

Mesa Redonda

**Presupuesto Base Cero:
Nuevas Tendencias para su
Aplicación en México**

Junio 9, 2015

Palabras de bienvenida de Carlos Reta Martínez Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública

Muy buenas tardes a todas y todos. Agradezco cumplidamente a los ponentes que hayan aceptado participar en esta Mesa denominada *Presupuesto Base Cero: Nuevas Tendencias para su Aplicación en México*.

Agradezco también a las y los Asociados aquí presentes que asisten a escuchar a distinguidos expertos en este tema.

Durante años en México se ha seguido la política de asignación presupuestal incremental para definir el Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente año. Se sostiene que el presupuesto 2016 tendrá gastos inamovibles como la deuda pública, las pensiones y jubilaciones, así como la salud y la educación.

En otros espacios de discusión se infiere que el Presupuesto Base Cero puede convertirse en una herramienta útil, ya que cuando es bien instrumentado puede optimizar la asignación del presupuesto. Esto implica, modificar el proceso presupuestal tradicional lo cual parece no ser sencillo. Por ello, es imprescindible reflexionar en varias direcciones examinando experiencias, perspectivas y puntos de coincidencia.

Como ha sido una larga tradición, el INAP contribuye a la discusión de temas de relevancia nacional para la constante innovación de la Administración Pública. El INAP, tiene entre sus objetivos fundamentales coadyuvar al mejor desempeño de la Administración Pública y de esta forma contribuir a la realización de los fines del Estado.

Las observaciones y puntos de vista que se van a verter en esta mesa nos van a ayudar a todas y todos a planificar la adopción de las estrategias que resulten más eficaces y eficientes.

Creo que esta mesa redonda va ser una reunión muy interesante, con expertos de gran nivel, profundos conocedores de este tema, que para muchos de los aquí presentes es nuevo, a pesar de que ya tiene muchos años de haberse planteado y de haberse instrumentado, particularmente, en Estados Unidos.

Muchas gracias a todos por su asistencia. Muchas gracias a los ponentes por su participación.

Intervención de Gustavo Ulloa López

Gerardo Gil Valdivia: Tengo el gusto de presentar al primer expositor, el maestro Gustavo Ulloa López.

El maestro Ulloa López es Director General Adjunto de Evaluación de los Resultados de los Programas Presupuestarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es licenciado en Informática, egresado de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, institución en la cual también obtuvo la maestría en Informática y Tecnologías Computacionales.

En el ámbito laboral cuenta con 25 años de experiencia en la Administración Pública Federal en la cual ha desempeñado diversos cargos y funciones:

En el INEGI de 1989 a 2008, en la Secretaría de la Función Pública de 2009 a 2014 y desde febrero de 2014 es funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la cual es responsable de coordinar las acciones de dicha dependencia en materia de evaluación externa de programas federales de la Administración Pública Federal, y en la operación de mecanismos para la integración de información del desempeño.

Participa en la integración y monitoreo del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y en general con otras instancias en la operación y consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Tiene la palabra el maestro Gustavo Ulloa López.

Gustavo Ulloa López: Muchas gracias. Antes que nada, un agradecimiento al INAP por recibirnos en esta importante mesa, que seguramente ayudará a enriquecer el proceso que llevamos a cabo actualmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la conformación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.

Antes de iniciar con la presentación, hablaré sobre el momento en el que nos encontramos.

El panorama económico y de finanzas públicas que enfrentamos, que ha sido consecuencia de la caída de los precios del petróleo, aunado también a una baja en su producción, así como a las condiciones de política monetaria en los Estados Unidos, han generado una baja en los ingresos de la federación, a lo cual esta Administración ha respondido, por instrucciones del señor Presidente, afrontando con responsabilidad la coyuntura, no aumentando los impuestos, no aumentando el endeudamiento, sino haciendo frente a través de una responsable asignación del gasto público, de manera que se pueda manejar un balance adecuado de las finanzas públicas.

Desde esta perspectiva, hemos venido trabajando en un gasto proyectado para el 2016 orientado con mayor énfasis a que toda acción de gobierno que está contenida en nuestros programas presupuestarios, se oriente a resultados y que incida favorablemente en las Metas Nacionales que están plasmadas en nuestro Plan Nacional de Desarrollo.

También se trabaja en el establecimiento de medidas de eficiencia y de austeridad, con el propósito de que, desde las instituciones públicas, se ponga el ejemplo de que esta situación será afrontada con responsabilidad, ajustando el gasto público.

Asimismo, tener mecanismos para transparentar en forma detallada y oportuna el destino y resultados del gasto, para que la ciudadanía tenga la plena certeza de que los recursos se están utilizando adecuadamente pero, sobre todo, que tienen un impacto adecuado en los grandes temas que nos ocupan y nos interesan a todos.

En todo este proceso para llegar al presupuesto 2016, tenemos una serie de fechas críticas, la primera es el 30 de junio, fecha

en que entregaremos a la Cámara de Diputados la propuesta de estructura programática que se va a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos, esto es, haremos del conocimiento de dicha Cámara los programas que van a estar operando a partir del 2016; es el primer momento en donde tenemos que expresar de manera concreta, la manera en que se orientará el gasto público para incrementar su eficiencia.

El 8 de septiembre, como saben, es la fecha que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece para entregar el paquete económico a la Cámara de Diputados, incluyendo la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos; la primera debe ser aprobada a más tardar el 20 de octubre por la Cámara de Diputados, y el 30 de ese mes por el Senado; y a más tardar el 15 de noviembre el Presupuesto deber contar con la aprobación de la Cámara de Diputados.

Para conformar el Proyecto de Presupuesto de Egresos en este entorno, consideramos cuatro ejes de acción:

1. Programas presupuestarios para la conformación de la estructura programática, que será utilizada en el proyecto de Presupuesto de Egresos;
2. Gastos de operación;
3. Programas y proyectos de inversión, y
4. Estructuras orgánicas con las que opera la Administración Pública Federal.

En cuanto al primer eje, la estructura programática es el elemento que nos permite ordenar y clasificar el gasto público de forma homogénea pero, sobre todo, para orientarlo a resultados; es necesario que la asignación del presupuesto esté destinada a lograr los objetivos plasmados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, esto es, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en los programas que derivan de él.

En el Presupuesto de Egresos de este año tenemos 889 programas presupuestarios de los cuales 30 corresponden a gasto no programable, y 865 a gasto programable¹.

En el análisis nos estamos enfocando a 594 programas que corresponden al gasto programable de ramos administrativos; 62 de entidades de control directo (Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS] e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE]) y 81 programas presupuestarios de ramos generales. Esto nos da un total de 737 programas que estamos analizando para que sean los adecuados para el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

No estamos incorporando en el análisis, dada su naturaleza jurídica y la autonomía presupuestaria con la que cuentan, a las Empresas Productivas del Estado (Petróleos Mexicanos [PEMEX] y Comisión Federal de Electricidad [CFE]), ni a los ramos autónomos; pero evidentemente ellos desde sus ámbitos y de su autonomía harán lo propio para afrontar responsablemente esta situación.

El análisis de estos 737 programas se realiza de manera coordinada con las dependencias y entidades que los operan, a partir de diversos instrumentos. Una ventaja que tenemos en este momento para operar una iniciativa como ésta es que a través de diversos elementos de planeación en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Presupuesto Basado en Resultados, tenemos información que nos permite hacer un análisis más puntual de la manera en que están operando los programas.

Por ejemplo, tenemos definidos el propósito y los objetivos de cada uno de los programas y su vinculación a los programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo, también una serie de indicadores que nos hablan del desempeño a través del tiempo;

¹ Seis programas cuentan con gasto programable y no programable, por lo que la suma total varía en esa cantidad.

conocemos la población objetivo y las áreas de enfoque de cada uno de ellos, para saber a quién están atendiendo. Sabemos cuáles son los bienes y servicios que proporcionan y tenemos información derivada de indicadores y de evaluaciones que se han implementado desde el año de 2007 en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Con toda esta información, estamos llevando a cabo ejercicios para identificar complementariedades entre los programas, es decir, identificar los programas que pueden estar dispersos, y que han atomizado la política pública; identificar las similitudes para detectar riesgos de duplicidades en los apoyos que se entregan o en las acciones que se realizan desde el gobierno y que redundan en ineficiencias en el gasto.

Como resultado, estamos generando propuestas para fusionar programas que sean similares, que puedan operar de manera coordinada para lograr objetivos comunes; para re-sectorizar programas que están en algún ramo administrativo, y que, por su naturaleza pudieran fusionarse no sólo a otro programa, sino de hecho en programas que operan en distintas dependencias; para eliminar programas que no tienen razón de ser porque no han demostrado su eficacia o porque el problema de política pública que resuelven ya no es relevante o ya está superado.

Después de conformar esta estructura programática vendrá el proceso de asignar el gasto de acuerdo a las prioridades nacionales.

En el segundo eje estamos trabajando en el tema de gastos de operación, con el objetivo de disminuir la asignación en partidas específicas desde una perspectiva de austeridad administrativa, de manera que los recursos se utilicen prioritariamente en aquellos rubros que inciden directamente en el logro de los objetivos, limitando temas como son gastos de alimentación, telefonía, comunicación, etcétera.

Con toda la información que tenemos sobre la forma en que se ejercen estos recursos, estamos integrando índices para comprender los niveles de gasto que han venido operando en los últimos años, y definir parámetros de consumo eficiente que podamos comparar entre Instituciones.

Por otro lado, existen funciones que son similares en toda la Administración Pública Federal, pero quizá alguna institución es más eficiente en su aplicación; queremos conocer cuáles son esos parámetros de eficiencia, cuáles son las mejores prácticas que nos llevan a ejecutarlos y promover e instrumentarlos en toda la Administración Pública Federal, homologando niveles de gasto. Además, se establecerán candados para la utilización de recursos en ciertos rubros.

En el tercer eje se aborda un tema muy relevante: los programas y proyectos de inversión, cuya importancia radica tanto en el nivel de gasto que representan, como en el impacto que pueden tener en el logro de los objetivos planteados en las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.

Lo que se busca en esta recomposición del presupuesto hacia el 2016 es identificar, a partir de un análisis muy detallado de estos programas y proyectos de inversión, aquellos que tienen mayor posibilidad de tener un impacto social, los que representen mayor rentabilidad social y que tengan una mayor incidencia en el desarrollo regional y en las prioridades planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, como son para el desarrollo de la región sur-sureste.

También se privilegian aquellos que tengan un avance en las facultades técnicas, legales, ambientales y sociales, para evitar asignar recursos a programas que no son maduros y que tengan riesgo de no ser ejecutados adecuadamente.

Se propondrá una asignación de recursos por programa y proyecto de inversión y no por Secretaría, de manera que todos los pro-

yectos compitan por los recursos que estén disponibles, para garantizar que podamos ejecutar los que sean de mayor impacto.

