



GOBIERNO
DE ESPAÑA

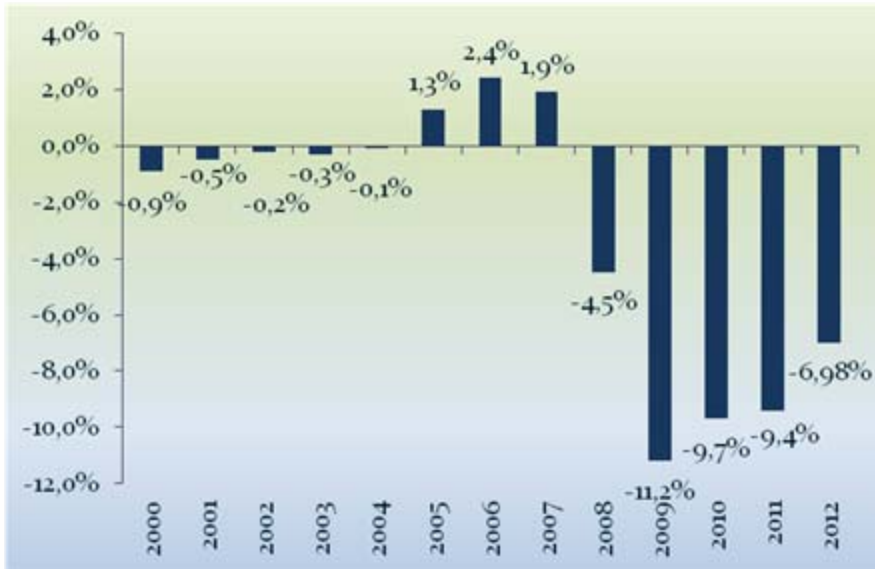
MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Análisis del Presupuesto Base Cero

Prof. Dr. D. JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES
8/10 de Julio 2013

LA AUSTRERIDAD PRESUPUESTARIA PERMITE REBAJAR EL DÉFICIT PÚBLICO

Déficit Público en % del PIB*



Fuente: Ministerio de Economía

Deuda Pública en % del PIB



Fuente: Ministerio de Economía

Las políticas expansivas llevadas a cabo durante los años anteriores y la profundización en la crisis condujeron a un incremento importante del déficit público

➤ Las medidas de austeridad adoptadas por el Gobierno están permitiendo una reducción significativa del déficit público

✓ En 2012, se atenuó en 240 puntos básicos, cuantía muy significativa en un contexto de recesión como el actual

El nivel de endeudamiento actual es elevado, pero en todo caso inferior al registrado por otros países del entorno: Francia, Italia o Reino Unido

EL SISTEMA TRADICIONAL DE PRESUPUESTACIÓN ES DE TIPO INCREMENTAL

El punto de partida suele ser el gasto realizado en el año previo

- El nivel de gasto se extrapola generalmente por inflación
- Se añaden gastos derivados de nuevos objetivos
- No valora el beneficio de determinadas partidas
- Aumento de la carga fiscal
- No tiene en cuenta las necesidades reales de gasto
- Puede ser ineficiente para alcanzar objetivos establecidos

Distintas unidades administrativas pueden tender a realizar gastos no imprescindibles a fin de que al siguiente año no les disminuyan sus dotaciones presupuestarias

En general, el proceso de presupuestación conlleva un cierto sesgo alcista

LOS PRESUPUESTOS RECIENTES SE CARACTERIZAN POR SU AUSTERIDAD

Presupuestos Generales del Estado 2013.(Sección Gastos Ministerios)

MINISTERIOS (Secciones de gasto)	Reducción respecto a 2012
Mº DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN	-13,4
Mº DE JUSTICIA	-4,2
Mº DE DEFENSA	-6,0
Mº HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-9,5
Mº DEL INTERIOR	-3,6
Mº DE FOMENTO	-17,6
Mº DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE:	-17,2
Mº DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	-8,3
Mº DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO	-21,3
Mº DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	-13,2
Mº DE LA PRESIDENCIA	0,6
Mº DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	-22,6
Mº DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD	4,0
GASTOS DE DIVERSOS MINISTERIOS	-9,8
TOTAL MINISTERIOS	-8,9

