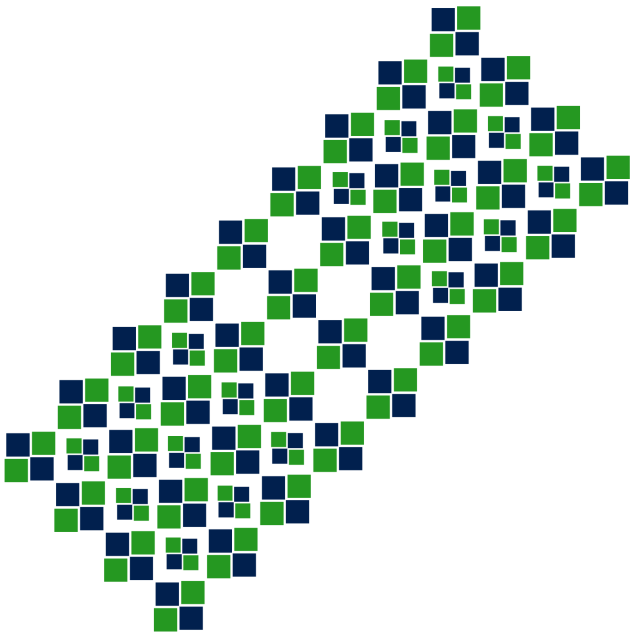
Un presupuesto público es una "estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del Sector Público Federal, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de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

El proceso de planificación 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, la recaudación y la distribución, el gobierno revela sus prioridades de política pública (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 de los recursos eficiente.

2 La utilidad de los presupuestos





El presupuesto funge como una herramienta pública, el gobierno lo utiliza 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 ell gobierno, trascendiendo prioridades sectoriales y definiendo las mismas del gobierno.

El adecuar medios escasos a necesidades competitivas, es decir, racionalizar la asignación de los recursos, constituye la función principal de la gerencia pública. Para poder hacer frente a la creciente demanda de servicios públicos, el presupuesto se convierte en una herramienta de gestión, que nos sirve para evaluar los objetivos previstos, así como comprobar en su ejecución la eficacia, eficiencia y economía alcanzadas.

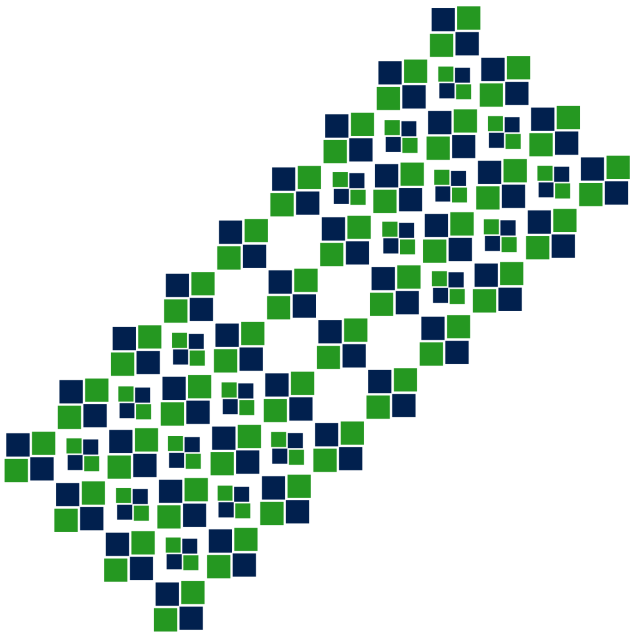
Como consecuencia de la incertidumbre de los mercados internos y externos en el que se desarrolla la planificación, el presupuesto debe convertirse en un instrumento estratégico que permita al Ejecutivo adecuarse al entorno que se presenta. Al iniciar el periodo presupuestal, el presupuesto es un plan 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.
- Fungir como plan para buscar la eficiencia (como alcanzar ciertos objetivos al menor costo posible).
- Fungir como instrumento de medición (si especifica métricas de desempeño).
- Fungir como instrumento de poder y autoridad.
- Fungir como instrumento de control administrativo.
- Vía de redistribución de los recursos.
- Herramienta para acelerar el desarrollo económico.

Para que un presupuesto cumpla con mayor éxito su función se debe tomar en cuenta el contexto en el que se desarrolla éste; se deben abordar de forma realista y positiva los factores inciertos que quedan fuera del control de los planificadores; mantener la coherencia entre los objetivos y las posibilidades de éxito de los mismos; determinar el modelo de presupuesto, ya que éste debe facilitar la información sobre ventajas y consecuencias de las acciones, 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.

3 Proceso de planificación del presupuesto





La planeación pública financiera es una parte esencial del proceso de desarrollo. En la planeación se reflejan las prioridades, metas y objetivos a los que se destinan los recursos públicos.

De acuerdo con la CEPAL (1998), el diseño institucional en el campo fiscal debe responder a tres objetivos. El primer objetivo se 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 tercer objetivo demanda el uso eficiente de los recursos públicos.

Para lograr estos objetivos es necesario el proceso de planificación del presupuesto. Éste engloba al conjunto de metas, normas, medidas de actuación, planes de acción, indicadores y entes responsables para conseguir los objetivos González (2014). La planificación es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzar los objetivos en función de los recursos disponibles.

Los elementos que se toman en cuenta en un proceso de planificación estándar son los siguientes: objetivo general; metas nacionales; estrategias transversales; objetivos de mediano plazo; descripción de iniciativas o planes a mediano plazo para conseguir objetivos; determinar indicadores y responsables, y realizar el plan financiero.

Durante el proceso de planificación de distribución de los recursos públicos, es común que se presenten problemas y obstáculos. El presupuesto público es una herramienta que aborda un futuro incierto que es afectado por distintos factores externos que van más allá del control de los tomadores de decisiones. El proceso dura algunos meses debido a la necesidad de cálculo de diversas variables, planteamientos, y diferentes escenarios que se prevén.

Existen cuatro tipos de planificación:

1. **Planificación a Largo Plazo (multianuales):** se trata de un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un periodo mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo ().
2. **Planificación a Mediano plazo:** se trata de planificación a más

de un año, y está relacionada con la planificación estratégica también a mediano plazo. Máximo a tres años hacia adelante.

3. **Planificación a corto plazo:** se trata de la planificación a un año y se conoce como la elaboración y control del presupuesto anual.

