

“FORO INTERNACIONAL SOBRE PRESUPUESTO BASE CERO”

Desafíos de la Hacienda Pública

¿Por qué presupuesto base cero?

JORGE A. CHÁVEZ PRESA

¿POR QUÉ ESTAMOS REUNIDOS?

POR:

- 1 La caída de la producción y el precio del petróleo.
- 2 Las expectativas de aumento en las tasas de interés.
- 3 Por el uso creciente del endeudamiento público.
- 4 La evidencia muestra que el incremento en el gasto público no ha ayudado al crecimiento económico ni ha contribuido a reducir la pobreza.



- Los ingresos recurrentes no alcanzan para cubrir el costo de las funciones básicas del Estado y los derechos sociales.
- Con el incremento del acervo de la deuda pública *DP*, el costo financiero de la deuda pública/PIB empezó a aumentar.
- El nivel y el ritmo de crecimiento del *gasto público* se financió muy poco con impuestos. El espacio presupuestario lo abrió: la disminución del costo financiero de la *DP* y los incrementos tanto de la producción como de los precios del petróleo crudo.
- Consumimos el patrimonio en vez de acrecentarlo.

¿PARA QUÉ?

- 1 Conformar un presupuesto público que contribuya a:
 - crecimiento económico
 - estabilidad.
- 2 Aplicar técnicas presupuestarias que revelen ineficiencias, dispersión y alinee los recursos públicos a los lineamientos de la CPEUM

¿DE QUÉ TAMAÑO SE REQUIERE EL AJUSTE FISCAL?

- 1 Para que el superávit primario iguale al costo financiero de la deuda.
- 2 Para alcanzar un déficit financiero que mantenga constante la relación deuda-PIB, y que ese déficit sea para sostener una mínimo de inversión pública.

¿DE DÓNDE VENIMOS?

¿DÓNDE ESTAMOS?

¿A DÓNDE QUEREMOS LLEGAR?



GOBIERNO FEDERAL

ESTRUCTURA DEL GASTO

% del PIB

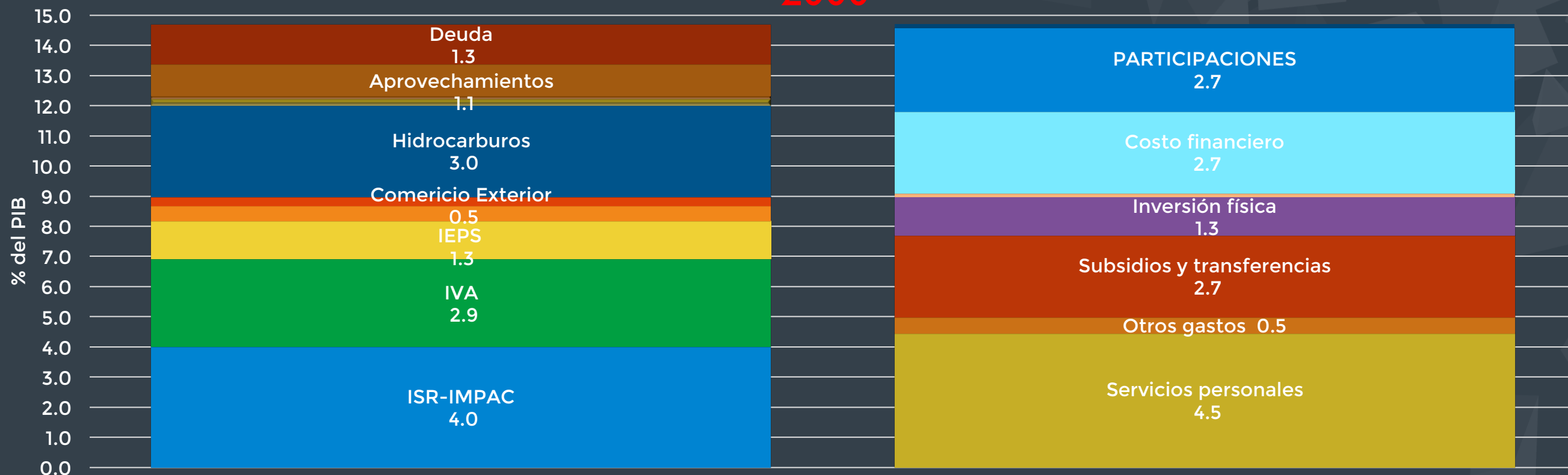
	2000	2006	2009	2012	2013	2014	2015
Gasto Primario	12.0	14.7	16.8	16.7	17.5	18.1	18.0
Gasto programable	9.1	11.4	13.6	13.4	14.2	14.5	14.4
Desarrollo social	6.4	6.3	9.4	9.7	10.1	11.9	
Salud	0.6	0.9	1.2	1.3	1.3	2.7	
Educación	3.2	3.5	4.0	3.7	3.7	3.7	
Protección Social	1.6	1.6	2.3	3.1	3.3	3.7	
OTROS	1.0	0.3	2.0	1.7	1.9	1.8	
Gasto no programable	5.6	5.1	5.1	4.9	5.1	5.2	5.4