Este análisis se realiza a través de tres ejes: los compromisos irreductibles de inversión, la promoción de la participación privada en la ejecución de programas y proyectos de inversión, y el redimensionamiento de proyectos de manera que, sin afectar el impacto que se pretende en cada uno de ellos, se ejecuten con la menor cantidad de recursos posible.

El cuarto eje en que estamos trabajando, que en especial se está realizando de manera muy coordinada con la Secretaría de la Función Pública, es el de estructuras orgánicas.

Consta de tres temas: 1) optimizar las áreas que realizan funciones transversales; 2) en áreas sustantivas, y 3) en entidades y organismos.

En cuanto a áreas transversales, se están analizando esquemas para que desde el ámbito sectorial, se concentren en las cabezas de sector algunas funciones que están dispersas dentro de todo el ramo; en la medida de lo posible, podemos concentrar funciones de administración, funciones de tecnología de información, de planeación, de evaluación que son comunes en diversas áreas, y que incluso en una misma dependencia pueden estar dispersas en diversas unidades, para que se integren en áreas que tengan una estructura similar, que tengan funciones similares y que de esta manera se pueda incrementar la eficiencia del gasto.

También se realiza un análisis de las estructuras orgánicas al interior de las dependencias y entidades para garantizar que la estructura con la que operan sea la más eficiente posible. Se están analizando también los objetos de creación de las empresas paraestatales y de los organismos descentralizados, para garantizar que operen aquellos que tengan todavía razón de ser y que puedan contribuir al logro de las Metas Nacionales.

En este análisis se identifican similitudes o posible duplicidad de funciones entre áreas, entre empresas paraestatales, organismos descentralizados. Esto implica hacer una reflexión profunda sobre la necesidad de contar con estas unidades, y analizar si corresponde a la estructura más adecuada para afrontar ágilmente los retos de la Administración Pública Federal; con base en este análisis, se identificarán oportunidades de fusiones, de eliminación de áreas u organismos que no tengan razón de ser o que puedan operar de una manera más adecuada al fusionarlos o incluso en el caso de empresas paraestatales algunas posibles desincorporaciones.

Esos son los temas con los que estamos trabajando en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Muchas gracias.

Intervención de Francisco Lelo de Larrea Padilla

Gerardo Gil Valdivia: Tiene la palabra el maestro Francisco Lelo de Larrea Padilla, quien es maestro en Políticas Públicas por la Universidad de California, Berkeley, y licenciado en Economía por el ITAM.

Actualmente es Subdirector de Investigación Económica en el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado y Coordinador de Actividades Culturales de la Asociación de Exalumnos del ITAM.

Ha trabajado en la COFEMER como asesor del comisionado; ejecutivo de Inversiones e Investigación Financiera en *Berkshire International Finance*, en Nueva York; asesor externo en *Law and Economics Consulting Group* en San Francisco; Subdirector de Estudios Económicos de la Unidad de Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y asesor económico del periódico *El Economista* y como profesor en las universidades Anáhuac e Intercontinental. Muchas gracias por su participación.

Francisco Lelo de Larrea Padilla: Muy buenas tardes tengan todos ustedes. Quiero primero agradecer al INAP por la invitación, a su Presidente, el Lic. Carlos Reta Martínez, y a Gerardo Valdivia muy amable y gracias por tus palabras.

Antes que nada quiero presentarles una disculpa del doctor Luis Foncerrada, él es el Director General del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado y quien, desafortunadamente, por motivos de fuerza mayor no puede estar hoy aquí, yo estoy en su representación y los saludo cordialmente.

No traigo una presentación, pero quisiera hacer algunos comentarios generales sobre algunas preocupaciones que hemos estado analizando reiteradamente en el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, y lo primero es que, sin duda, en nuestra

opinión, un Presupuesto Base Cero, quizá sea la reforma estructural más importante que ha propuesto este gobierno.

Reitero, quizá más importante que la energética, o la de telecomunicaciones, o la de competencia, porque cuando uno analiza el papel que tiene el Estado en generar oportunidades económicas de crecimiento y de equidad para la población en general, no hay duda que es el actor más importante.

En ese sentido, el cambio en cómo gasta el gobierno, es una reforma estructural, reitero, en opinión del Centro, si no la más importante, sin duda, de las más trascendentales y celebramos que este gobierno haya sido el primero en presentar una propuesta seria para poder implementar este cambio estructural.

Les comentaba el papel que tienen los gobiernos en la economía y la manera más sencilla de verlo, en mi opinión, es a través de los estudios que hace la OCDE en relación con el gasto público y su incidencia en la distribución del ingreso. En particular, es una variable que los economistas llamamos el coeficiente de Gini. El coeficiente de Gini es una medida de la equidad, igualdad o desigualdad en la distribución del ingreso.

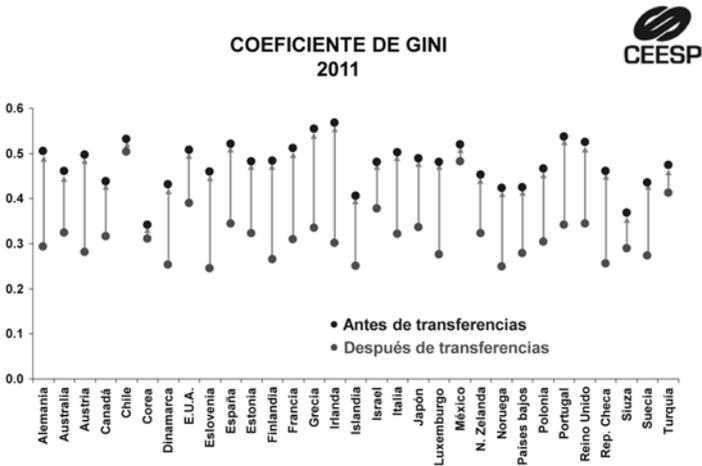
Éste es un indicador que va de 0 a 1 o de 0 a 100, dependiendo de la escala que uno quiera usar. Cuando es 0 es que hay una completa equidad, es decir, todos tenemos en una economía exactamente la misma proporción del Producto Interno Bruto, de lo que produce una economía y cuando es igual a 100 o a 1, reitero, dependiendo en qué rango lo estamos midiendo, es la total inequidad, una sola persona prácticamente tiene todo y el resto no tiene nada.

Con base en lo anterior, cuando vemos los comparativos internacionales que produce la OCDE en relación al índice de Gini, que lo presenta en valores para antes y después de impuestos y transferencias para evaluar la eficiencia del gasto público, vemos que el coeficiente de Gini en México es un poco superior al 50

antes de la acción del gobierno, y en esto nos comparamos con otros países, incluyendo algunos países desarrollados; es decir, en el comparativo de la OCDE, México tiene una desigualdad arriba de 50 puntos o de .5 antes de la acción del gobierno.

¿A qué me refiero con antes de la acción del gobierno? A la distribución del ingreso antes de que el gobierno cobre impuestos y lleve a cabo las transferencias o la implementación del gasto público. Y en este sentido, cuando nos comparamos con otros países, con esas cifras, México es tan desigual como algunas de las economías desarrolladas.

Aquí tengo una lámina con una muestra de países que se las puedo mandar a sus correos o la pueden revisar posteriormente en la página del INAP, donde se muestra que México es tan desigual como Irlanda o como España.



Fuente: Elaborado por el CEESP con datos de la OCDE.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A. C.

Pero después de que el gobierno realiza el gasto público, con transferencias y programas públicos, la desigualdad en España mejora casi 20 puntos, de ligeramente arriba de 50 puntos, llega

ligeramente arriba de 30; en Irlanda sucede algo similar; y en otros muchos países desarrollados también hay una gran acción correctiva del Estado en materia de distribución del ingreso.

Y cuando vemos a México después del cobro de impuestos, de las transferencias y los programas públicos, prácticamente el grado de desigualdad no se mueve, se queda prácticamente en los 50, baja prácticamente nada. ¿Esto qué quiere decir? que a pesar de la enorme influencia que tiene el Estado en una economía a través de su política hacendaria, sobre todo con las transferencias y programas de gobierno, con el gasto público en general, no mejora la distribución del ingreso en el país.

Y en ese sentido es dramático que tengamos –cuando nos comparamos con otros países–, esta poca efectividad del gasto público y, sin duda, de ahí parte esta nueva propuesta de reforma para hacer un Presupuesto Base Cero; por esta ineffectividad del gasto público. Necesitamos irnos a la base cero, como si no existiera nada; vamos a presupuestar nuevamente para darle más eficiencia al gasto público en México.

Lo fundamental es poder llevarlo a cabo. Por eso el cambio estructural de nuestro gasto prácticamente después de que el Estado hace sus transferencias, la igualdad en México no mejora significativamente. En ese sentido celebramos la propuesta y deseamos todo el éxito posible porque las resistencias a eso, van a ser, yo creo, espectaculares.

Se dice mucho que la mayoría de los programas públicos tienen dueño; así se dice coloquialmente para referirse al hecho de que algún programa está capturado y va a favorecer a algún grupo de interés; y por eso su efectividad para nivelar o mejorar la equidad no sea la adecuada. Este fenómeno, de que los programas tengan dueño, de que hay grupos de interés que se apropian de estos presupuestos, hacen que el presupuesto base cero sea fundamental, sea una reforma estructural.

La otra parte que nos preocupa, sin duda, es el cambio también estructural en las fuentes de ingresos del gobierno y, en particular, el cambio en el sector petrolero, que ya obliga al Estado mexicano a racionar el gasto. Como saben, la plataforma de producción está cayendo de forma dramática; conforme al último presupuesto, si no me falla la memoria, es que se tiene contemplada una producción de alrededor de 2 millones 300 mil barriles diarios.

Me parece que los últimos datos disponibles indican que la producción está ligeramente arriba de los 2 millones 100 mil barriles; una simple multiplicación aritmética revela el faltante: si estamos produciendo 150 mil barriles menos diariamente y los multiplicamos por el precio del petróleo, cuando estaba a 100 dólares por barril y ahora está a 50, ustedes pueden hacer el cálculo aproximado del ajuste en ingresos en el presupuesto público. Es un faltante importante sin duda.

Este cambio estructural en los ingresos (caída importante y rápida en la producción de petróleo, que en el mejor de los casos se revertirá con la reforma energética pero en el mediano plazo) hace fundamental la instrumentación rápida y eficiente del Presupuesto Base Cero.

¿Y por qué es necesario el Presupuesto Base Cero? Ya con cifras de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público podemos estimar, haciendo un ejercicio con las exenciones del IVA en alimentos y medicinas, de cuánto nos beneficia a los mexicanos dichas exenciones en los impuestos.