4. **Planificación operativa:** se trata de la planificación de un plazo menor de un año (mes, trimestre, etc.) y se realiza mediante la gestión de día a día o mes a mes.

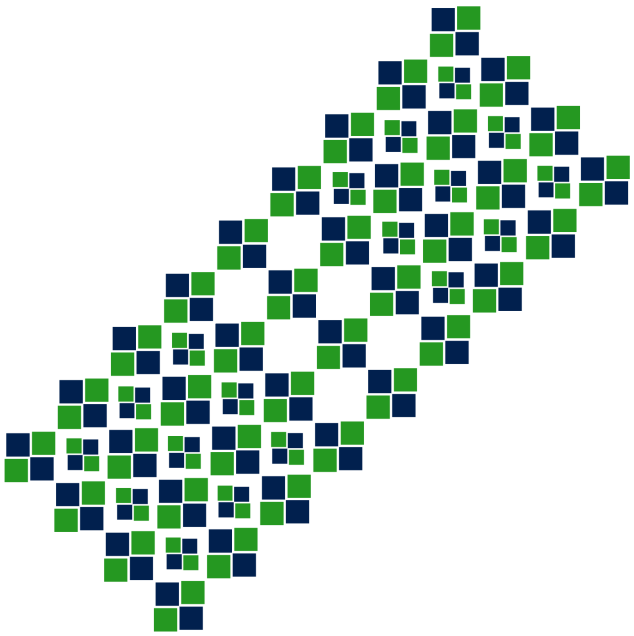
La planificación presupuestaria o planificación táctica de corto plazo es el proceso de preparar planes detallados de corto plazo (usualmente un año) para las funciones, actividades y dependencias de la entidad. Cuando los planes se convierten en cifras monetarias, se convierten en presupuestos. El proceso de planificación presupuestaria va llevando a la institución al cumplimiento de su misión.

El presupuesto se desarrolla a través de un proceso de toma de decisiones que con base en el análisis de la posible evolución del entorno elige una o varias líneas de acción de entre un conjunto de alternativas posibles. Dichas elecciones se concretan en el documento presupuestario en el que se recogen las decisiones financieras que ha de desarrollar la política pública.

Refundiendo las anteriores acepciones se puede definir el presupuesto como el instrumento de control de la política pública del Ejecutivo por parte del 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** ().

En México, en el ciclo vigente, la planeación del gasto presupuestario se da con base en el **Plan Nacional de Desarrollo**, que es un documento en el que se definen las prioridades del gasto público, el cual se compone de cinco ejes principales: México en paz, México incluyente, México con educación de calidad para todos, México próspero, México actor de responsabilidad global. Este plan define metas para el siguiente año presupuestario y se complementa con los planes sectoriales que se generan con una proyección de los cinco años siguientes.

4 Etapas para la realización de un presupuesto





La política y la programación se gestan en procesos. La primera, mediante el sistema político genera 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.

La programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las etapas siguientes:

- **Formulación:** requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación presupuestaria. La formulación se inicia con el diagnóstico del entorno general de la economía. Los antecedentes permiten formar una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Este análisis debe tomarse en cuenta al momento de determinar los objetivos de política pública del gobierno. En la formulación del presupuesto se pretende que se establezcan metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las distintas metas fijadas.

- **Discusión y aprobación:** todo presupuesto público debe contar con la coordinación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Una vez formulado el presupuesto procede iniciar una discusión que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores, la provisión de bienes públicos y derechos sociales.

- **Ejecución:** una vez aprobado el presupuesto es responsabilidad de los organismos ejecutivos para llevarlos a cabo. La Administración Pública es la responsable de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, tener definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, realizar la descripción de puestos, sistematizar los procedimientos y métodos. Para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tomar una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad

para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva y unitaria.

- **Control y evaluación de los resultados:** aa medida que se ejecutan los actos incluidos en la estructura programática, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se debe obtener información relativa a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo.

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.**

Los poderes Ejecutivo y Legislativo (cámara de senadores y de diputados), incluida la Auditoría Superior de la Federación (ASF), están involucrados en el proceso legislativo presupuestario. **El Artículo 73, fracción VII, de la Constitución Mexicana** empodera 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 legislativo se efectúa durante dos año y medio. En febrero, cada secretaría tiene cuatro meses para calcular el presupuesto que requerirán para el siguiente año presupuestario y notifican del monto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

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 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 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 Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), se basa en las estimaciones del comportamiento de variables económicas clave[1], como son: el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), precios internacionales de la mezcla mexicana, plataforma de exportación del petróleo tasa de interés, etc. 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 antes del año fiscal**. 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.

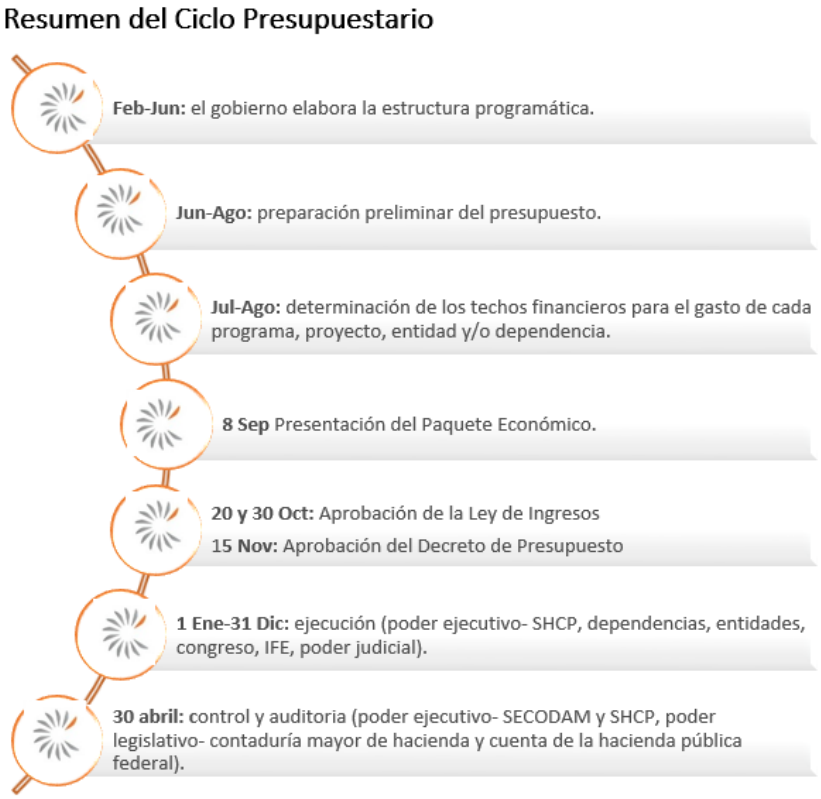
La aprobación del PEF es más rápida. El PPEF pasa nada más por la Cámara de Diputados y debe ser aprobada a más tardar el **15 de noviembre. El nuevo PEF y la LIF entran en vigencia al inicio del siguiente año fiscal**. En **abril del siguiente año fiscal**, una vez que el gasto ha iniciado o ha sido 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.