FUENTES Y USOS

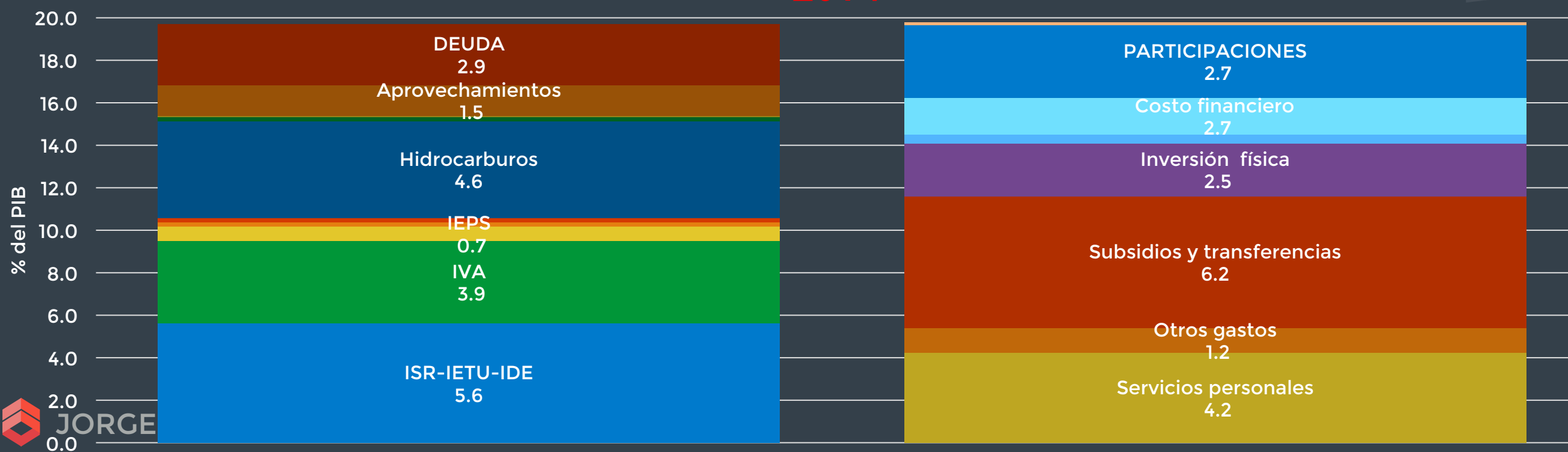
GOBIERNO FEDERAL

8

2000

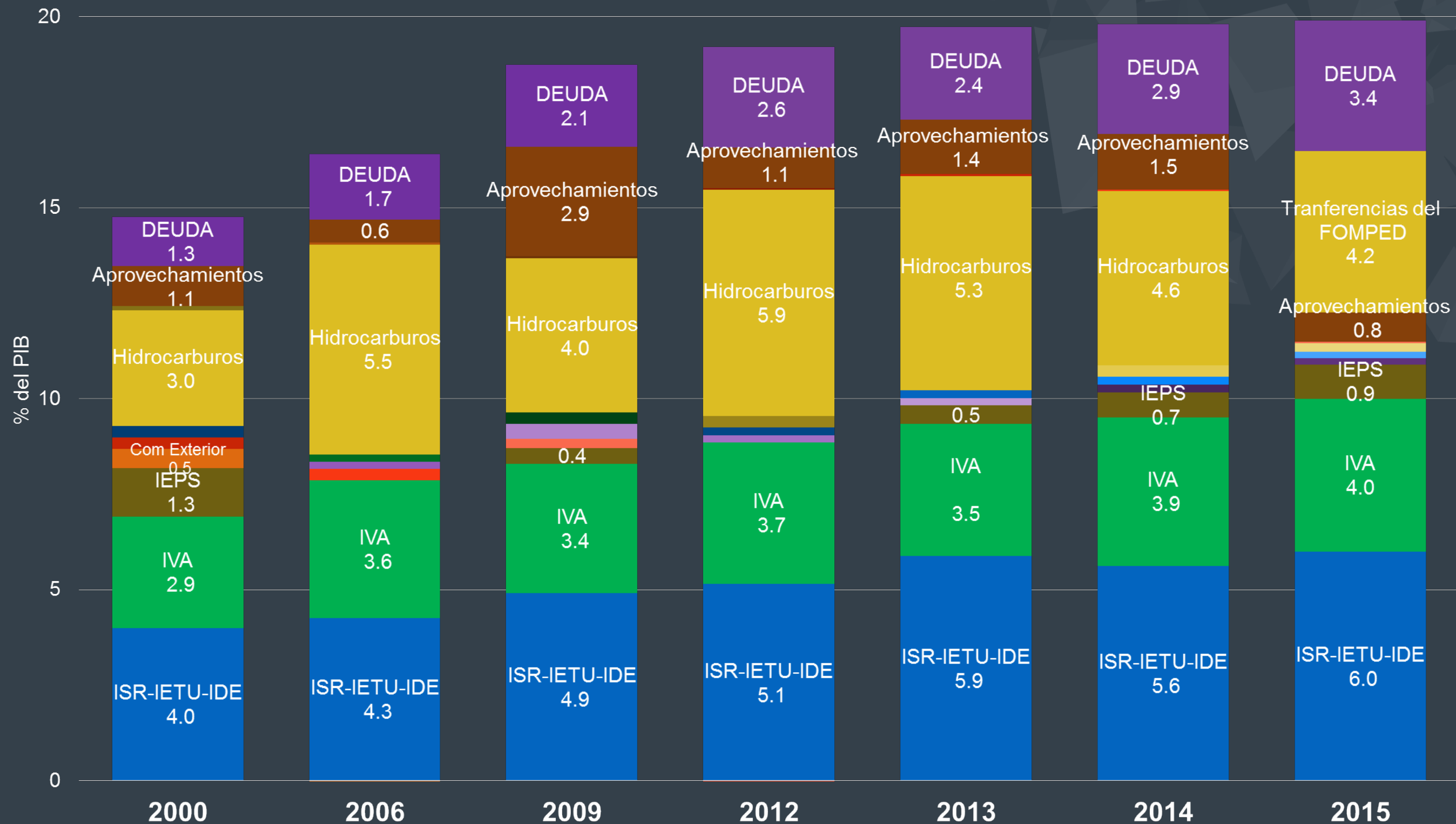


2014



GOBIERNO FEDERAL

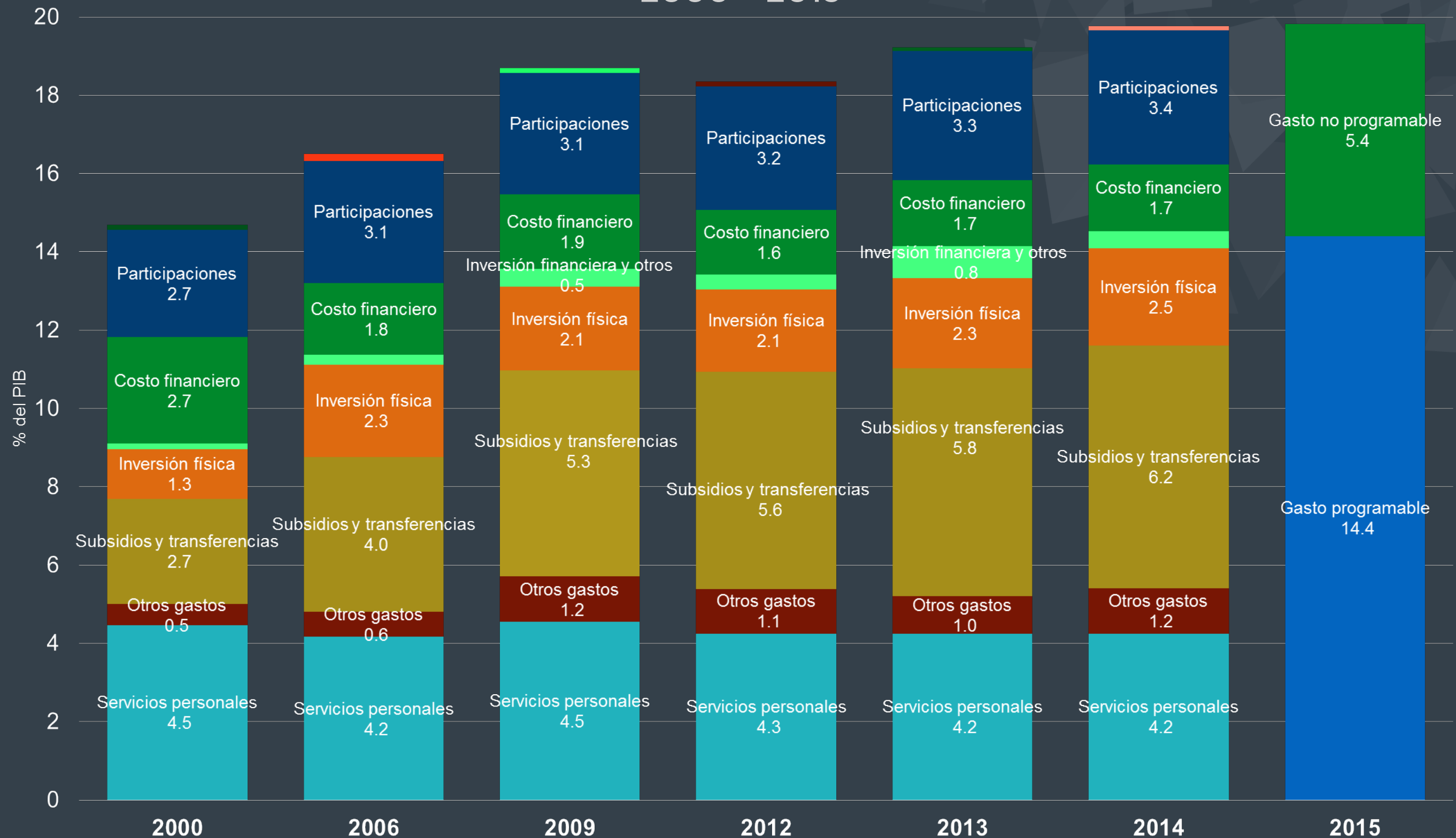
FUENTES 2000 - 2015



GOBIERNO FEDERAL

USOS = GASTO NETO

2000 - 2015



Evolución de la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación (categorías programáticas)

Categorías programáticas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grupo funcional (GF)							4	4	4	4	4	4	4	4	4
Función (F)	21	21	21	22	21	10	27	29	29	29	29	29	28	28	28
Subfunción (SF)	55	55	55	64	46		103	98	102	102	102	102	111	111	111
Subfunción agrupada (SFA)						45									
Subfunción específica (SFE)						88									
Programa sectorial (PS)	36	36	36	0	54	10	10	10	10	10					
Programa subsectorial						15	15	15	15	14					
Programa temático (PT)						32	32	33	33	32					
Programa especial (PE)	30	30	30	80	6	6	7	7	7	7					
Programa regional (PR)					9	8	8	8	8						
Programas sujetos a reglas de operación							112	134	137	142	125	111	107	110	103
Programas Presupuestarios											18	22	23	21	21
Grupo de actividades institucionales	9	9	9	9	9	9	9								
Grupo de actividades institucionales por sector administrativo								16	16	16					
Actividad institucional	117	127	134	149	nd	nd	p	p	p	p	p	p	251	245	240

p/ pendiente de cuantificar. 1/ De 2003 a 2007 la clave presupuestaria PG incluye: Programas Sectoriales, Subprogramas Sectoriales, Programas Especiales, Programas Temáticos y Programas Regionales, en 2007 no incluyen programas regionales.

Elaborado por ITG con base en datos proporcionados por la SHCP

**DESDE CUALQUIER ÁNGULO QUE SE VEA,
LA COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA DE
LA HACIENDA PÚBLICA
ES SUMAMENTE VULNERABLE Y
ES SÓLO SOSTENIBLE CON INGRESOS PETROLEROS**