Y no hay duda que hay una obligación social y moral de instrumentar políticas en beneficio de los que menos tienen, pero el reto está en hacer esto con sentido económico. Y cuando vemos el subsidio generalizado al IVA; cuánto le cuesta al Estado mexicano en términos de recaudación no realizada, –que es el costo de oportunidad–, y cuánto de este beneficio capturan los grupos a los cuales va destinado –bajo un sentido estrictamente económico–, nos obliga a replantear esta cuestión.

Y para darles unas cifras. El subsidio generalizado en alimentos cuesta aproximadamente 160 mil millones de pesos, prácticamente un punto del PIB. De estos beneficios que se otorgan a la población por no recaudar el impuesto del IVA en alimentos, solamente el 3.8% los capturan los hogares del decil número uno; si no están familiarizados con este concepto hago rápidamente la descripción.

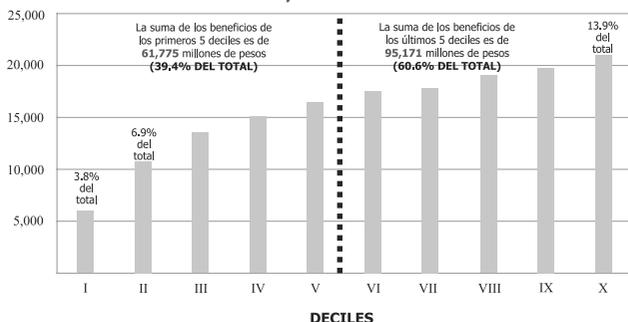
La población, si la consideramos por hogares y la dividiéramos en grupos de 10%, y a su vez los acomodáramos de los de menores recursos a los de mayores recursos, tendríamos 10 grupos ordenados de menor ingreso a mayor ingreso. A estos grupos de 10% de los hogares cada uno se les llaman deciles.

El decil de menores ingresos o decil uno, es decir, donde están los hogares más pobres, sólo capturan el 3.8% del beneficio de no cobrar IVA. El segundo decil captura solamente el 6.9%. Y si hacemos la suma de los cinco primeros deciles de menores ingresos de México, lo que obtienen del beneficio por la exención del IVA, es equivalente al 39% del total nada más y, por lo tanto, los deciles más ricos capturan el restante 61%. Es decir, los que tienen mayor capacidad de pago son los que tienen el mayor beneficio, lo que es regresivo en términos económicos.

BENEFICIOS POR DECIL DERIVADOS DEL RÉGIMEN ACTUAL DEL IVA EN ALIMENTOS EN 2013



Total **156,946** millones



FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos del INEGI y la SHCR.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.

Un subsidio generalizado como el IVA tiene, obviamente, toda la justificación social; busca ayudar a los hogares más necesitados. Sin embargo, en estricto sentido económico, es perverso porque ayuda más a quien menos lo necesitan, lo que implica un alto costo de oportunidad dado los importantes rezagos que tenemos como país.

El reto, sin duda, está en diseñar mecanismos dentro del gasto público para reducir o eliminar la regresividad de muchos de nuestros subsidios y programas públicos. Por eso la discusión del Presupuesto Base Cero es fundamental de cómo le hacemos para que no nos salga más caro “el caldo que las albóndigas”, si me permiten esta expresión.

En este sentido, la discusión de un Presupuesto Base Cero es sumamente importante y propicia en este momento. Y así, como les he comentado de la gran desigualdad en la distribución de los beneficios que se derivan de subsidios generales², si revisamos muchos de los programas que hoy tiene nuestro gobierno, estos tienen una distribución de beneficios muy desigual y regresiva, es decir, que benefician más a quien menos lo necesita y por eso vemos esas cifras del coeficiente de Gini, que después de que el gobierno hace toda una serie de gastos a través de programas, no mejora realmente la distribución del ingreso.

Es en este sentido que quería resaltar la importancia de llevar a cabo un Presupuesto Base Cero; del porque creemos que es una reforma estructural y de las más importantes que se pueden llevar cabo. Obvio, sería deseable que no sólo el Gobierno Federal, sino los otros dos órdenes de gobierno (estatal y municipal), así como los otros dos poderes de la Unión (Legislativo y Judicial), pusieran en marcha igualmente una revisión integral de la manera en que gastan para racionalizar todo el gasto del Estado mexicano; pero sin duda, este primer paso por el Ejecutivo Federal es muy

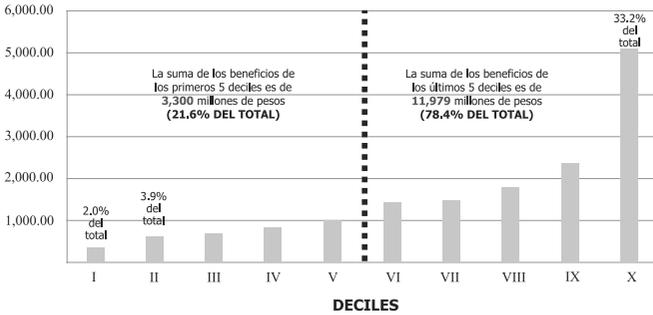
² Es claramente por efectos como éste en la distribución de beneficios de los subsidios y programas públicos, que no mejora el coeficiente de Gini comentado al inicio del documento.

meritorio. Deseamos el mayor de los éxitos al Gobierno Federal para que pueda realmente instrumentar un cambio profundo en la manera en que gasta. Yo con esto cerraría mi participación y agradezco su atención, muchas gracias.

ANEXO GRÁFICO

BENEFICIOS POR DECIL DERIVADOS DEL RÉGIMEN ACTUAL DEL IVA EN MEDICINAS EN 2013

Total **15,279 millones**

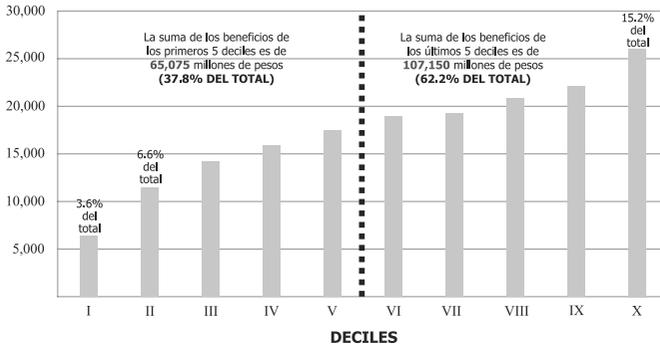


FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos del INEGI y la SHCP.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.

BENEFICIOS POR DECIL DERIVADOS DEL RÉGIMEN ACTUAL DEL IVA EN ALIMENTOS Y MEDICINAS EN 2013

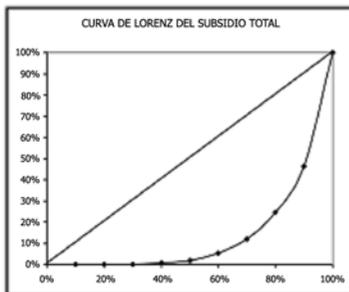
Total **172,225 millones**



FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos del INEGI y la SHCP.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.

SUBSIDIO A LA TARIFA ELÉCTRICA PARA AGRICULTURA



10% de los usuarios más grandes reciben 409 mil pesos anuales en promedio y por su parte, 20% de las unidades de riego más pequeñas reciben 113 pesos al año.

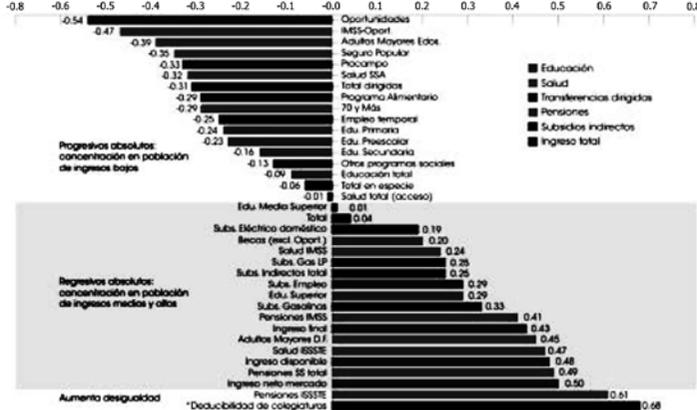
Subsidio promedio por usuario: 67 mil pesos anuales

DECILES	PORCENTAJE DEL SUBSIDIO QUE RECIBE CADA DECIL
I	0.00%
II	0.02%
III	0.15%
IV	0.47%
V	1.28%
VI	3.27%
VII	6.8%
	12.5%
	21.8%
	53.7%

Fuente: SEMARNAT

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.

Coefficientes de Concentración para el gasto público redistributivo, 2010



Fuente: CONEVAL

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.

Intervención de Jorge A. Chávez Presa

Gerardo Gil Valdivia: Tiene la palabra el doctor Jorge Alejandro Chávez Presa. Es economista, especializado en temas de hacienda pública, energía y políticas públicas. Actualmente dirige ITG, Consultores en Finanzas Públicas.

Ha sido Director General Adjunto de *Banorte*; en el IPAB fue Vocal en la Junta de Gobierno; Secretario General de la Fundación Colosio, y diputado federal a la LVIII Legislatura; Subsecretario de Política de Energía; Director General de Política Presupuestal; Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos en Hacienda.

Tiene una maestría y un doctorado por *The Ohio State University* (la Universidad Estatal de Ohio) y una licenciatura en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Es editorialista en *El Universal* y autor del libro *Para recobrar la confianza en el gobierno: Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, editado por el Fondo de Cultura Económica, que va en su tercera reimpresión. Muchas gracias.

Jorge A. Chávez Presa: Muchas gracias a ti Gerardo. Muy buenas tardes a todos ustedes. Celebro que el INAP haya convocado a esta Mesa redonda sobre un tema fundamental que es el gasto público, y la verdad, qué bueno que nuestro Presidente Carlos Reta, lo haya organizado.

Me siento muy complacido de compartir este panel con colegas que, de alguna u otra manera, han tenido experiencia con el presupuesto. Sí me gustaría agregar algo que no dijo Gerardo, y aprovecho para hacer un anuncio: coordino el Diplomado de Planeación, Programación y Presupuesto aquí en el INAP; creo que ya vamos en la vigésima edición. Esta última edición ha puesto el énfasis en el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto

Orientado a Resultados. Agradeceré avisen a sus colaboradores y colegas, de esta oportunidad. Tenemos al mejor cuerpo de docentes para impartir los distintos módulos. Requisito indispensable que cubren nuestros maestros es la amplia experiencia en la materia; toda la parte jurídica, contabilidad gubernamental tiene magníficos expositores y los invito a que se inscriban.

Voy a hablarles del tema que me apasiona, al cual le he dedicado prácticamente, por accidente, la mayor parte de mi vida profesional como economista. Se trata fundamentalmente del tema de la hacienda pública, el tema del gasto público y el tema de presupuesto.