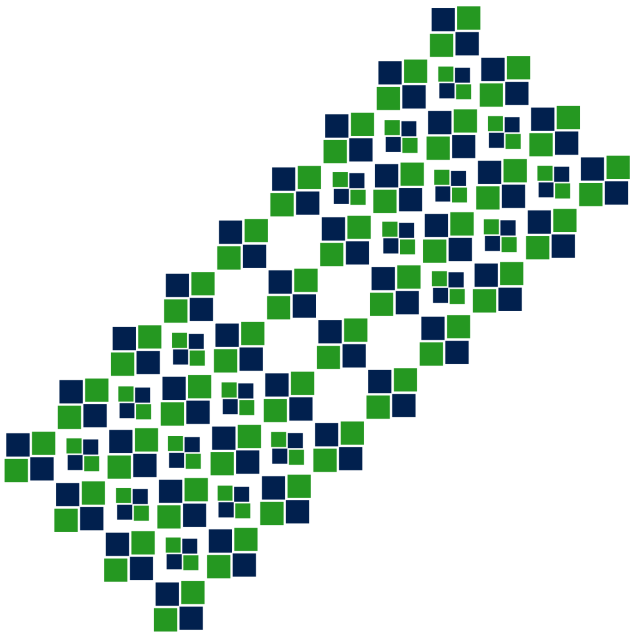
El reporte de la Cuenta Pública es enviado, a través del Ejecutivo a la Cámara de Diputados. El objetivo es asegurar que la recaudación, administración, custodia y aplicación de los ingresos y gastos de la federación – para un año fiscal determinado- del 1° de enero al 31 de diciembre- se ejercieron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

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

Fig 4.1: Ciclo presupuestario



5 Tipos de presupuesto





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

Presupuesto Tradicional

El presupuesto tradicional o presupuesto por objetos específicos de gasto, surgió a finales del siglo XIX y principios del XX y su enfoque estaba dirigido al control efectivo de las cuentas. En México se utilizó durante el periodo de 1930-1976.

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 cuanto se basa más en la intuición que en la razón.

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).

En 2016, el presupuesto de la función Comunicación suma 9,385.41 mdp y está distribuido en los distintos objetos de gasto mostrados en la fig 5.1.

Presupuesto Incremental

Esta técnica de presupuestación supone incrementos sin una extensa justificación al nivel de financiamiento del año anterior. Supone que el programa en cuestión debe mantenerse sin cambios notables en la política aplicada. Las entidades hacen sus estimaciones presupuestales (tomando en cuenta la inflación, las necesidades nuevas, etc.) y mandan sus solicitudes. Esta técnica supone el cálculo presupuestal y toma como base el presupuesto del año anterior (en su totalidad o alguna proporción), y a partir de éste se estima un incremento porcentual para el año siguiente. Dentro de este esquema

Cuadro 5.1: Función Comunicación por objeto de gasto

millones de pesos de 2016

Objeto de Gasto	PEF 2016 (mdp)	% de la Función 2016
Servicios Personales	1,009.96	10.76
Materiales y Suministros	204.16	2.18
Servicios Generales	2,965.47	31.60
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	1,782.89	19.00
Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	638.83	6.81
Invesión Pública	284.11	3.03
Inversiones Financieras y Otras Provisiones	2,500.00	26.64
Aportaciones y Participaciones	0.00	0.00
Deuda Pública	0.00	0.00
Total	9,385.41	100.00

Fuente: Elaborado por el CIEP con información **del PEF 2011-2016**.

se destinan asignaciones inerciales en cada período fiscal, donde hacer modificaciones a la estructura de las asignaciones existentes es prácticamente nula.

A manera de ejemplo se presenta una gráfica (5.1) en la que se observa el comportamiento de la función Comunicación en los últimos años. Se observa una caída pronunciada del 2015 al 2016, debido a los recortes presupuestarios, sin embargo, en los años anteriores se observa una dinámica creciente.

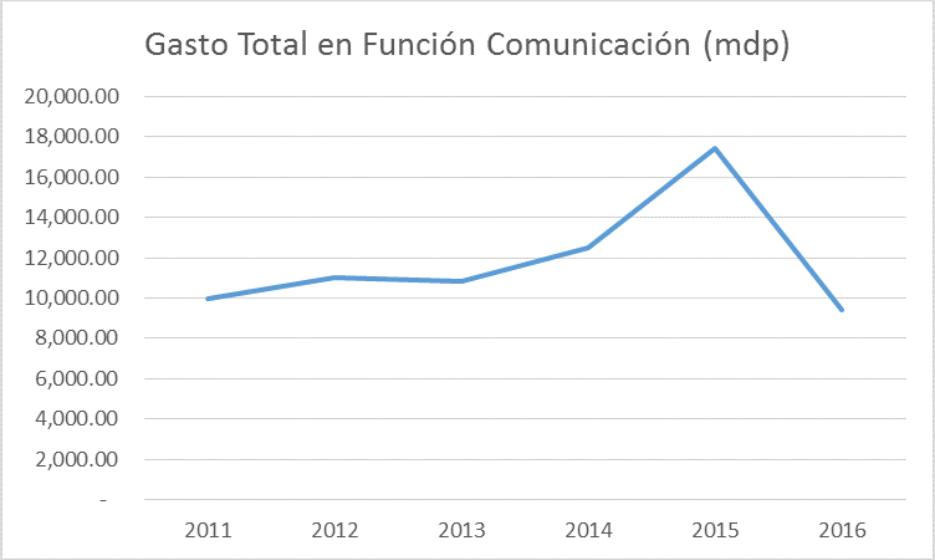
Presupuesto Análisis Costo/Beneficio

Un sistema muy frecuente de presupuestación es a través de análisis costo beneficio. Cada proyecto gubernamental debe poderse traducir en un conjunto de beneficios (sociales, económicos, políticos, etc.) y un conjunto de costos necesarios para financiarlo. Es una técnica que se basa en el principio de obtener los mayores y mejores resultados al menor costo.