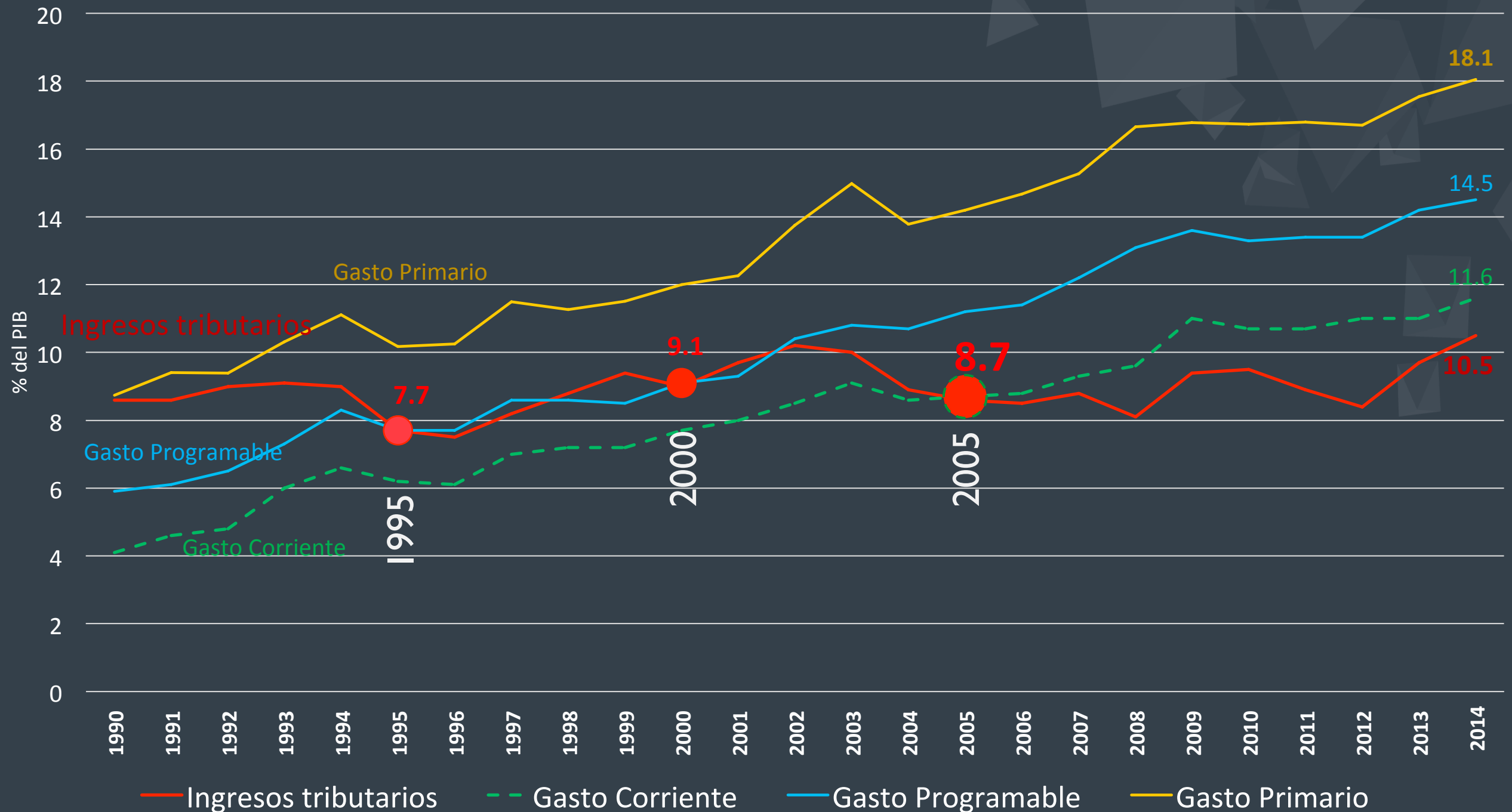


- **LOS INGRESOS RECURRENTE SON INSUFICIENTES PARA CUBRIR:**
 - ❖ **GASTO CORRIENTE**
 - ❖ **GASTO PRIMARIO**
 - ❖ **GASTO PRIMARIO SIN INVERSIÓN PÚBLICA**
 - ❖ **GASTO PROGRAMABLE**
- **LAS FINANZAS PÚBLICAS ESTÁN INCURRIENDO DESDE 2009 EN DÉFICIT PRIMARIOS**
- **∴ EL GF SE ENDEUDA PARA PAGAR INTERESES**

LOS FOCOS ROJOS EN LA HACIENDA PÚBLICA SE HAN ENCENDIDO DESDE HACE TIEMPO

Gobierno Federal

Ingresos tributarios vs (gasto corriente) vs (programable) vs (primario)