Entendido el presupuesto, como lo mencionó hace un momento Francisco Lelo de Larrea, como el cálculo anticipado del binomio de ingreso y gasto, en México nos hemos acostumbrado a hablar de presupuesto como sinónimo de gasto. No, el presupuesto público abarca al ingreso, el gasto, el endeudamiento, uso de activos, los pasivos. Presupuesto es algo mucho más completo y complejo que los egresos.

¿Y por qué es más complejo? Porque si sólo se ve por el lado del gasto, los márgenes de maniobra para el hacedor de política pública son muy limitados. El presupuesto público tiene que verse de manera mucho más amplia.

Antes que nada hay que ponernos de acuerdo sobre qué significa Presupuesto Base Cero. Afortunadamente el Constituyente, no lo inventó, tampoco un economista. Es una aportación de los administradores. Se le atribuye al señor Pyhrr, y lo relacionan por la metodología que aplicó en una empresa privada.

En realidad el gobierno federal de los Estados Unidos ya lo había introducido en la década de los sesentas. Todos los gobiernos, como todas las organizaciones, enfrentan el problema de expansión del gasto. Siempre, por alguna u otra razón, ya sea porque

hay ciclos de prosperidad –que ha sido el caso mexicano–, se empieza a gastar de más.

Empecemos con la intuición del concepto del Pb0. La idea básica es que no importa el presupuesto que le fue asignado anteriormente a una unidad responsable/unidad de negocio/centro de costos (esta es la base cero), qué pretende hacer esta unidad, qué va a lograr/alcanzar con la solicitud de presupuesto.

Como antecedente, no es la primera vez que se aplica el Presupuesto Base Cero en México, ya se ha hecho en otras ocasiones, a veces no se le ha designado explícitamente así. Pero hay un referente que no se puede olvidar.

El Presupuesto Base Cero más radical, más completo que se ha hecho en América Latina y en muchas partes del mundo, fue el que emprendió el Presidente Miguel de la Madrid en la década de los ochenta. Lo hizo de raíz, al redefinir el papel del Estado para transformar al Estado propietario en Estado promotor.

Esto implicó repensar al Estado mexicano. De hecho, con las reformas estructurales que propuso el Presidente Peña, y que el Constituyente Permanente aprobó, terminó por cerrarse un ciclo de transformación del Estado mexicano, en el que se redefinió el papel del Estado en la economía y se abrieron sectores a la participación de la inversión privada.

En las pasadas elecciones intermedias la mayoría de votos no favoreció a los partidos políticos que hicieron campaña en contra de las reformas estructurales. Ninguno, sumado, logró siquiera la mayoría. De esta forma se refrendaron las reformas estructurales. Culmina, por decirlo así, la aplicación de un enfoque Base Cero estructural de la economía mexicana que respondió a una de las crisis económicas y financieras que haya sufrido la economía mexicana.

Ahora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el nuevo entorno de la economía mundial, se ve en la necesidad de aplicar nuevamente el enfoque de Presupuesto Base Cero como proceso para ir obteniendo información de todas aquellas unidades ejecutoras de gasto público.

Este es un proceso muy intensivo de recopilación de datos para generar información. Luego pueden fijarse distintos objetivos: uno, reducir el costo, gastar menos; dos, reasignar recursos de áreas menos eficientes a las más eficientes; tres, reorganizar, rediseñar estructuras y programas de una organización.

El enfoque de Pb0 implica construir una propuesta y un presupuesto sin referencia a lo que se ha hecho anteriormente. En este ejercicio de presupuesto dejan de aceptarse las clásicas defensas de espacio presupuestario: “el regularizable, el irreductible”. Esa discusión no vale al aplicarse el Pb0. Vamos pensando a futuro. De ahí la importancia de fijar qué se quiere lograr. Si no se comunica perfectamente bien qué se quiere lograr, más allá de recortar el gasto público, habrá una debilidad en el proceso.

Otro aspecto del Pb0 está basado fundamentalmente en un replanteamiento y revaluación de los propósitos, métodos y recursos. Si lo quisiéramos explicar de manera muy sencilla: hacer más con menos, acabar con la ineficiencia, las duplicidades, el desperdicio, el bajo rendimiento de un programa o actividad.

Lo que sí es importante tener en mente son las siguientes preguntas: ¿qué se quiere lograr? Presupuesto Base Cero, ¿para qué y por qué en estos momentos? Este es el momento de reorientar los programas y proyectos hacia algo de mayor valor público.

Es recomendable reorientar los programas a elevar el crecimiento económico con estabilidad macroeconómica y a diseñarlos de tal manera que las intervenciones gubernamentales sean más eficaces para reducir pobreza, mejorar calidad de la educación y los servicios de salud.

La razón de ello se deriva por el hecho de que se ha registrado una fuerte expansión de gasto durante los últimos 15 años, que no se ha visto correspondida o que no ha acompañado a tasas de crecimiento económico más altas y sostenidas, como tampoco con una mejoría en los servicios públicos.

Hoy en día gastamos más per cápita que cuando se hablaba de la época de la “administración de la abundancia”. Si bien en esa administración sí se lograron altas tasas de crecimiento por otras razones, ahora la expansión del gasto público no ha servido para impulsar el crecimiento económico ni para mejorar la calidad de la oferta de los servicios de educación y salud, aunque sí se haya avanzado en cobertura de servicios públicos.

Recordemos que en 2009 el Secretario Carstens, por instrucciones del Presidente Calderón, pone en práctica medidas contracíclicas. Sin embargo, con toda franqueza y frialdad, la política de expansión del gasto emprendida le hizo lo que el viento a Juárez. No obstante esta política contracíclica, dejó o sembró una inercia en los egresos federales que ahora tiene que revertirse.

La otra variable que también tenemos que ver con cuidado, es cómo el ejercicio del gasto público a través de sus distintos programas incide en la reducción de la pobreza. No hablo de equidad. A nombre de los programas de desarrollo social se han estado asignando recursos crecientes a programas con “tintes sociales” sin reducir la pobreza.

Los resultados por debajo tanto de lo esperado como lo deseado en crecimiento económico, pobreza, educación, salud, seguridad obligan a repensar la asignación del gasto público. Por ello, celebro que se vaya a poner en práctica el enfoque de Presupuesto Base Cero. De ahí, la importancia de revisar todos los programas y analizar su contribución a que la administración pública funcione mejor y sirva de plataforma para el crecimiento económico. Urge la aplicación de técnicas de planeación, programación y presupuesto que revelen la ineficiencia.

¿Por qué el Presupuesto Base Cero y por qué ahora? El entorno internacional ha cambiado. La expansión de gasto de los últimos 12 años se dio por el alza en los precios del petróleo y el descenso en las tasas de interés después de 2008. Los altos precios del petróleo, con los ingresos generados, taparon la crisis petrolera. Impidió que los mexicanos advirtiéramos que mientras los precios del petróleo alcanzaban máximos históricos, los ingresos aumentaban y estos lograban compensar la caída en la producción.

El alza en las tasas de interés de la Reserva Federal va a tener un impacto en México y va a tener una implicación sobre el presupuesto: si aumentan las tasas de interés aumenta el costo financiero de la deuda. Y si aumenta el costo financiero de la deuda, disminuye el espacio presupuestario para los programas que sostienen servicios públicos.

Un incremento de 100 puntos base en las tasas de interés de la deuda interna, suponiendo que todo el acervo se renueva, representa aproximadamente 65 mil millones de pesos anuales. De darse aumentos sostenidos en las tasas de interés, la caída de los ingresos petroleros pasa a segundo plano. En los últimos años las finanzas del gobierno federal corrieron con suerte: coincidieron la baja en las tasas de interés con el alza en el precio del petróleo. ¡Qué más se podía pedir! Mejoraron nuestros términos de intercambio.

Otro aspecto que está empezando a ejercer presión al gasto público se deriva del hecho de que desde 2007 la deuda pública ha empezado a aumentar como porcentaje del PIB, y si aumenta la deuda pública habrá que pagar más intereses.

¿De qué tamaño va a tener que ser el ajuste fiscal? Cuando tuve el privilegio de estar en la SHCP, las finanzas públicas registraban superávit primarios. El superávit primario, para quienes nos formamos en los momentos de austeridad extrema, que fueron de 1983 a 1992 y de 1994 a 2000, era un indicador de las finanzas

públicas que se cuidaba mucho. Y la austeridad llegó a ser extrema, pues el precio de la mezcla mexicana de petróleo en la segunda mitad del Presidente Zedillo promedió por debajo de los 17 dólares por barril. (En 1998 el promedio fue de 10.18 dpb).

Las finanzas públicas del gobierno federal habían tenido la costumbre de generar superávit primarios. ¿Y para qué superávit primario? Para cuando menos generar un excedente entre los ingresos y gastos que se destine al pago del costo financiero de la deuda. Desde 2007 las finanzas del Gobierno Federal han registrado déficits primarios. ¿Qué significa déficit primario? El balance primario es la diferencia entre ingresos y gastos, excluyendo el costo financiero, esto es sin intereses sobre la deuda pública. Esto significa que si hay un déficit primario, ya hay un saldo de deuda pública, esto no alcanza para cubrir los intereses. En consecuencia, parte del endeudamiento se utiliza para pagar costo financiero, lo cual en el mediano y largo plazo, y con un escenario de tasas de interés al alza, es insostenible.

Por lo tanto, un déficit primario sí representa una razón importante para buscar una reducción al gasto público. ¿Por qué los mercados no han castigado? Porque con la baja generalizada en las tasas de interés, todos los países lo han hecho, “Mal de muchos, consuelo de tontos”, y porque las tasas de interés han sido bajas, pero en México han sido altas en relación a otras economías. Pero eso se va a acabar.

¿De dónde venimos, dónde estamos, y a dónde queremos llegar? Las finanzas públicas verdaderamente siguen endeblas, y con las variaciones en el precio del petróleo queda expuesta la vulnerabilidad. Los ingresos petroleros se han vuelto una droga fiscal muy adictiva. Por un lado, ingresos petroleros se destinan más al consumo. Los ingresos petroleros no están transformándose en activos.

Pero los problemas ya los tenemos, déjenme compartir con ustedes algunos datos. De 2000 a 2015 el gasto primario aumentó

en seis puntos del Producto Interno Bruto. Esos seis puntos del Producto Interno Bruto, ¿cómo se financiaron? Prácticamente no se financiaron con el aumento de los ingresos tributarios; se financiaron primordialmente con los derechos sobre hidrocarburos y la disminución del costo financiero de la deuda.

Lo que sí hay que decir y reconocer es que de 2012 a 2015, hubo una expansión del gasto, pero que en esta ocasión se financió con un aumento de dos puntos del PIB de ingresos tributarios. Es la primera vez, después de más de 15 años, que se financia una expansión del gasto con recaudación de impuestos.