El análisis sirve para tomar decisiones en cuanto a dos o más alternativas, así como para evaluar el proyecto o propuesta.

Los beneficios obtenidos pueden ser de tipo monetario o social (también ambiental), directos o indirectos. Suele darse el caso en que las agencias subestiman los costos y sobrestiman los beneficios, pero en cualquier caso

Fig 5.1: Gasto Total en Función Comunicación



Fuente: Elaborado por el CIEP con información **del PEF 2016**.

se puede obtener una proporción costo-beneficio que sirva para la comparación de varios proyectos a la vez, con objeto de hacer una jerarquización. El problema puede ser el de la visión o composición integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el conjunto (Jiménez (2008)).

Presupuesto Operativo

A esta clase de presupuesto también se le conoce como presupuesto económico. Cubre un periodo de tiempo determinado y lista los ingresos y gastos planeados de una organización durante ese marco temporal. Un presupuesto operativo incluye tres secciones principales: gastos, ingresos y ganancias. La sección ganancia combina los ingresos esperados de todas las fuentes con los gastos presupuestados para determinar ya sea que el negocio ganará o perderá durante el periodo presupuestado. Su contenido se resume, generalmente, en el Estado de Resultados proyectado.

Presupuesto Financiero

Incluye información referente a cómo se desempeñará obteniendo efectivo en el futuro y cómo gastará ese efectivo en el mismo marco temporal. Una de las secciones más importantes del presupuesto financiero es el presupuesto de efectivo (o de caja), en el que se hace una previsión del flujo de entradas y salidas de fondos y de necesidades de efectivo de la institución. Otra sección importante de esta clase de presupuesto es el gasto de capital, que comprende las inversiones en activos fijos o proyectos de inversión.

Presupuesto Flexible

Técnica de presupuestación que 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, variables y mixtos. Este tipo de presupuesto parte de la premisa de que el comportamiento tanto de los costos mixtos como de los variables depende, fundamentalmente, del rango de actividad, por lo que el volumen de presupuesto correspondiente a los niveles de actividad puede variar más, o en su caso, menos proporcionalmente con dichos niveles.

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, puesto que permite conocer 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.

A manera de ejemplo se muestra el cuadro 5.2 con las distintas actividades en las que se deposita el presupuesto de la función Comunicación. Como se observa en la imagen, 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 2014.

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

Cuadro 5.2: Función Comunicación por actividad

Aprobado contra Ejercido (precios corrientes)

Actividad	Aprobado 2014 (mdp	Ejercido 2014 (mdp)	Diferencia aprobado menos ejercido
Libre competencia económica	42.36	35.52	6.84
Regulación eficiente de las comunicaciones y los transportes	8,596.07	10,997.85	-2,401.78
Regulación eficiente de las telecomunicaciones	1,496.83	701.68	795.15
Servicios de apoyo administrativo	493.52	480.11	13.41
Telecomunicaciones eficientes y competitivas	1,882.29	3,760.70	-1,878.41
Total	12,511.06	15,975.87	-3,464.80

Fuente: Elaborado por el CIEP con información **del PEF 2014 y Cuenta Pública 2014**.

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, etc (del Rio (2013)).

Según el Manual de Presupuesto de programas y de ejecución por actividades de la ONU (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 éstas. 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 a 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; identificación de las funciones duplicadas, 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 sub-funciones gubernamentales que se alineaban con la misión de las dependencias y entidades y se diseñaban programas a los que se fijaban metas y costos. 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.

A manera de ejemplo en el cuadro 5.3 se muestran los distintos programas presupuestarios en los que se divide el presupuesto de la Función de Comunicación en 2016.

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.

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

Cuadro 5.3: Función Comunicación por programa

millones de pesos 2016

Programa	PEF2016
Actividades de apoyo administrativo	297.73
Definición, conducción y supervisión de la política de comunicaciones y transportes	310.28
Programa Estratégico de Telecomunicaciones	2,500.00
Programa México conectado	1,815.67
Regulación para el uso eficiente del espectro radioeléctrico	88.15
Regulación y Supervisión de los sectores Telecomunicaciones y Radiodifusión	1,619.70
Servicios de correo	1,065.79
Servicios de telecomunicaciones, satelitales, telegráficos y de transferencia de fondos	674.30
Sistema Satelital	1,013.80
Total	9,385.41

Fuente: Elaborado por el CIEP con información **del PEF 2016**.

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 ().

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 5.2. La página www.gob.mx muestra la tabla del Presupuesto basado en desempeño por trimestre.

Fig 5.2: Sistema de Evaluación del desempeño (SED)

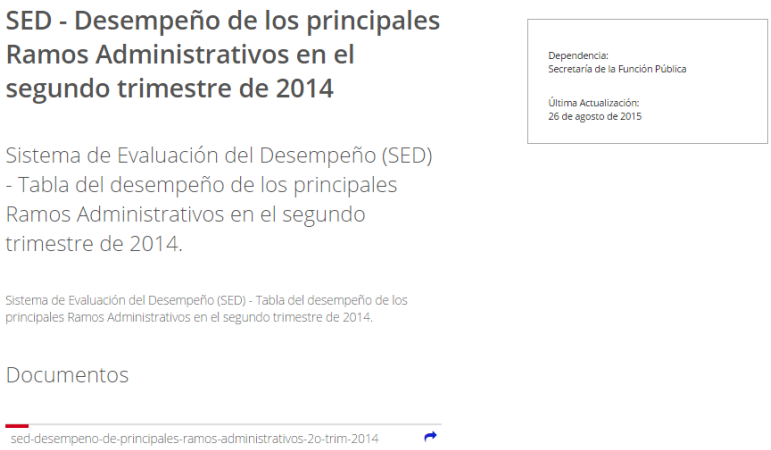


Fig 5.3: Reporte Trimestral SED

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

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 (Benjamin 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 (); extienden la prestación de servicios (Santos (1998)), democratizan las organizaciones civiles existentes e incentivan la creación de nuevas (Rebecca Abers

(1996)), incrementan la transparencia y rendición de cuentas (Brian Wampler (2004)) mientras que reducen el clientelismo y aumentan la representación democrática de los tradicionalmente excluidos. Estos 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, facilitan la implementación exitosa del presupuesto participativo.