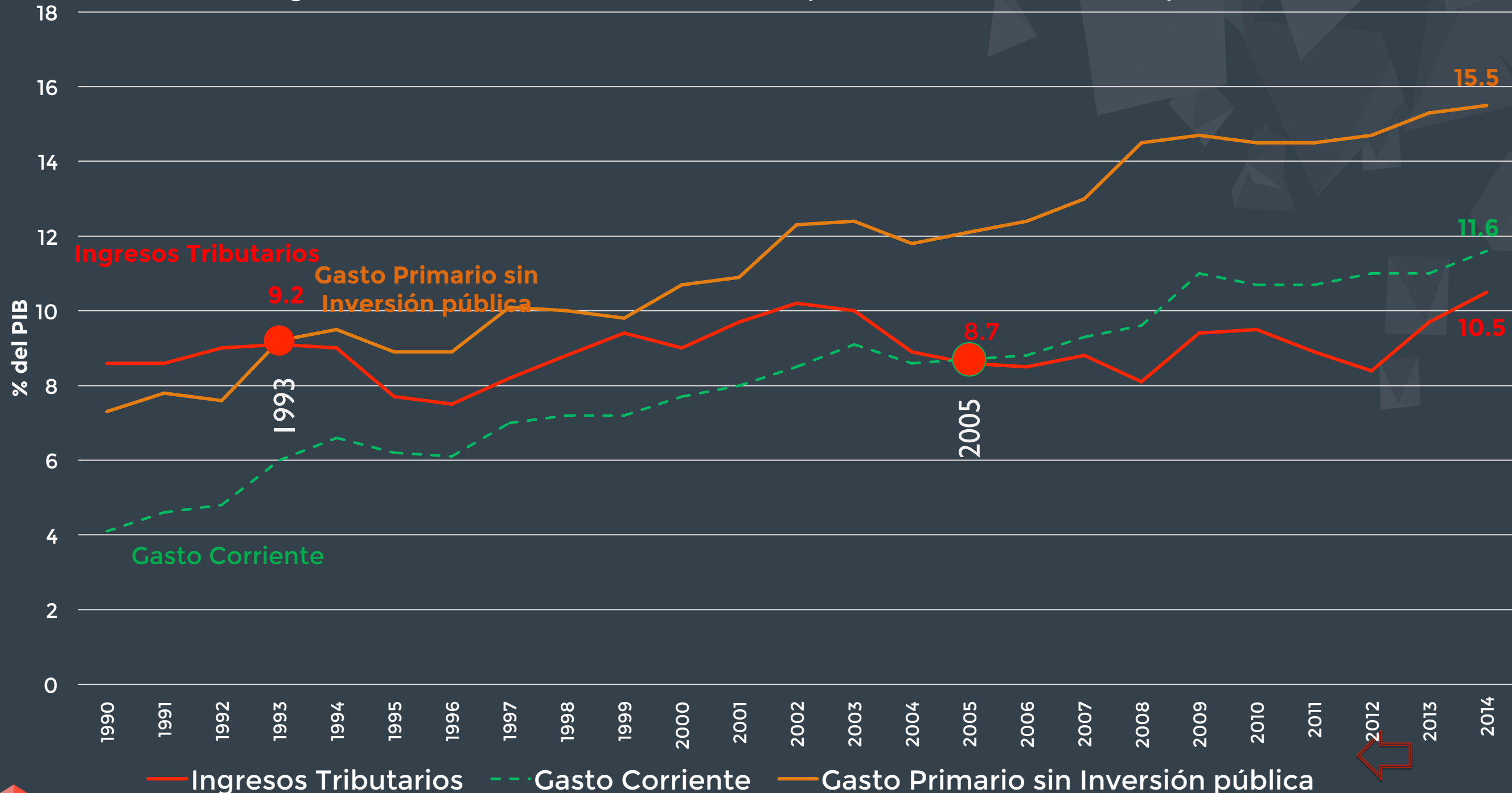


INGRESOS TRIBUTARIOS INSUFICIENTES PARA CUBRIR EL GASTO DE OPERACIÓN GUBERNAMENTAL

15

Gobierno Federal

Ingresos Tributarios vs Gasto corriente, primario menos inversión pública



— Ingresos Tributarios

- - - Gasto Corriente

— Gasto Primario sin Inversión pública



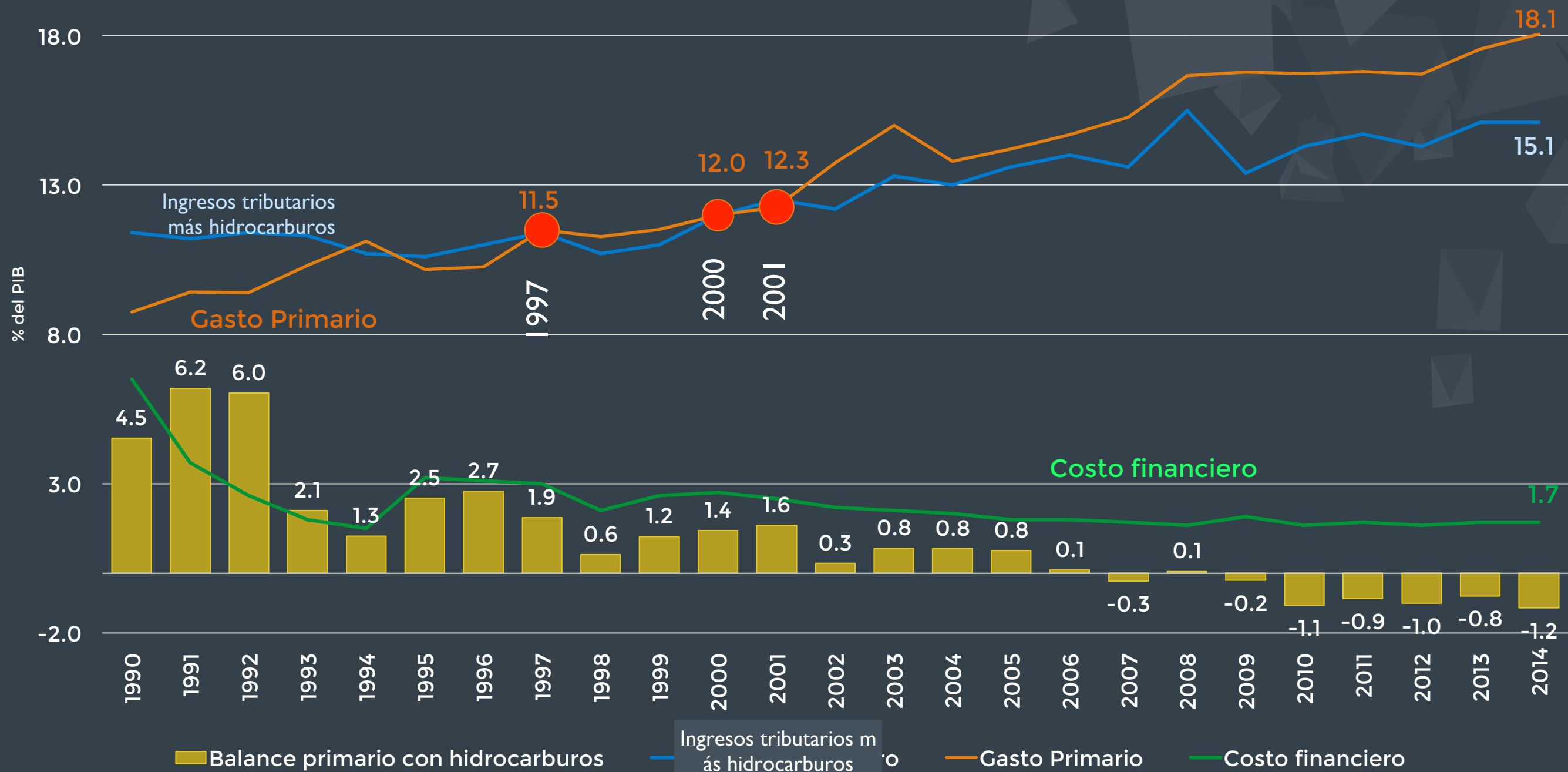
JORGE A. CHÁVEZ PRESA



■ DESDE **2007** EL GOBIERNO FEDERAL HA
INCURRIDO EN **DÉFICIT PRIMARIOS**