Ya para concluir. Tuve el privilegio de ser servidor público en la Secretaría de Hacienda ahí hicimos un replanteamiento al proceso de programación y presupuesto, para lo cual se introdujo la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), a partir del ejercicio fiscal de 1998. ¡Cómo se notó la falta de asesoría de mercadotecnia! A esta reforma no se le dio el *spin*, pese a haber alineado por primera vez el Presupuesto de Egresos, a través de los programas sectoriales, especiales y regionales al Plan Nacional de Desarrollo, y además incluir los elementos para la medición de resultados.

La reformulación del presupuesto para orientarlo al Plan Nacional de Desarrollo, y que mostrara explícitamente la vinculación y orientación de los programas sectoriales, permitió mostrar la asignación de recursos a estos programas. Así la NEP y el SED, con el primer ejercicio de indicadores para medir resultados, se introdujeron en el presupuesto de 1998. Todo esto se aprueba en 1997, cuando por primera vez el Jefe del Ejecutivo Federal deja de contar con una mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La NEP y el SED fueron aceptados por los nuevos legisladores, cuando el PRI no tenía mayoría. Se logró una estructura programática presupuestaria muy limpia, muy sólida, muy clara, bus-

cando mostrar que el gasto público se apega a la doctrina del Derecho Público: nada más se puede hacer lo que está establecido en ley, y por lo tanto el gasto público es para que todo aquello que obliga al gobierno a hacer, cuente con los recursos públicos para lograrlo. En breve, nada más se puede gastar en lo que tiene fundamento en la ley. Ese es otro aspecto fundamental de la disciplina presupuestaria: sólo se puede gastar en lo que establece la ley, y en este caso son leyes federales.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es para fundear las funciones y responsabilidades federales. En ese entonces, para introducir la NEP se “peinó” con los abogados de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), palabra por palabra de la Constitución, palabra por palabra de las leyes para determinar las funciones y las subfunciones del Gobierno Federal.

¿Qué dice nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) a este respecto? Por cierto, soy un crítico severo de este SNPD, porque es una herencia del soviét supremo. Estoy convencido de la necesidad de tener un sistema de planeación, pero el vigente ya caducó hace muchos años. No obstante su obsolescencia, está en ley y establece la obligación de tener un Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe concretarse a través de programas sectoriales, programas especiales, programas regionales.

¿Y qué hizo entonces la NEP y el SED? Pues lo que el sentido común dictaba. Especificar los programas sectoriales, que son a fin de cuentas la expresión de las políticas públicas para cada sector, y asignar los recursos presupuestarios a cada programa sectorial. En esta estructura programática se metieron clasificaciones para disponer de programas estructurados a resolver problemas, mejorar situaciones o anticipar eventos; también se especificaron los proyectos institucionales, así como los proyectos de inversión.

Desde hace muchos años, en el sector privado ha habido un sesgo contra el gasto corriente, diciendo que el gasto corriente es malo.

Pero esa es una posición maniqueísta. Hay gasto corriente muy bueno y hay gasto corriente con pésimos resultados. Con la NEP y el SED se ponían a competir a los proyectos institucionales relacionados con gasto corriente con aquéllos que son intensivos en gasto de capital.

Luego se definieron actividades institucionales para que las obligaciones de las leyes quedaran reflejadas ahí. Lo que sucede en las administraciones públicas, es que hay celos: llega una nueva administración, y todo lo que hizo la anterior hay que tirarlo a la basura, no les sirve. Afortunadamente era demasiado sólido como para tirarlo todo, de tal forma que en la administración del Presidente Calderón descubren el Marco Lógico, descubren la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), y se montan sobre lo construido por la NEP y el SED.

Se introducen el Marco Lógico y la MIR, y ¿qué pasa? Una coincidencia: crece el gasto público, crece el gasto público clasificado en los nuevos *programas presupuestarios*, que resultan de una modificación a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Los programas presupuestarios fueron la forma de cómo se salió de la botella el genio de la expansión del gasto. Hoy la SHCP tiene que ver cómo vuelve a regresar a ese genio a la botella de la contención del gasto público y, que al menos, los programas vuelvan a relacionarse con el Plan Nacional de Desarrollo que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Esas son de las cosas que, de alguna manera, puede contribuir la reingeniería del gasto y el enfoque de Presupuesto Base Cero. Va a ser todo un desafío meter al genio de las duplicidades e ineficiencias a la botella de la eficiencia y austeridad.

Brevemente un comentario sobre la dispersión de los programas destinados al desarrollo social. Afortunadamente el CONEVAL ha hecho una gran labor evaluando los programas de desarrollo

social cada dos años. Sus últimos informes están diciendo, de manera intuitiva: “oigan, por ahí no va la jugada. Si quieren reducir la pobreza, por ahí no va”.

Concluyo:

1. Creo que hay varias cosas que se pueden aprovechar. Lo deseable es que después de iniciar la aplicación del enfoque de Presupuesto Base Cero, los mexicanos digamos: si se aprecia una reorientación del gasto, una intención de buscar sentar bases para darle más eficiencia al gasto público.

No lo mencioné. La reforma energética define a PEMEX y también a la CFE, como lo que muchos mexicanos siempre queríamos, que fueran empresas. Ya son Empresas Productivas del Estado. Me da gusto escuchar a Gustavo Ulloa que vayan a darle otro tratamiento.

Esto que es muy bueno necesita también de acompañarse con un cambio en la presentación del déficit público. Debemos de dejar de ser país Fondo Monetario Internacional y ser, en este aspecto, más país OCDE. Los países OCDE no consolidan las finanzas públicas con sus paraestatales. Con la reingeniería esto podría ser posible.

2. Adoptar balances fiscales que muestren la venta de activos como reducción del patrimonio. Aquí no lo dice, pero si midiéramos bien nuestras finanzas públicas, no por la diferencia del flujo de ingreso y gasto, sino también midiéramos la pérdida de patrimonio que corresponde por la venta de petróleo, y por no transformarlos en otros activos, entonces se incurre en un déficit patrimonial.

Esa es la otra explicación. ¿Por qué México no crece con su gasto público? Porque nos comemos la cosecha; es

imposible que la cosecha al siguiente año sea mayor si te comiste todas las semillitas buenas.

Para finalizar, estoy seguro que va a haber la gran oportunidad para dirigir y enfocar el gasto público a poblaciones objetivo, bien definidas y ubicadas para integrar un padrón único de beneficiarios de los programas sociales. Con más de 10 padrones de beneficiarios, el gasto público en desarrollo social simplemente está perdiendo efectividad y eficacia; se está yendo por la coladera.

Muchas gracias por su atención.

Intervención de David Colmenares Páramo

Gerardo Gil Valdivia: Voy a presentar a David Colmenares Páramo quien es economista y consultor de temas relacionados con la hacienda pública o la economía pública como habría dicho Reichtmann y que está muy vinculado a diversos temas como el fortalecimiento de las haciendas públicas federal y estatales; la coordinación fiscal; el gasto federalizado; la administración tributaria; la auditoría gubernamental, y el diseño de políticas públicas.

David Colmenares además de su amplia actividad académica y como editorialista, ha sido funcionario público a nivel federal y estatal. En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y miembro de la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Ha sido también Secretario de Finanzas de Oaxaca, 1986-1992. Asimismo Auditor Especial del Gasto Federalizado en la Auditoría Superior de la Federación entre otras actividades ha tenido, la Presidencia del Colegio Nacional de Economistas por elección abierta en el período 2000-2002.

Es miembro, como lo he omitido en algunos otros expositores, del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y de las Comisiones de Asuntos Tributarios y Fiscales de COPARMEX y del Consejo Coordinador Empresarial. Asimismo forma parte del Secretariado Técnico de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) y de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y Desempeño.

Actualmente es Consultor en temas de fortalecimiento de las haciendas públicas, financiamiento de educación básica y auditoría gubernamental, entre otros temas.

Aquí sintetizo su muy amplio currículum, solamente concluyo diciendo que es colaborador del periódico *El Financiero*, así

como de otros periódicos de la ciudad de México y del interior del país, y de páginas de Internet como *Eje Central*. David por favor.

David Colmenares Páramo: En primer lugar y no es protocolo, quiero darle las gracias a Carlos Reta y a Gerardo Gil, a quienes conozco hace un buen número de años, gracias por invitarme a nuestra casa, por invitarme a esta Mesa con tan distinguidos panelistas y público. Panelistas tan prestigiados como mi respetado amigo Jorge Chávez. Veo a muchos amigos entre los asistentes, miembros del INAP, como el magistrado Carlos Matute, que en la mañana, más o menos me trató de preparar para la Conferencia. Gracias.

Miren cuando analizamos la política pública o la política presupuestaria, tenemos que verlo de manera integral. Desde luego no podemos irnos directamente a ver el presupuesto, si no vemos el ingreso, la deuda y las relaciones intergubernamentales, esto es las finanzas estatales y municipales. Recordemos como, cuando la Convención Nacional Hacendaria de 2004, que fue un ejercicio muy interesante de interlocución y de participación de los tres órdenes de gobierno, del Congreso de la Unión –cuyos integrantes aunque no tenían voto–, participaron muy activamente en las mesas de trabajo, particularmente en gasto, ingresos y deuda, con ideas y propuestas relevantes. En la Convención, se llegaron a casi 300 acuerdos por consenso, esto es unanimidad. Ya habrá oportunidad de hacer un recuento.

Una de las primeras definiciones que se hicieron en los trabajos preparatorios que realizamos los funcionarios fiscales, estatales y federales, fue la de que teníamos que empezar la Convención por el lado del gasto público para después ver en una segunda mesa lo referente a los ingresos. Primero que requerimos, que necesitamos y después, como lo vamos a pagar, como le daremos suficiencia, todavía en esos momentos los ingresos resultaron afectados ante la falta de consenso en el Congreso para las pro-

puestas de reforma fiscal, que lograron lo que se pudo, no lo que se requería, y se tuvo que recurrir a ajustar el Presupuesto, igual que en los ingresos, lo posible, sin embargo desde entonces encontramos irreductibles, legales, laborales y políticos.

Recordemos que en 1998 cuando era Secretario de Hacienda José Ángel Gurría fue la última vez que vimos realmente de una manera intensa, tres ajustes en el presupuesto que llegaron a tocar inclusive los fondos de Aportaciones, esto es el gasto condicionado, no sólo el que no estaba referenciado con la recaudación federal participable, incluso el referenciado también, que abarcaba en ese momento dos fondos, el FAIS y el FORTAMUN. Las Participaciones no, porque están vinculadas al comportamiento de la recaudación participable y porque se trata de recursos propios de las entidades y municipios, fiscalizados –aunque luego se omiten en los enfoques centralistas– por los congresos locales. Pero si les afectó la caída de ingresos federales.