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 del Estado 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 (ALDF, 2010) 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
- 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 del Distrito Federal, ni tienen el carácter de servidores públicos".

A manera de ejemplo, en la figura 5.4 se muestra la página de presupuesto participativo de Guadalajara, como esta plataforma se encuentra ya operando en distintos municipios de la República impulsado por los gobiernos locales.

Presupuesto Base Cero

Fig 5.4: Presupuesto Participativo



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; suprime actividades de baja prioridad que no afectan el resultado esperado, y por lo tanto, garantiza el equilibrio presupuestario (CEFP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2012)).

El presupuesto base cero según Álvarez (2013) se realiza en 5 distintas fases:

1. **Establecer objetivos:** en esta fase se definen los objetivos por lograr de 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 por qué 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:

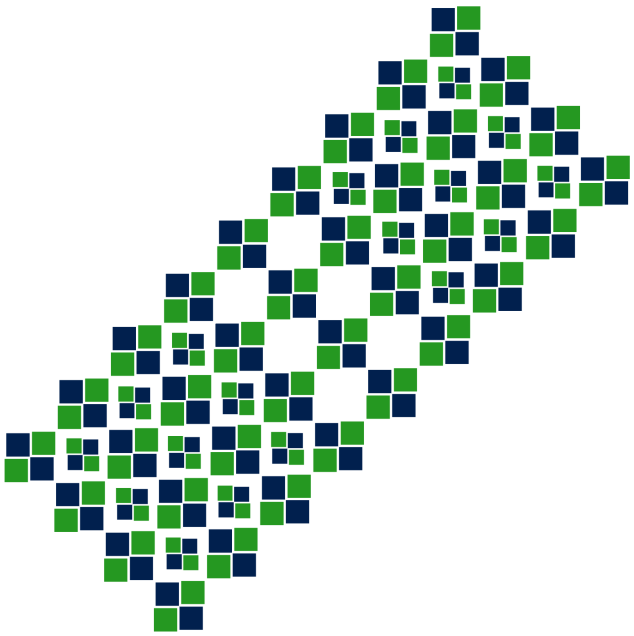
- Reduce o elimina gastos innecesarios sin afectar actividades prioritarias.
- Prioriza los recursos presupuestarios y mejora la asignación de éstos en apoyo de las actividades más rentables.
- Disminuye los costos de cada actividad sin afectar las operaciones.
- Mejora el proceso de planeación y estrategia.
- 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 asignar 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, 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. Más adelante se abordará este caso en específico.

6 Contenido del presupuesto





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

En México, de acuerdo con el artículo **2, 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 (PND) y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos."

La ley define ciertos elementos que componen la estructura programática. **El artículo 27 de la LFPRH** establece que los anteproyectos de presupuesto deben sujetarse a la Estructura Programática aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual se debe componer al menos de categorías, elementos y acciones definidas.

Categorías: en éstas se define la función, sub-función, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa de cierto monto presupuestal.

Elementos: en éstos 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: éstas 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 Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Por otro lado, **el artículo 28, fracción II de la LFPRH**, menciona que el proyecto de Presupuesto de Egresos 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, así se logrará 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, la estructura programática, conforme a la clasificación funcional y programática se compone de los conceptos siguientes:

Función y sub-función: 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 de la Clasificación Funcional del Gasto 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 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: se refiere al 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: que 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: que 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. Dicho indicador deberá ser expresado en términos de lo previsto en el artículo 27 de la Ley, reflejando al menos lo siguiente:

- Eficacia: mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan. Mide el grado de cumplimiento de los objetivos.
- Eficiencia: mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción.
- Economía: mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros.
- Calidad: mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario.

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

- 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.

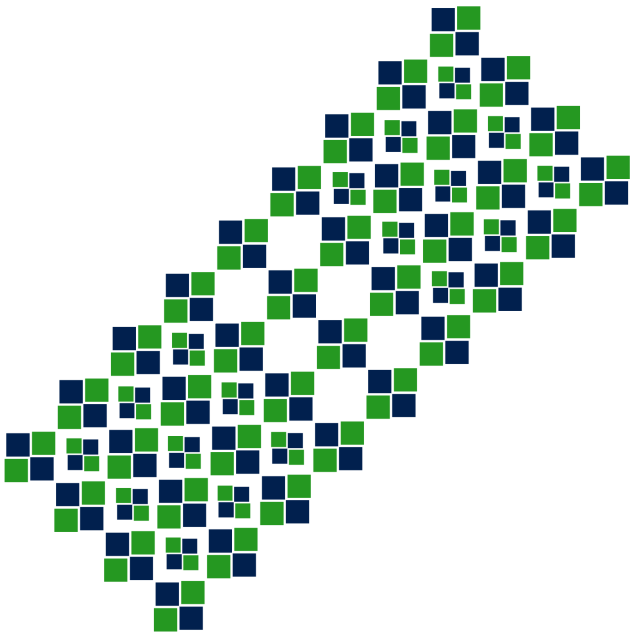
- Estrategia programática.

- Misión.

- Compromisos Plurianuales.

- Programas y Proyectos de la Cartera de Inversiones.

7 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 FMI en su Código de Transparencia Fiscal 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 está información tiene que ser accesible, completa y a tiempo 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.

Estos parámetros se mencionarán a continuación con una breve descripción de la situación actual mexicana.

Reportes Fiscales:

Cobertura: todas las actividades públicas (sub-sectores, empresas comerciales, y todo el sector público) deberían estar cubiertas en los informes fiscales. Por ejemplo, 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 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.

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). Ade-

más, 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 de la deuda. Si hay discrepancias entre varios informes, las razones y explicaciones deben ser proporcionadas. Se espera que los informes sean coherentes.

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.

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.

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.

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 sub-nacionales.

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 deben 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 "Criterios Generales de Política Económica" (CGPE). En este documento se muestran los factores detrás de los ingresos y gastos estimados.