Gobierno Federal

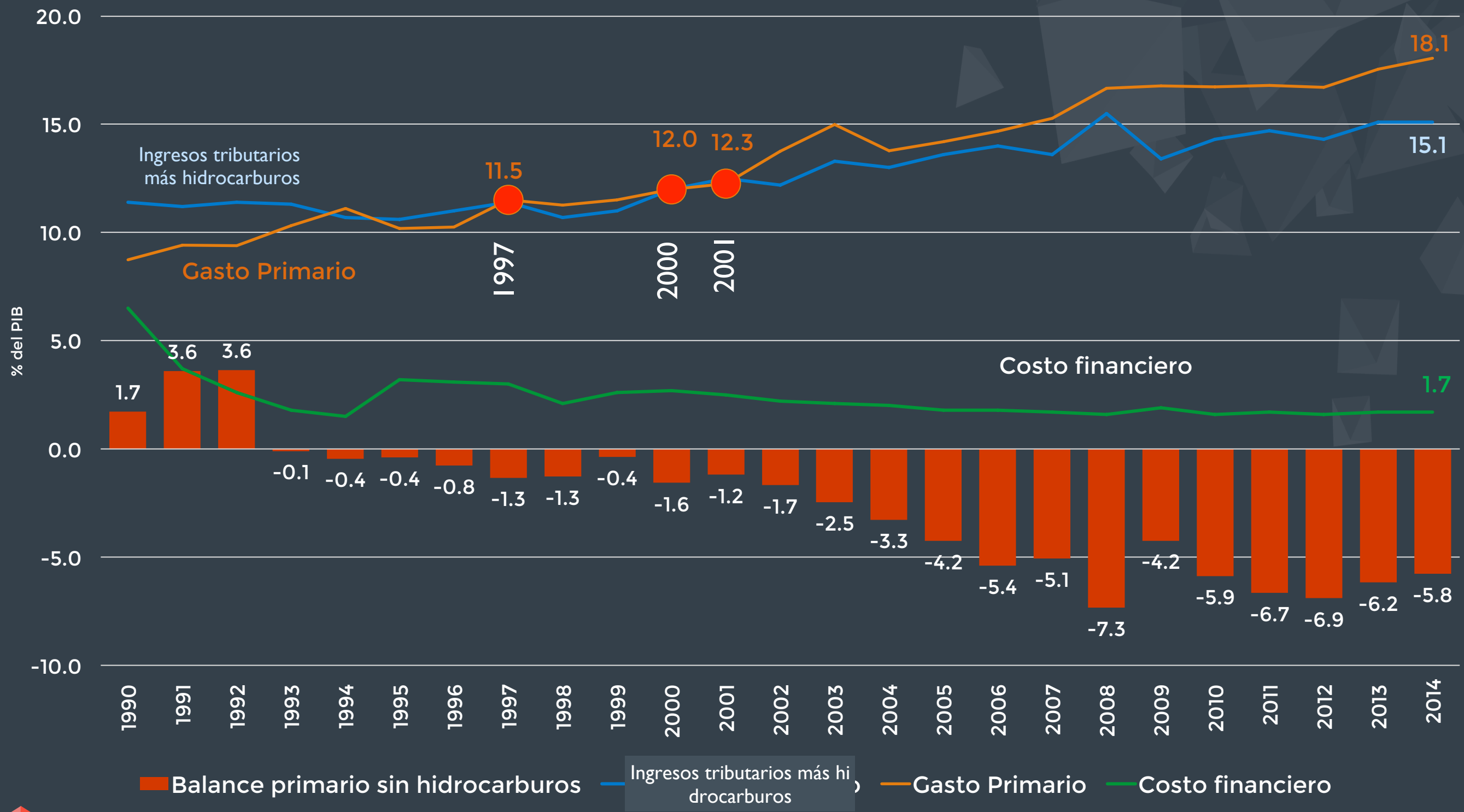
Ingresos tributarios + derechos sobre hidrocarburos vs Gasto primario vs balance primario



Gobierno Federal

Ingresos tributarios + derechos sobre hidrocarburos vs Gasto primario

vs balance primario sin hidrocarburos



**SE REQUIEREN AJUSTES TANTO POR
EL LADO DEL INGRESO COMO POR EL GASTO**



REORIENTAR LA HACIENDA PÚBLICA HACIA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