En ese contexto, lo que hemos visto en los últimos años, han sido varios fenómenos que han impactado desfavorablemente el ingreso, un pobre crecimiento en 2007 y 2008 –sólo mayor al de Haití– además de la crisis financiera, que se nos hizo fiscal –2009–, igual a lo que hoy estamos sufriendo nuevamente en las finanzas públicas del país, con una nueva baja del precio del petróleo y menor producción exportable, lo cual fue motivo del ajuste presupuestal, que yo llamaría preventivo, a principios de 2015, anunciado por la Secretaría de Hacienda, sin embargo, se han dado dos fenómenos que se compensan, por un lado la caída de ingresos petroleros, casi a la mitad de su tendencia anterior, pero dada la política actual respecto al precio interno de la gasolina, el IEPS negativo, que tanto pegó a las finanzas estatales y locales se ha transformado en IEPS positivo, que compensa la caída fiscal del precio internacional del petróleo, estimado en el PEF 2015. Dos mecanismos de defensa: las coberturas adquiridas desde 2003, útiles en 2009 y el FEIEF, para las entidades federativas, respecto al precio estimado en el Presupuesto, que se usó y

servió parcialmente en 2009, y se activó también en 2011 y 2012. Las finanzas federales tendrán un plus con lo que cobren por las coberturas.

Otro aspecto delicado es la centralización de la política fiscal, con un discurso federalista: por un lado tenemos un sistema fiscal fuertemente centralizado, con un grado de concentración del poder tributario en el Gobierno Federal, mucho mayor que el de cualquier país federal o unitario, tanto de la OCDE, como de América Latina. Además de una estructura tributaria dominada por los impuestos indirectos, fuertemente regresivos, más de la mitad, así como una fuerte dependencia de los ingresos petroleros, esto es de una materia prima no renovable y fuertemente volátil, mayor que en ningún país de ambos grupos.

El orden subnacional o el estatal como queramos llamarle, apenas tiene el 2.9% del poder tributario. El único que nos gana en centralización de facultades impositivas en América Latina es Venezuela, pero respecto a países como Argentina y Brasil estamos muy por debajo, no sólo en cuanto a la carga fiscal, también en términos de la descentralización, ya que los gobiernos subnacionales tienen mayor autonomía fiscal. Como estaremos que ni a Chile le ganamos.

Desde que se apostó a la centralización de las facultades recaudatorias en el Gobierno central, se apostó, y fue una decisión política –subrayo política–, que los órdenes municipal y estatal dependieran de las finanzas centrales, como un instrumento de control político, aunque en el discurso seamos un país federal, cosa que hoy ni en seguridad ni en política lo somos. Claro lo festejamos cada febrero, la Constitución lo dice, pero en los hechos, particularmente en lo fiscal, somos un país unitario.

La dependencia histórica de los hidrocarburos en los ingresos fiscales, –una tercera parte en promedio histórico– ha permitido aplazar la reforma fiscal que el país necesita, que desde una

visión simplista tendría un alto costo político. Incluso rebasamos en ello a otros países latinoamericanos como Chile, exportador importante de cobre. Como señalan correctamente las estadísticas tributarias de CEPAL, la OCDE y el CIAT o Chile.

Ante ello, cualquier impacto en los ingresos petroleros afecta a las finanzas federales, pero también a las haciendas públicas de las entidades federativas y los municipios, ante el peso de esos ingresos en la recaudación federal participable, alrededor de una tercera parte de la misma, lo que hace que las participaciones, su principal ingreso propio, sean muy volátiles.

Otra consideración es que a pesar del petróleo, o quizás por él, no sólo hemos aplazado tanto la reforma fiscal que el país necesita, también la descentralización, como procesos para eficientar el manejo de las finanzas públicas, lo cual se refleja en una reducida carga fiscal, relación impuestos PIB, la más baja de la OCDE y apenas una tercera parte de la de Brasil o Argentina.

Claro aquí no se trata de establecer metas similares, porque cada País tiene características diferentes, no es que queramos aspirar a tener una carga fiscal como la de Dinamarca por ejemplo, pero simplemente nos sirven esos datos como marco de referencia, para afirmar que nos falta mucho por hacer.

Por otra parte, en 2007 se hizo una reforma que yo diría nos retrocedió, en el sentido de modificar las formas de distribución de los recursos, tanto las transferencias no condicionadas, que hoy se distribuyen sólo por la población domiciliada, afectando a las entidades con menor población o decreciente, como las condicionadas, particularmente el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, golpeando a las entidades con menores niveles de desarrollo, con menor per cápita en gasto educativo, generándoles fuertes déficits hasta la fecha, ambos cambios desafortunados y que tienen que ver con la crisis fiscal subnacional. La desconcentración educativa, consistió sólo en la delegación

o transferencia de los servicios administrativos, para que los realicen a cuenta del Gobierno Federal. Pero ese es otro tema.

Los ingresos de las entidades federativas tienen fuertes problemas, no solamente por su reducido poder tributario, también las participaciones que son su principal ingreso propio apenas recuperaron en 2013, su nivel real de 2008, y las perdedoras con las fórmulas cambiadas ese año, mucho más, escondiendo verdaderas tragedias presupuestales como la de Tabasco y otras entidades, que dado el lento crecimiento de la recaudación participable, su agonía fiscal se ha prolongado.

Por otra parte, es cierto, en México hemos gastamos mal: en todos los órdenes de Gobierno, se presupuesta mal, hay corrupción en el ejercicio del gasto, se piden recursos inercialmente sin valorar si los programas siguen siendo necesarios y vigentes. Incluso las reglas de operación de los programas desconcentrados son viejas y alejadas de la realidad social del país, lo mismo califica para su fiscalización. Se realizan obras innecesarias como el de Estela de la Luz, programas para satisfacer compromisos políticos como el FOPAM, etcétera. Se confunde el Poder con tener estructuras administrativas pesadas, con muchas secretarías, asesores, choferes, grandes comitivas, etcétera. Pero se descuida lo importante. Mientras la desigualdad y la pobreza crecen.

Por ello tenemos que hacer ajustes en el presupuesto de 2016, perdida la oportunidad de 2013, siempre es sano revisar el presupuesto, no cortar linealmente el gasto, sino revisar que se puede modificar, no olvidemos que existen de entrada restricciones legales y compromisos sociales, los de la deuda y de coordinación fiscal, que limitan el margen de acción presupuestal para el PEF.

Para 2016, si los ingresos de hidrocarburos significan una tercera parte de la recaudación participable y estamos a la mitad en el precio, de entrada ya hay una reducción de una sexta parte en el presupuesto. El lado bueno entre comillas, para las entidades

federativas, es que se seguirá contando con el FEIEF, además de que la estimación del precio del petróleo para 2016, va a ser obviamente menor que para 2015 y por tanto las participaciones estimadas serán menores, se pueden compensar con el IEPS de gasolinas, pero ¿hasta cuándo mantendremos precios superiores –en el mercado interno–, a los de Estados Unidos?, por ejemplo. Además dada la centralización del poder tributario, las entidades federativas no estarán en el mejor de los mundos posibles, ajustarán su gasto obligadamente, ya que también se les dificultará el acceso a más deuda.

Por ello, cuando hablo de integralidad en la revisión del presupuesto, pensaría en un reforma hacendaria integral, tanto en relación al ciclo ingreso-gasto-deuda y en la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno. En cuanto al casi inexistente federalismo fiscal mexicano, se deben revisar a la baja los *pari passu* que se les exigen a los gobiernos estatales y municipales para tener acceso al gasto público, resolver el problema de los déficit generados por una desconcentración mal hecha de la educación básica y para ya no pocas, el servicio de la deuda pública, como Coahuila, Nuevo León, Chihuahua o Quintana Roo.

Se ha anunciado que el PEF 2016 se presentará con un ajuste a la baja, y que se elaborará de acuerdo a la técnica del Presupuesto Base Cero, esto es borrón y cuenta nueva, fuera la historia presupuestal, y las inercias de gasto, pero... existen impedimentos legales, compromisos laborales e incluso políticos, así como los de coordinación fiscal. Por ejemplo lo que tiene que ver con la meta que establece la Constitución respecto al porcentaje del PIB para gasto educativo, los subsidios a las universidades públicas y a la educación media, los compromisos laborales y políticos con el magisterio y el sector salud, los beneficiarios de los programas sociales como Seguro Popular, LICONSA y DICONSA, y en materia de gasto federalizado, etcétera. Por otro lado el gasto no programable, esto es las participaciones y el servicio de la deuda pública y así por el estilo. Sin embargo siempre será

positivo cualquier esfuerzo para revisar y mejorar la calidad del gasto público, eliminar programas innecesarios y mejorar su transparencia.

Al respecto, he tenido oportunidad de hablar con varios funcionarios de empresas paraestatales y su gran preocupación es ver qué van a recortar, mantenimiento o se quedarán atrás tecnológicamente, en algunos de los programas se preguntan si van a sobrevivir, ya que se busca fusionar sin analizar, para recortar. Ya lo mencionó Jorge Chávez, CONEVAL ha realizado una evaluación precisa de los programas sociales existentes, que nos facilita saber que programas se duplican, que programas son ineficientes, qué programas son clientelares y fusionarlos, resectorizarlos o desaparecerlos.

Hay irreductibles que no se pueden modificar unilateralmente, por ejemplo la presión que se tiene en materia de gasto educativo con la centralización de las plantillas de maestros, la adquisición de leche en el mercado nacional y el precio a que se obliga a LICONSA, los beneficiarios de programas sociales como PROSPERA, los del Seguro Popular, los subsidios a las universidades públicas. Los compromisos pendientes del FAEB, que este año desaparece y lo sustituye el FONE con una bolsa adicional de 15 mil millones de pesos y sin embargo los déficit y por tanto los problemas financieros de los estados persisten, ya que entre paréntesis sólo son corresponsables y hay obligaciones al respecto de las finanzas federales.

La pobreza se mantiene en más de la mitad de la población, los mexicanos en condiciones de miseria son crecientes, igual que la migración laboral interna y externa, ¿podremos reducir así el gasto social?, ¿Borrón y cuenta nueva ahí?, de hacerlo tendríamos que gastar más. La delincuencia y la protesta social se combaten eficientemente con un combate eficiente a la pobreza, abatiendo la estructura nacional de la desigualdad y descentralizando lo que deban tener los otros órdenes de gobierno, no avasallándolos.

Por ejemplo, se realiza la concentración de nóminas en el gobierno federal, supuestamente para la depuración de las mismas; sin embargo, por lo menos en el caso que conozco más cercano que es Oaxaca, la SEP “compró” la nómina de 81 mil plazas con todos los vicios, las aberraciones que traía derivadas de la doble negociación, los días adicionales comprometidos con el sindicato y nunca reconocidos, igual que en TODOS los estados.

Se ha dicho que se pudo realizar un ahorro de 10 mil millones con este proceso, sin embargo eso tiene que ver con la estacionalidad de las transferencias, veamos al fin el ejercicio fiscal, los déficit que deja el FAEB en casi todas las entidades federativas, excepto Puebla y el EDOMEX, tendrán que cubrirse tarde o temprano, dada la naturaleza federal de los compromisos adquiridos desde la desconcentración de la educación básica. Es muy difícil hacerlo, como lo muestra la presión de los movimientos políticos sindicales, como se siente en Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán.