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 (i.e. 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, etc.). 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, etc.,), 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 reallizan dentro del poder ejecutivo.

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.

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, forman un porcentaje importante de los ingresos nacionales (aproximadamente el 30 %), por lo que pueden representar un riesgo para las finanzas públicas en el largo plazo.

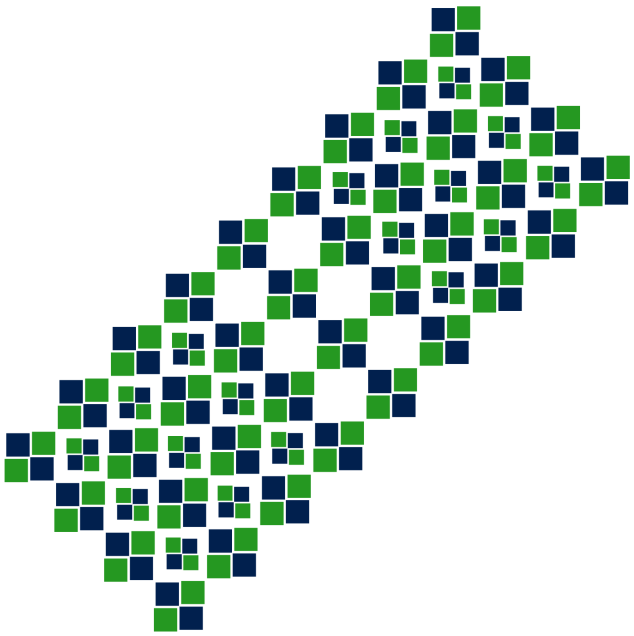
En los Criterios Generales de Política Económica, se evalúan algunos riesgos para la economía en general y específicamente las finanzas públicas. Sin embargo, se hace principalmente con un enfoque cualitativo, y los escenarios, a la fecha, son raramente respaldados con números o incluyen planes de contingencia.

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 Ley Federal de Ingresos, el precio del petróleo está determinado por el artículo 31 de la Ley Federal de Presupuesto y Ley de Responsabilidad Fiscal, 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 Criterios Generales de Política Económica 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.

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.

8 Herramientas para la función fiscalizadora





La contabilidad como sistema de información debe satisfacer las demandas internas y externas, siendo necesario tanto la elaboración de nuevos modelos contables, como el perfeccionamiento de los instrumentos de la contabilidad.

En el área de contabilidad gubernamental, se han realizado avances como la introducción del principio de devengo, la exigencia de consolidar las cuentas anuales de la entidad principal con sus organismos autónomos y sociedades dependientes o el desarrollo de sistemas de contabilidad analítica.

En los últimos años ha surgido con fuerza una nueva herramienta, los indicadores de gestión para medir la eficiencia y eficacia con que se prestan los bienes y servicios públicos en una economía. La introducción de estas técnicas de carácter no financiero en el ámbito de la información facilitada supone una ampliación del proceso de rendición de cuentas (Parker, 1996, p. 9), permitiendo estructurar su diseño y utilización mediante cuadros de mando (Vivas Urieta y Mora Corral, 2001; Rodríguez Bolívar et al., 2002 y 2006).

En relación con los procedimientos de control, ha adquirido una relevancia desmesurada la realización de auditorías operativas que como examen sistemático y objetivo podrá utilizarse como promotora del desarrollo de la responsabilidad de la administración, al verificar la eficiencia y eficacia en el desarrollo de las actividades públicas (Wilkins, 1995, p. 429).

Otro de los cambios más relevantes en todas las administraciones públicas, ha sido la incorporación de la innovación tecnológica en los procesos tanto internos como externos de la actuación pública. Los procesos internos están encaminados a favorecer la implantación de sistemas de información que simplifiquen los procesos de planificación, gestión y control. Respecto a los sistemas de información externos —internet, puntos de consulta automáticos, correo electrónico, etc. —, se intenta facilitar el acceso de los ciudadanos a sus expedientes sin necesidad de desplazamientos y sin esperas (Isabel María García Sánchez (2007)).

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" (ASF (2016)). Su propósito 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:

• Posee 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.

• Sus informes son de carácter público una vez entregados a la Cámara de Diputados.

• Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos DOF, Diario Oficial de la Federación (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.

La ASF publica que cuenta con distintos tipos de auditorías (ASF, Auditoría Superior de la Federación (2016)):

- **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.

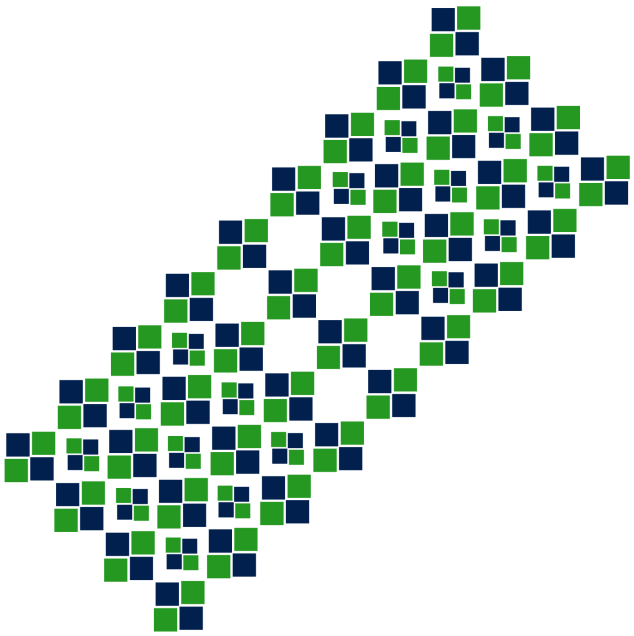
- **Auditoría a las tecnologías de la información y comunicaciones y control:** se revisan adquisiciones, administración y aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de programas de tecnologías. Asimismo, 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 (Auditoría Superior de la Federación , 2016).

Estas auditorías aportan al esfuerzo de aumentar la transparencia y rendición de cuentas haciendo toda su información pública.

9 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. Esta metodología fue implementada en 1964 por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América con resultados nada favorables. Posteriormente, Peter A. Pyhrr, en 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, implementados por Pyhrr. Los pasos por seguir para la construcción de un presupuesto base cero, según la metodología desarrollada por Pyhrr (1970) son:

1. Se definen 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 Plan Nacional de Desarrollo), 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.