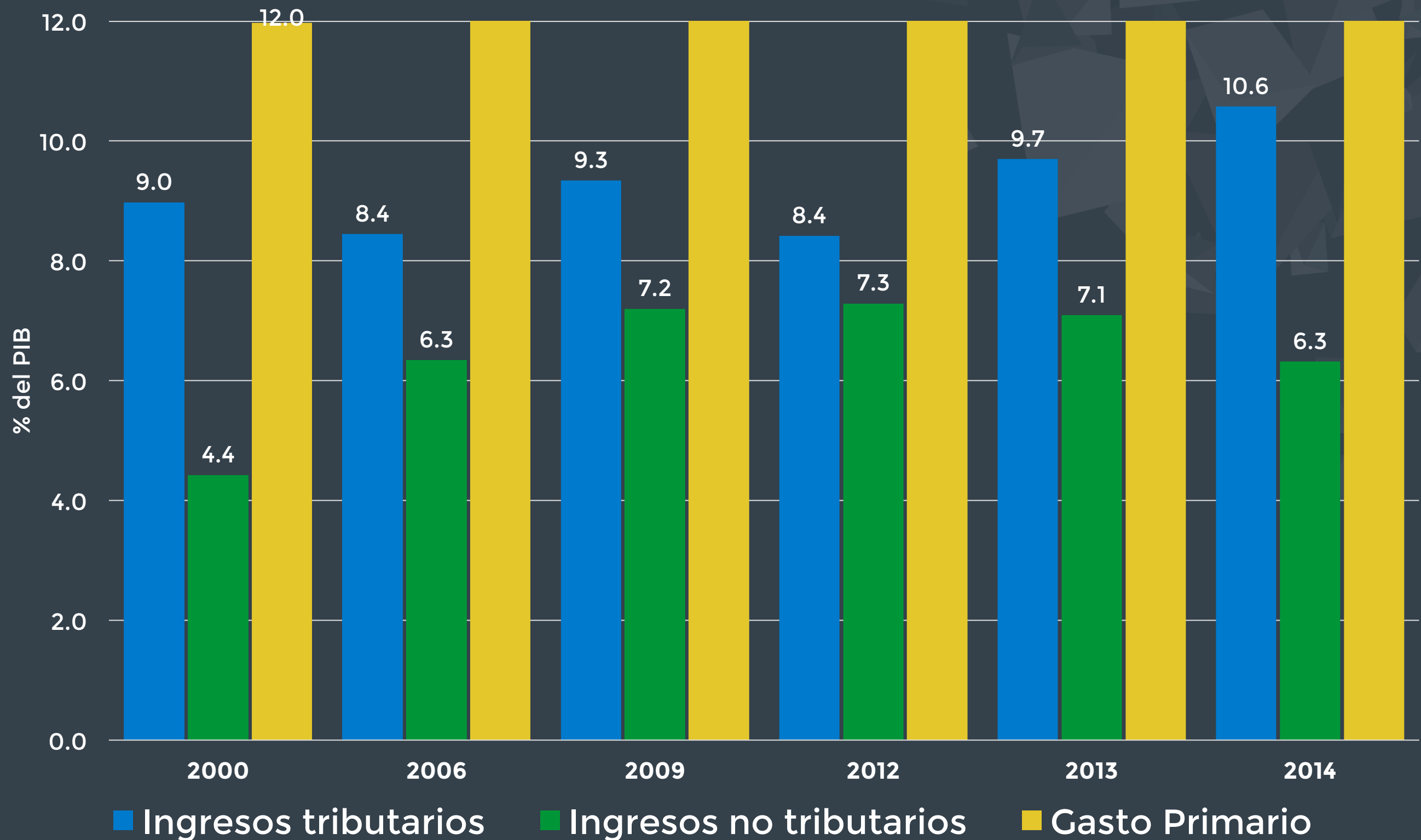


REVISAR LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (PDS)



GOBIERNO FEDERAL

INGRESOS VS DESARROLLO SOCIAL



¿POR QUÉ REVISAR LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL?

HAY **EVALUACIONES** DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL (PDS), **pero...**

- Sólo 47 de 176 programas **disponen de los elementos indispensables para ser evaluados.**
- **Hay un grave problema EN LA PROGRAMACIÓN y FORMULACIÓN de los PDS.**

264 programas y acciones
=
\$ 850,414.86 Mdp

176 programas = \$ 462,557.47
Mdp

88 acciones = \$ 387,857.39
Mdp

150 programas = \$ 365,708.3
Mdp

Sometidos al
proceso de aprobación

47 aprobados = \$216,562.80 Mdp

103 sin aprobación = \$149,147.50* Mdp

137 = \$440,201.94 Mdp

Sometidos al
proceso valuación de desempeño

127 sin valuación de desempeño = \$ 246,232.55

10 CON valuación de desempeño = \$
93,969.39

7 muy progresivos = \$173,919.84 Mdp

2 Progresivos = \$ 16,909.64 Mdp

1 regresivo = \$ 3,139.91 Mdp

% respecto al total De programas y acciones (264)	% respecto a los 176 programas.
20.45%	37.60%
1.99%	3.66%
0.37%	0.68%

\$193,969.39 Mdp

% respecto al total (programas y acciones)	% respecto a los 176 programas
22.81%	41.93%

*Este presupuesto ejercido es de 72 programas ya que 31 no cuentan con información disponible. Inventario CONEVAL de programas y acciones de desarrollo social 2012- 2013

MUY PROGRESIVO: Seguro Popular (68.3 mMdp); Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (64.01 mMdp); Programa 70 y más / Pensión para Adultos Mayores (24.3 mMdp); Programa IMSS-Oportunidades (8.8 mMdp); Programa de Apoyo Alimentario (4.7 mMdp); Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) (1.85 mMdp); Programa de Empleo Temporal (PET) (1.82 mMdp).

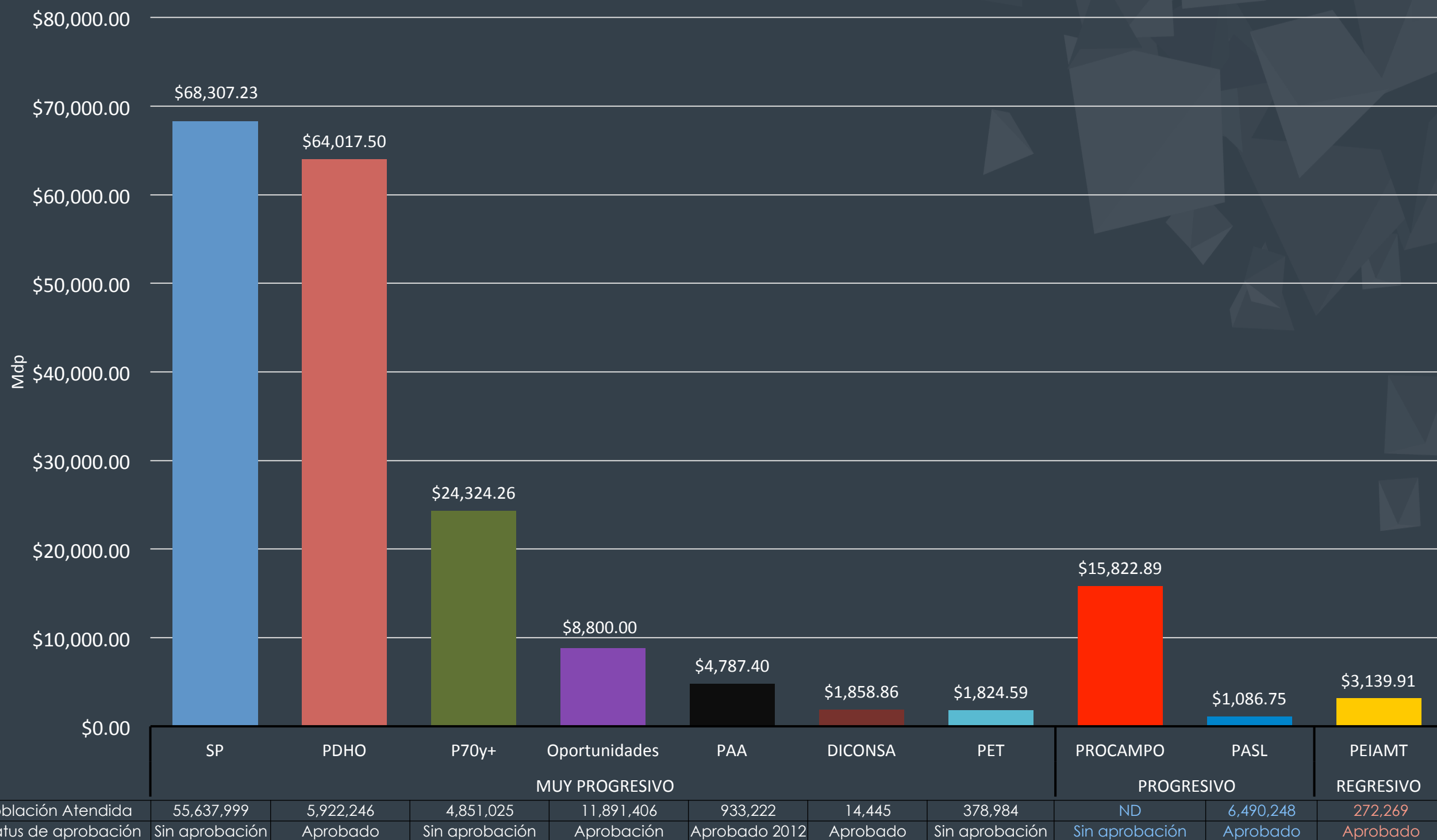
PROGRESIVO: Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor (15.8 mMdp); Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (1.08 mMdp)