Hoy en la mañana comentaba con Carlos Matute, mi amigo Magistrado: “Pobre Oaxaca, tan lejos de la ley y tan cerca de la 22”, lo cual realmente es algo que vivimos cotidianamente, ya nos acostumbramos, es más es hasta costumbrista vivir en medio de las marchas, los plantones estratégicos y las peticiones imposibles. Bretón se maravillaría en el sureste del México de hoy y más leyendo las notas de corrupción a todos los niveles en el México de hoy.

Los estados tienen el problema de la presión de los déficits que quedaron de la herencia del FAEF, todos traen déficit acumulados, el de Oaxaca es de 7 mil 500 millones, el de San Luis Potosí de 4 mil, pero todos traen algún déficit por ahí escondido, de compromisos no cumplidos por el Gobierno Federal, que tendrán que negociarse con las instancias federales y eso requerirá recursos adicionales.

Estados y municipios enfrentan el problema de los *pari passu* que se fueron creando a partir del Programa Nacional de Seguridad

desde fines de los noventa y hoy prácticamente para todo existe un *pari passu* –son los Convenios de Descentralización–, esto es concurrencia en el gasto: que cada quien ponga una parte, pero muchos ya no pueden. Ha sido una forma de tener economías presupuestales. Si se mantienen tendrían que ser de acuerdo al peso fiscal, de 25% –5 por ciento para los municipios– y el resto fuera aportación federal, ya que resulta absurdo el 50-50.

Desde luego es sano hacer más con menos y gastar mejor, pero también se debe gastar en lo que hace falta. Es sano como mencionaban mis compañeros del Panel, gastar donde se tenga que gastar y hacerlo en los programas en los que se tenga que hacer. Quienes hemos tenido esa responsabilidad, en ambos órdenes de Gobierno, aprendimos que no ponemos poner en riesgo a la gente, por una mal entendida política de austeridad y menos por dogmas académicos. Dicen en España que la austeridad vota.

Creo que gran parte, obviamente del éxito que podamos tener en el futuro, es apostar en sentido contrario a la centralización, que implica más recursos y por supuesto más responsabilidades, debemos avanzar, mediante acuerdos federalistas, aprovechar todas las oportunidades de gasto basados en la transparencia y el control ciudadano de los usos de los recursos públicos. En las finanzas de las entidades federativas hay muchos programas repetitivos, hay mucho dispendio en gastos como los de comunicación social, las giras de los gobernadores fuera del país, hay una gran opacidad en el ejercicio del gasto público y como sabemos corrupción, claro no generalicemos.

Un ejemplo; sistema de distribución de participaciones funciona con un anticipo, es como un préstamo de 47 días sin intereses para las entidades federativas, cuando sale a favor de ellas se les paga, cuando no, ellos te compensan o reintegran. Hay que invertir en capacitación no sólo de las bases, de los funcionarios públicos y municipales también, sino pueden pasar cosas como estas:

Me llama el segundo Secretario de Finanzas de Veracruz, en la época de Miguel Alemán, y me dice:

- Oye, me dejaste sin participaciones.
- No compensaste.
- Es que yo no lo sabía, soy nuevo.
- Está bien, pero tu gente sí.
- No, tampoco.
- ¿Por qué?
- Porque los corrí a todos.

Tenemos que hacer un gran esfuerzo. Y en ello el INAP, nuestro INAP, tiene mucho más que hacer. Sabemos que los gobernadores se preparan para ganar elecciones y por lo menos una tercera parte lo logra, les funciona y las ganan, pero luego cuando llegan no saben qué hacer, nombran funcionarios a sus cuates, al de la confianza, al hombre de la bolsita, pero cuando se hace un gobierno qué es lo que sucede. No tiene idea de la política económica, ni de la administración pública y poco respecto por las leyes y las normas.

Hay gobernadores, que quieren estar inaugurando obras un día antes de dejar el poder o establecen compromisos transexenales.

Es la hora de que podamos avanzar en métodos presupuestales como le queramos llamar, tenemos que hacer un gran esfuerzo de capacitación y hasta de certificación de los futuros funcionarios públicos por lo menos en áreas estratégicas de los estados y de los municipios. Por lo menos en la Conferencia Nacional de Municipios de México, están todos, así lo han expresado.

En la Auditoría Superior me tocó ver a gobernadores que les temblaban las piernas y presidentes municipales que se soltaban a llorar, porque el último año de Gobierno querían gastar a como fuera, querían terminar las obras como fuera, los funcionarios eran incapaces de decirles a sus jefes que no se podía y al final

la Auditoría Superior los observa –y como la Auditoría trae un rezago de cinco años, antes de la prescripción de los asuntos–, ya el reintegro se les solicita a los exfuncionarios, sino incluso se les denuncia.

Hay casos anecdóticos de cómo actúan o piensan muchos presidentes municipales: yo acompañaba al Auditor Superior, quien recibe a dos presidentes municipales de Chiapas. Y uno de ellos le dice: “Señor Auditor Superior tiene usted razón, estos recursos –los del FAIS– no se pueden utilizar para esto, pero a nosotros nos eligió el pueblo y el pueblo manda y si el pueblo dice que es con esto, es con esto...”. Eso prueba que la tarea no es fácil, pero la tenemos que hacer.

El Presupuesto base Cero, o como le llamemos está bien, pero debemos ir más allá del ajuste a la baja del gasto, de hacerlo de mejor manera, se trata de realizar una verdadera reingeniería integral de las finanzas públicas, que abarque el ingreso, el gasto, la deuda pública y se apoye en medidas de desconcentración del gasto. Ya no más centralismo ineficiente y corrupción.

Intervención de Javier González Gómez

Gerardo Gil Valdivia: Voy a presentar a nuestro último expositor quien es Javier González Gómez, licenciado en Administración Pública de El Colegio de México y maestro en Políticas y Administración Pública por la *London School of Economics and Political Science*.

Ha hecho cursos de especialización en Francia, en Alemania y en Hungría. Ha sido profesor en el COLMEX, en el CIDE y en el INAP del cual también es Asociado.

Fue titular de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública y, posteriormente, fue titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Politécnico Nacional. Actualmente se desempeña como Coordinador del Colectivo por un Presupuesto Sostenible. Javier por favor.

Javier González Gómez: Muchas gracias, buenas tardes a todos. En primer lugar, quiero agradecer también naturalmente al INAP, a su Presidente Carlos Reta y a Gerardo Gil la invitación. Es una oportunidad fantástica para compartir el trabajo que ha venido haciendo el Colectivo por un Presupuesto Sostenible que hoy me toca representar.

Creo que es celebrable que haya coincidencias entre los panelistas en el análisis y en el dimensionamiento del Presupuesto Base Cero como una estrategia de primordial importancia para el gobierno federal.

En primer lugar, debo presentarles al Colectivo, que es un grupo de organizaciones que están especializadas en el análisis de algunas dimensiones del presupuesto, orientadas a mejorar la sostenibilidad, la eficiencia y la rendición de cuentas.

Las organizaciones que forman parte del colectivo son el CEESP, el CIEP, la Comunidad Mexicana de Gestión para Resultados, ETHOS, FUNDAR, GESOC, IMCO, México Evalúa y el ITDP.

El objetivo del Colectivo es generar una masa crítica, intercambiar, dialogar, generar propuestas para hacer un acompañamiento puntual, pero constructivo, abierto, técnico, para la Secretaría de Hacienda en los diferentes hitos del ciclo presupuestal: la presentación de las estructuras programáticas, la presentación del propio proyecto de presupuesto ante la Cámara de Diputados, y la aprobación del Decreto de PEF 2016.

El objetivo de nuestra integración es identificar las convergencias y de esa manera poder contribuir a la mejora estructural de nuestro sistema presupuestal.

¿Qué tenemos como primera tesis de salida? Una coincidencia con prácticamente todos en el panel: no podemos ver aisladamente el tema del gasto, de hecho el Colectivo decidió incorporar el tema de sostenibilidad en su propio nombre, porque creemos que para tener un gasto sostenible no podemos desvincularlo del ingreso y de la deuda.

En el largo plazo, es necesario reflexionar sobre el tema de gastos fiscales: ¿tenemos estimaciones transparentes respecto al tamaño, al impacto de los tratamientos preferenciales en términos de los huecos que pudieran generar los ingresos públicos? ¿Tenemos claridad en términos de la progresividad o regresividad de cada una de estas exenciones? Creo que son preguntas muy relevantes. ¿Tenemos una visión a largo plazo en materia de ingresos? Considero que hay mucho que decir en materia de escenarios de ingreso considerando muchas variables, las proyecciones tributarias desde luego, pero también la evolución demográfica, entre otros factores.

Y el tema de la deuda. La deuda actualmente tiene un tratamiento incluso en el Presupuesto de Egresos de la Federación como

gasto no programable, lo cual trae muchas dudas respecto a que sea conceptualmente adecuado considerarla de esa manera. Al final tendríamos que tener también alguna reflexión sobre cuál es el destino de la deuda. Mariana Campos, la Directora del área de Presupuesto de México Evalúa, una de las organizaciones que integra el Colectivo, ilustraba este tema con lo que pasa en el ámbito personal. Cuando nosotros adquirimos un crédito hipotecario tenemos mucha claridad de cuál es la finalidad del endeudamiento y cuál es la dimensión y el impacto en nuestras finanzas personales. También debería haber esa misma claridad respecto al destino de la deuda.

¿Cuándo y en qué momento se proyecta alcanzar un déficit cero?
¿Cuál es el monto máximo permisible de endeudamiento? Y en términos de gasto también mis compañeros ya comentaban que sigue creciendo en términos reales, tenemos niveles de gasto históricos, nunca antes visto.

Tenemos algunas otras disfunciones. El Presupuesto Base Cero ¿cómo se integra o cómo se contrapone con la lógica del recorte en rubros específicos? El recorte por machetazo, digámoslo así, es lo más lejano que hay a una lógica de eficiencia y a un análisis basado en costos o en rentabilidades de los programas públicos, creo que también es un tema muy relevante y que impacta en la sostenibilidad de todo el sistema.

Respecto a si la reestructura del gasto público que propone la Secretaría de Hacienda se trata realmente de una reestructuración Base Cero, creo que podemos decir un par de cosas de ello, partiendo de que la etiqueta no es lo importante, sino la intención y los principios de eficiencia a los cuales se ajusta la iniciativa.

En primer lugar, vale la pena destacar el tema de los irreductibles que mencionaba David Colmenares ¿cuál es el verdadero alcance del Presupuesto Base Cero en términos de los programas que son mejorables desde esa perspectiva?