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 Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (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 pre-criterios 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 Secretaría de Hacienda 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 aná-

lisis costo-beneficio, ni las alternativas para lograr los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. 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.

9.1 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.

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 (Art. 25): otorga 8 % del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto en educación (incluyendo federal, estatal y municipal) destinando, de ese monto, al menos el 1 % del PIB a Investigación científica y tecnológica.
- Ley de Desarrollo Social (Art. 18): el gasto social no podrá ser inferior al ejercicio fiscal anterior y se deberá incrementar al menos en la misma proporción que se prevea el incremento del PIB.

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

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

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

- Ley de Pensión Universal (aprobada por la Cámara de Diputados, no publicada).

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

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, enl 2016, el 74.37 % del Presupuesto de Egresos de la Federación (Ver 9.1).

Cuadro 9.1: Esquema para la Reestructuración del Presupuesto Público 2016

millones de pesos de 2016

Tipos de Programas Presupuestarios	PEF 2016 (mdp)	Monto designado en 2015 % PEF 2015	Monto designado en 2016 % PEF 2016	Variación PEF 2015-2016
Programas ineludibles (I+ II)	**3,598,833.10**	**73.00**	**74.37**	**0.896**
I. Gasto Programable	2,526,108.44	52.82	52.20	-2.121
Prestación de servicios públicos	844,759.04	17.24	17.46	0.294
Pensiones y Jubilaciones (1)	603,711.91	11.33	12.48	9.019
Gasto federalizado	627,981.04	12.69	12.98	1.248
Proyectos de inversión	445,106.59	11.46	9.20	-20.525
Aportaciones a la seguridad social (1)	4,549.86	0.09	0.09	0.990
II. Gasto No Programable	1,072,724.67	20.18	22.17	8.793
Participaciones a las entidades federativas y municipios	678,747.30	12.81	14.03	8.435
Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	377,928.76	7.03	7.81	10.083
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	16,048.60	0.34	0.33	-4.236
Programas sujetos a revisión	**1,002,471.81**	**21.71**	**20.72**	**-5.494**
Sujetos a reglas de operación	343,544.37	7.31	7.10	-3.806
Otros subsidios	294,314.87	5.94	6.08	1.343
Específicos (1)	202,055.99	4.92	4.18	-16.003
Provisión de bienes públicos	64,377.43	1.57	1.33	-16.111
Funciones de las Fuerzas Armadas	88,397.45	1.81	1.83	-0.240
Desastres Naturales	9,633.61	0.14	0.20	37.503
Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	148.08	0.01	0.00	-49.720
Otros programas	**237,534.30**	**5.29**	**4.91**	**-8.096**
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	5,328.59	0.12	0.11	-8.882
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	159,481.35	3.43	3.30	-4.720
Operaciones ajenas	-8,114.45	-0.15	-0.17	9.132
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	48,592.43	1.07	1.00	-7.217
Promoción y fomento	9,276.25	0.21	0.19	-7.890
Regulación y supervisión	22,970.14	0.62	0.47	-23.993
Gasto neto de transferencias	4,838,839.21	100.00	100.00	-0.967
Menos cuotas al ISSSTE	74,965.21	0.94	1.55	63.409
Gasto Neto Total	**4,763,874.00**	**99.06**	**98.45**	**-1.577**

Fuente: Elaborado por el CIEP con información **del PEF 2015, PEF 2016**.

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

9.2 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) (Ver cuadro 9.1 y figura 9.1).

Fig 9.1: Presupuesto Público



Los programas ineludibles, que pueden cambiar en el largo plazo mediante la modificación de la leyes y/o cambios estructurales en los compromisos adquirido, se encuentran los identificados como: Prestación de servicios públicos (17.46 % del PEF) donde se incluye todo el pago a la nómina de profesores y personal médico, Pensiones y Jubilaciones (12.48 % del PEF), Gasto

federalizado (12.98 % del PEF), Proyectos de inversión 9.20 % del PEF), Aportaciones a la seguridad social (0.09 % del PEF), que son considerados como gasto programable y suman el 52.20 % 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 9.09 % ya es bajo. Por el lado del gasto no programable (22.17 % del PEF), los ineludibles son: Participaciones a las entidades federativas y municipios (14.03 % del PEF), Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca (7.81 % del PEF), y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (0.33 % del PEF).

Aquellos programas que pueden ser modificados, después de un amplio estudio de las posibilidades para mejorar su eficiencia, suman el 20.72 % del PEF. Entre ellos están los programas sujetos a reglas de operación (7.10 % del PEF) como PROSPERA Programa de Inclusión Social y Pensión para Adultos Mayores, entre otros; Otros subsidios (6.08 % del PEF) como el Fondo de Cultura, Fondo Metropolitano, Seguro Popular, etc.; Específicos (4.18 % 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, etc.; Provisión de bienes públicos (1.33 % del PEF) como Producción de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos, el Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C. V., Edición, producción y distribución de libros y otros materiales educativos, etc.; Funciones de las Fuerzas Armadas (1.83 % 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, etc.; Desastres Naturales (0.20 % del PEF) que contempla Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil, Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) y el Programa para atender desastres naturales; y las Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional (0.00 % 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 SEGOB 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 4.91 %. Estos programas son los identificados como Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión (0.11 % 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, etc.; Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional (3.30 % del PEF) con programas como "Actividades de apoyo administrativo", "Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros", "Gastos de Administración", etc.; Operaciones ajenas (-0.17 % del PEF) del IMSS y CFE, Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas (1.00 % 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 geográfica de interés nacional, etc.; Promoción y fomento (0.19 % 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 (0.47 % 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, etc.