REGRESIVO: Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (3.1 mMdp).

CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS SUJETOS A VALUACIÓN DE DESEMPEÑO POR EL **CONEVAL**

Grado de Progresividad	Acrónimo	Dependencia	Nombre del programa	Derecho social o bienestar económico	Estatus de aprobación	Presupuesto ejercido 2013 Mdp	Población potencial	Población Objetivo	Población Atendida
MUY PROGRESIVO	SP	SALUD	Seguro Popular	Bienestar Económico	Sin aprobación	\$68,307.23	64,929,066	55,541,825	55,637,999
	PDHO	SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Alimentación	Aprobado 2012	\$64,017.50	ND	5,800,000	5,922,246
	P70y+	SEDESOL	Programa 70 y más / Pensión para Adultos Mayores	Seguridad Social	Sin aprobación	\$24,324.26	5,652,146	4,426,982	4,851,025
	Oportunidades	IMSS	Programa IMSS-Oportunidades	Salud	Aprobación condicionada 2013	\$8,800.00	ND	11,071,001	11,891,406
	PAA	SEDESOL	Programa de Apoyo Alimentario	Alimentación	Aprobado 2012	\$4,787.40	ND	670,000	933,222
	DICONSA	SEDESOL	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	Alimentación	Aprobado 2012	\$1,858.86	ND	13,933	14,445
	PET	SEDESOL	Programa de Empleo Temporal (PET)	Trabajo	Sin aprobación	\$1,824.59	2,158,201	360,398	378,984
PROGRESIVO	PROCAMPO	SAGARPA	Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor	Bienestar Económico	Sin aprobación	\$15,822.89	ND	ND	ND
	PASL	SEDESOL	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	Alimentación	Aprobado 2012	\$1,086.75	ND	6,070,000	6,490,248
REGRESIVO	PEIAMT	SEDESOL	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	No Discriminación	Aprobado 2012	\$3,139.91	3,162,802	900,759	272,269
TOTAL						\$193,969.39	\$75,902,215	\$84,854,898	\$86,391,844

Presupuesto de los programas sociales con valoración de desempeño



PRESUPUESTO BASE CERO es una buena idea, PERO...

- **es insuficiente**

Su aplicación es muy limitada por:

- **GRAN CANTIDAD DE OBLIGACIONES JURÍDICAS.**
- **HAY ENFOQUES SUPERIORES COMO:**
- **EL PRESUPUESTO ORIENTADO HACIA RESULTADOS (NEP 1998 y marco lógico).**
- **REDUCCIÓN DE COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

e.g. los altos costos que implica la regulación y normatividad interna, los OIC, etc.

CONCLUSIONES

- La caída de producción y precio del petróleo abre una gran ventana de oportunidad para transformar la Hacienda Pública y reorientarla al crecimiento económico y a la redistribución.

ASPECTOS FUNDAMENTALES

- 1 La Hacienda Pública requiere del crecimiento económico y generación de empleos para darle viabilidad al Estado de bienestar contemplado en nuestra CPEUM.
- 2 La guía a seguir está en la CPEUM, especialmente el art. 134.
- 3 Integrar patrones de beneficiarios para lograr que el binomio ingreso-gasto sea progresivo.

CONCLUSIONES

FUNDAMENTAL QUE LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA EVOLUCIONE EN DOS ASPECTOS:

1

Deje de administrarse a la FMI para volverse HP de país OCDE.

Más ahora con la reforma energética en la que se han creado las Empresas Productivas del Estado.

Es imprescindible dejar de consolidar las finanzas del Gobierno Federal con las de las Empresas Productivas del Estado.

2

Adoptar otro tipo de balances fiscales que tomen en cuenta lo que se hace con el patrimonio, como la venta de activos.

E.g. **Vender petróleo y usar estos ingresos para cubrir el gasto de operación IMPLICA UN DÉFICIT O PÉRDIDA PATRIMONIAL aunque ayude a un superávit de caja.**

CONCLUSIONES

- Es importante que los integrantes de la Cámara de Diputados, como la única instancia del Congreso de **la Unión para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación**, tengan y están en la mejor disposición a que por Comisión integren sus propuestas de eliminación, adecuación o fusión de programas.

Indispensable e imprescindible integrar los padrones de beneficiarios de los programas sociales.

Esto último permite aplicar políticas de hacienda pública más eficaces.

Alternativa

- **Pasar de subsidios universales a focalizados/dirigidos.**

EL TAMAÑO DEL DESAFÍO ES DE TAL MAGNITUD QUE SE REQUIERE COOPERACIÓN, COLABORACIÓN ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL (SHCP, SF y CONEVAL), LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

**LA NUEVA REALIDAD SUPERÓ
LA REFORMA FISCAL DE 2013**

MUCHAS GRACIAS

Gobierno Federal

Balance patrimonial vs derechos por hidrocarburos vs endeudamiento neto vs gasto de capital