No todo es mejorable desde esa perspectiva, el CIEP, otra de las organizaciones asociadas, incluso ha calculado un monto asociado a los compromisos y obligaciones del gobierno preestablecidas en diferentes ordenamientos legales, que pudiera alcanzar más de 70% del Presupuesto de Egresos. Existe esta intención sana de dimensionar exactamente cuáles son las actividades gubernamentales, cuáles son los programas presupuestarios que pueden sujetarse a una lógica de mejora bajo esta metodología.

Y todo lo demás, todo lo que quede fuera, también es mejorable y también es sujeto a esquemas de eficiencia que probablemente no se ajusten cien por ciento a las metodologías base cero pero que, sin duda, tenemos que analizar, evaluar y rendir cuentas sobre estos grandes sectores de gasto: las participaciones, la deuda, las pensiones y jubilaciones, las ADEFAS, que de algún modo pudiéramos también evaluar en sus propios términos y generar una rendición de cuentas que no necesariamente sea la matriz de marco lógico, que no necesariamente sea la matriz de indicadores, sino que pueda expresarse de otra manera.

Otro punto importante es que el criterio de existencia de los programas al día de hoy no ha sido necesariamente su rentabilidad, su eficiencia o sus resultados. Ya mencionaba Francisco esta ineficacia en la acción correctiva del Estado por medio del gasto público. Tenemos incrementos observables en el gasto, pero no necesariamente un rendimiento observable ni en la lucha contra la pobreza, ni en el crecimiento económico, ni en otros aspectos relevantes de la vida social como la seguridad pública por ejemplo.

Es más fácil que aparezca un programa que desaparecerlo o que fusionarlo con otro, notoriamente cuando se han creado clientelas o beneficiarios específicos que soporten la existencia de ese programa.

Otro punto. En materia de capacidades administrativas. Creo que Presupuesto base Cero implica un lenguaje novedoso, por

supuesto no es nuevo, el doctor Chávez Presa nos contaba que con Miguel de la Madrid hubo una primera experiencia, muy radical, muy revolucionaria del sistema presupuestal, sin embargo, para el común de los servidores públicos la terminología Base Cero pues todavía es desconocida.

Si estamos hablando de unidades de costo, de paquetes de decisión, de todo lo que hay detrás del modelo de libro de texto del Presupuesto Base Cero, creo que hay mucha capacidad por construirse, incluso en materia de indicadores de costo-eficiencia, costo-efectividad, de rentabilidad de los programas. Todavía el vigente Presupuesto basado en Resultados no ha logrado tener un sistema que permita valorar los costos de las intervenciones públicas de manera adecuada.

Dicho todo esto, es muy importante coincidir en que lo rescatable, lo valioso, lo que es de tremenda importancia de la iniciativa de la Secretaría de Hacienda es introducir precisamente la reflexión sobre los costos y la necesidad de justificar las asignaciones en función de lo logrado y lo comprometido.

No dar por hecho ninguna asignación, sino justificarla con base en la necesidad, con base en el desempeño previo y con base en lo que se pretende alcanzar. Creo que ese es un principio de salud presupuestal que debe de empezar a extenderse en todos los niveles de la administración pública.

¿Qué vemos como áreas de oportunidad para el próximo Presupuesto de Egresos 2016? De entrada creo que la lógica del Presupuesto Base Cero tiene que explicitar su conexión con el Presupuesto basado en Resultados, hacer muy claro que la generación de información del desempeño de los programas no ha sido necesaria o visiblemente el criterio fundamental para la asignación del presupuesto en los diferentes programas.

Considero que es importante insistir en que tienen que ser más visibles los mecanismos de toma de decisiones que consideran la

información de las evaluaciones, de los indicadores, en la toma de decisiones presupuestarias, en la fusión de los programas, en la eliminación, en la resectorización de los programas. Tenemos que ver con mayor claridad el mecanismo interno de toma de decisiones que permite tomar precisamente ese tipo de decisiones.

Existen instrumentos para ello, está el Mecanismo de Aspectos Susceptibles de Mejora, que integra todas las recomendaciones de los evaluadores externos, de CONEVAL, Hacienda y Función Pública; está el Modelo Sintético de Desempeño de la SHCP, que son instrumentos sin duda útiles que han evolucionado, pero que siguen observando una falta de incentivos para la utilización apropiada de la información del desempeño para la mejora de los programas, para la rendición de cuentas o para la distribución de presupuesto.

Es necesario aumentar la información, considero que todavía hay algunas zonas, vamos a llamarle de baja transparencia, por ejemplo: ¿cuáles son las prioridades de los proyectos de inversión? La cartera de proyectos tiene actualmente 7 mil proyectos de los cuales no se distingue con claridad cuáles son los criterios de priorización.

Gustavo Ulloa mencionaba que ese es un tema importante que va a estar revisándose próximamente. Otro tema muy específico en cuanto a transparencia son los subejercicios del gasto federalizado. El gasto federal que se asigna a los estados se toma como ejercicio una vez que ha sido entregado, sin embargo, a veces perdemos la pista de qué está pasando ya con el ejercicio real en los ámbitos subnacionales de gobierno.

Dos cosas más respecto al Poder Legislativo. Creo que es un actor que es muy importante tomar en cuenta, finalmente son quienes aprueban el presupuesto y quienes vemos que cuentan con cierta asimetría de información respecto a la Secretaría de Hacienda, en materia de generar sus propias estimaciones, su propio análisis del desempeño de los programas.

El Congreso no cuenta con capacidad para opinar técnicamente las solicitudes de asignación de los programas y, de esta manera, alimentar o retroalimentar a las comisiones respectivas del Congreso para una mejor toma de decisiones.

Hay una figura que es el Centro de Estudios para la Finanzas Públicas que existe ya dentro de la Cámara de Diputados que pudiera asumir este rol, actualmente no necesariamente tiene el diseño correcto para poderlo asumir, depende incluso de un comité específico, ni siquiera depende de la Comisión de Presupuesto. Creo que ahí hay una reflexión en términos de la capacidad institucional de la Cámara de Diputados para procesar adecuadamente toda la información de finanzas públicas.

Y, por último, también relacionado con la Cámara de Diputados, existe el fenómeno que consiste en que México es uno de los pocos países, hasta donde tenemos entendido, que tiene un sistema de adecuaciones presupuestarias tan relajado, es decir, de lo aprobado por la Cámara de Diputados a lo ejercido al final del ciclo que se refleja en la Cuenta Pública, puede haber variaciones hasta del cien por ciento o más cuya autorización no pasa por el Congreso.

Hay mejores prácticas, hay estándares que se pueden observar en otros países en donde después de determinado porcentaje de modificación se requiere informar al Congreso, y si rebasa ese porcentaje, incluso se requiere la autorización directa del Legislativo para poder hacer estas adecuaciones presupuestarias. Éste es otro tema relevante que va impactando al final en la calidad del gasto, cómo se va conformando, qué se está logrando y cuál es la rendición de cuentas asociada a ese ejercicio.

Lo último que les quiero comentar es muy breve. El Colectivo ha reflexionado, incluso ha generado ya un proyecto de recomendaciones para la Secretaría de Hacienda en materia de estructura programática.

La estructura programática no es un tema trivial, no es una simple clasificación de los programas presupuestarios que permite la ubicación del gasto en cajones, claramente identificables y distinguibles entre sí.

La estructura programática se ha convertido, en su evolución, en la base del Sistema de Evaluación del Desempeño: las evaluaciones que practican el CONEVAL, Hacienda, la Función Pública se basan en la unidad de medida que es el programa presupuestario.

Y el programa presupuestario, tal como está definido en la estructura, se parece más, a eso, a un paquete de gasto, a un cajón, más que a un programa, vamos a llamarle operativo, a un programa que opera en la realidad.

Tenemos casos en donde una sola unidad administrativa opera diferentes programas presupuestarios, y otros en los que, de manera inversa, intervienen diferentes unidades administrativas para la administración de un solo programa.

¿Cuál es el problema con eso? La estructura programática no parte necesariamente de una definición estandarizada de qué es un programa. Si pensamos en intervenciones del Estado, en teoría o en análisis de políticas públicas, un programa debe estar dirigido a solucionar un problema público, debe aspirar o definir un resultado alcanzable de manera muy clara, debe tener una población objetivo, debe tener claridad en los productos y servicios que ofrece.

Y no todo lo que se llama programa presupuestario hoy guarda esas características. Hay otro tipo de intervenciones del Estado desde luego, los fondos que se reparten a través de fórmulas, los fondos concursables, los programas de crédito, los programas de inversión física. Todo este tipo de intervenciones debería ser otro eje en torno al cual se ordenara la estructura programática, es decir, no sólo el principio jurídico o el derecho público, como

decía el doctor Chávez Presa, ese podría ser un eje, pero otro pudiera ser el análisis de políticas públicas en términos del tipo de intervenciones que el Estado hace. Eso puede permitir un ordenamiento más claro de lo que es evaluable con la matriz de marco lógico, de lo que puede contener una matriz de indicadores y de lo que puede ofrecer una rendición de cuentas clara y asertiva con base en esa metodología.

Como ya comentábamos, hay otras actividades institucionales que no necesariamente se apegan a esta clasificación, y que podríamos mantener identificadas ya sea en el propio renglón de actividades institucionales, o en otra categoría que podría definirse, de tal suerte que permitiera una distinción clara de este tipo de intervenciones públicas, y que permitiera generar esquemas más apropiados para la rendición de cuentas en estas materias específicas: las participaciones, la deuda, incluso el programa de erogaciones gubernamentales para cubrir las resoluciones judiciales en materia laboral.

Todas esas funciones que hoy son programas presupuestarios, tienen dificultad para aceptar la metodología del marco lógico como el instrumento de planeación y evaluación. Creo que es una reflexión que tendremos que dialogar con la Secretaría de Hacienda y seguir avanzando en la mejora de la estructura programática, que como decía y con eso concluyo, está lejos de ser únicamente una distribución o una clasificación programática.

Por último, en esta revisión de la estructura hay algunos datos interesantes, por ejemplo, existe un signo de dispersión programático-presupuestal. De los 889 programas que mencionaba el ingeniero Ulloa, sólo 21 concentran 60 por ciento del monto de los recursos totales.

Tenemos entonces 868 programas que concentran el 40 por ciento. Podríamos también tener alguna metodología o algún criterio para distinguir los programas prioritarios en términos del

peso presupuestal o en términos de su alineación con metas y objetivos nacionales, en función de su desempeño, en fin, generar criterios que nos permitieran poner el foco en aquellos programas que son prioritarios o que guardan una naturaleza estratégica para el gobierno federal.

Es otro aspecto que nos gustaría discutir con la Secretaría de Hacienda. El interés de presentarles todo esto, es darles a conocer el tipo de reflexiones que se están llevando a cabo en el seno del Colectivo por un Presupuesto Sostenible, y quiero anticipar que estaremos generando productos de consumo público para que podamos también recibir retroalimentación de todos ustedes.

Muchas gracias.