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.**

9.3 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.
- Se identificaron complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances.
- Se realizaron fusiones, eliminaciones, re-sectorizaciones 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

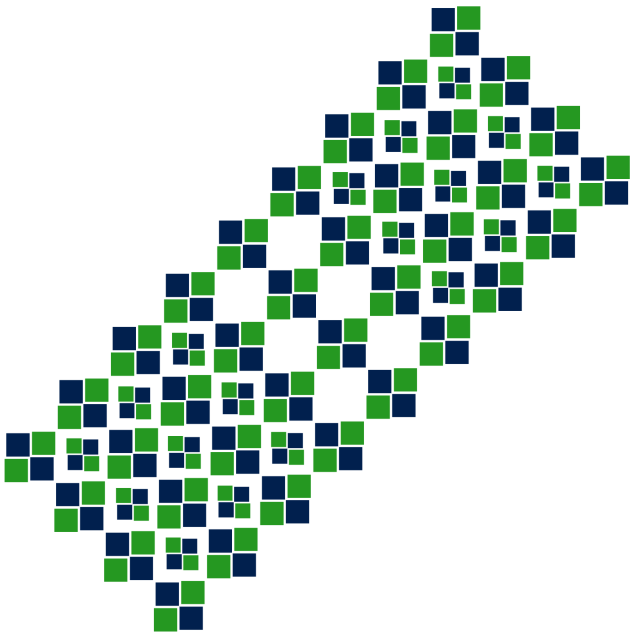
Eje 3. Gastos Administrativos

- 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.

10. Reflexiones





En las últimas décadas, las administraciones públicas de la mayoría de los países desarrollados se han visto inmersas en procesos de regeneración con el objetivo de conseguir una administración más eficiente y ágil que pueda adaptarse a las necesidades de los ciudadanos, sin que ello se traduzca en un incremento de la presión fiscal, sino que incluso se tienda a la contención o reducción del gasto público. Las actuaciones desarrolladas son de diversa índole aunque se podrían distinguir dos tipos: las que implican la apertura al mercado de ámbitos habitualmente sometidos a los procesos de gestión pública, y aquellas que suponen la adopción de las técnicas usadas por las empresas privadas en el ámbito público.

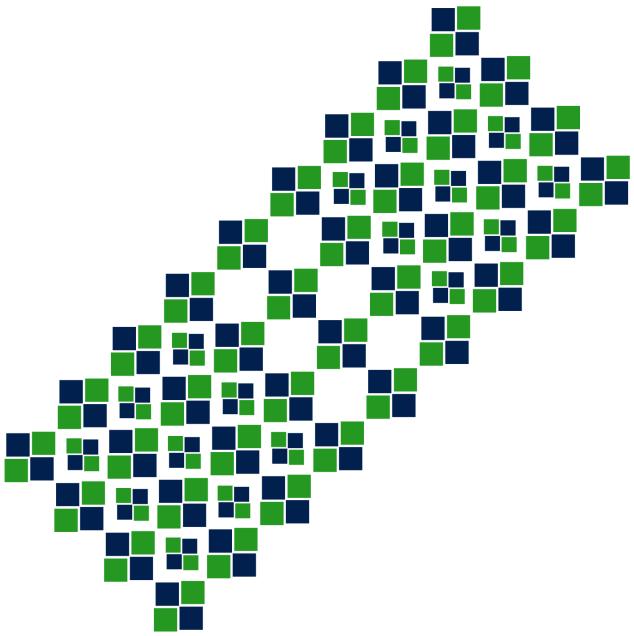
Para la apertura al mercado de los procesos de gestión se utilizan pautas de actuación que van desde la privatización de empresas públicas, el establecimiento de determinadas figuras contractuales que permiten la gestión indirecta de los servicios públicos o el fomento de la competencia entre los sectores público y privado, allí donde ambos concurren en la oferta de servicios. Estas medidas tienen como objetivo evitar o reducir las ineficiencias asignadas tradicionalmente a la burocratizada gestión de la Administración Pública. La utilización de técnicas privadas en el ámbito público ha supuesto el desarrollo de la dirección estratégica como técnica directiva y consecuentemente un importante auge de los sistemas de control interno de los entes públicos. Dentro de estos ha adquirido especial relevancia, la ampliación de los tradicionales procedimientos de verificación desarrollados en el ámbito de la información financiera hacia las auditorías operativas y el complemento de las tradicionales técnicas presupuestarias y contables con nuevas herramientas informativas de ayuda a la toma de decisiones como los indicadores de gestión.

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 púbica 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. Mientras que los países cada vez hablan sobre el logro de resultados, no existe un marco constante para ellos 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 la creación de una plataforma que podría servir 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





Adalmir Marquetti.

ASF (2016). Auditoría superior de la federación. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/51_Quienes_somos.

ASF, Auditoría Superior de la Federación (2016). Tipos de auditoría desarrolladas. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas. Accesado el día 01 de marzo de 2016.

Banco de México (2016). Diccionario. http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html#P.

Banco Mundial (2004). Supporting better country public financial management systems.

Benjamin Goldfrank (2006). Los procesos de "presupuesto participativo.en américa latina: éxito, fracaso y cambio. Revista de Ciencia Política.

Brian Wampler (2004). Expanding accountability through participatory institutions.

CEFP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2012). Presupuesto de egresos de la federación 2012. análisis funcional programático económico del sector público presupuestario. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx. Accedido el día 28 de Noviembre de 2012.

CEPAL (1998). Función de coordinación de planes y políticas.

del Rio, C. (2013). Presupuesto por programas.

DOF, Diario Oficial de la Federación (2015). Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf. Accesado el día 01 de marzo de 2016.

Gobierno del distrito Federal (2015). Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

González, L. M. (2014). Control presupuestario,.

Isabel María García Sánchez (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias.

Jiménez, I. F. J. R. F. (2008). El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental. http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/estl/LI_AdmninEst/Ruth_Flores/articulo_planificacion.pdf.

Martinere, R. A. http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/32580/manual57.pdf.

Martner, G. (1967). Planeación y presupuesto por programas.

ONU (1959). Presupuesto de programas y de ejecución por actividades.

Paredes, F. (2011). Presupuesto público: aspectos teóricos y prácticos. Disponible en http://www.serbi.ula.ve/serbiula/librose/pva/Libros%20de%20PVA%20para%20libro%20digital/presupuesto%20publico.pdf.

Rebecca Abers (1996). "from ideas to practice: The partido dos trabalhadores and participatory governance in brazil". Latin American Perspectives.

Santos, S. (1998). "participatory budgeting in porto alegre: Toward a redistributive democracy".

SHCP. http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_-16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf.

Transparencia Presupuestaria (2015). Presupuesto Ciudadano.

Álvarez, J. B. T. J. A. M. (2013). Fortalezas y debilidades del presupuesto base cero.



ASF Auditoría Superior de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS

CIEP

marzo 2016