El descenso de los gastos tiene por objetivo equilibrar las cuentas públicas

- **Base para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo**

* Excluyendo aportaciones a Seguridad Social, SPEE, obligaciones de ejercicios anteriores y aportación al MEDE

EL GOBIERNO LLEVARÁ A CABO UN “PRESUPUESTO DE BASE CERO”(1)

- El Gobierno ha puesto en marcha un ambicioso proyecto reformista encaminado a:
 - Superar la peor crisis económica en las últimas décadas
 - Corregir los desequilibrios que frenan nuestro crecimiento
 - Crear las bases idóneas sobre las que levantar un nuevo ciclo de prosperidad económica y empleo para los españoles
- En esa trayectoria reformista se halla la creación de Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)

➤ Análisis exhaustivo del sector público español

El Presidente del Gobierno ha anunciado que su Ejecutivo llevará a cabo un Presupuesto "de base cero" (PBC) para mejorar y reducir las asignaciones partida por partida de la administración del Estado

- El objetivo es lograr "un ahorro sustantivo y permanente" en las arcas públicas
- Los presupuestos de cada departamento ministerial se elaborarán teniendo en cuenta las necesidades reales de gasto

EL GOBIERNO LLEVARÁ A CABO UN “PRESUPUESTO DE BASE CERO”(2)

- El informe CORA abre un proceso de actuaciones a ejecutar, con plazos marcados para:
 - Simplificar los procedimientos adaptando nuevas tecnologías,
 - Reducir cargas administrativas a los ciudadanos y empresas
 - Evitar solapamientos y duplicidades con otras Administraciones
- Entre las medidas que se proponen se encuentran las destinadas a la mejora de la eficiencia de las Administraciones Públicas:
 - Nuevo procedimiento de elaboración de los capítulos 2 (gastos corrientes) y 6 de los Presupuestos Generales del Estado (inversiones reales)

EL PRESUPUESTO “BASE CERO” NO PARTE DEL REALIZADO EL AÑO PREVIO

Según Peter Sarant, ex director de Análisis de Gestión de la Comisión de la Administración Pública durante el Gobierno de Jimmy Carter en Estados Unidos:

El presupuesto “base cero” es un método que completa y enlaza los procesos de planificación, presupuestación y revisión. Identifica métodos alternativos y eficientes de empleo de los recursos limitados en la consecución efectiva de los objetivos seleccionados. Es un enfoque flexible de la gestión que suministra una base fiable para reasignar los recursos, mediante la revisión y justificación sistemática de los niveles de financiación y ejecución de los programas corrientes.

Es un método presupuestario en que cada año se empieza de nuevo en la elaboración del presupuesto y requiere que cada unidad decisoria justifique con detalle la totalidad de sus necesidades presupuestarias partiendo de la primera unidad monetaria.

ESTE MÉTODO REQUIERE UN ANÁLISIS DETALLADO Y JUSTIFICADO DE LOS GASTOS (1)

Peter A. Pyhrr fue el creador de esta técnica presupuestaria a principios de la década de los setenta del siglo pasado y lo define como:

el proceso operativo de planificación y presupuesto que exige a cada administrador justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias desde el principio (“base cero”)

Cada unidad gestora debe justificar la necesidad de los gastos

- Actividades debidamente justificadas
 - No se pueden explicar por el gasto de ejercicios pasados
- Análisis de la adecuación de los recursos asignados
- Se pueden descubrir intentos de sobrevaloración de los costes
- Priorización de las actividades

- Peter A. Pyhrr aplicó este método a su propia empresa Texas Instruments Inc.
- Jimmy Carter la implantó en el Estado de Georgia
- Otras empresas que la aplicaron fueron: Boeing, Xerox, International Harvester, etc.

ESTE MÉTODO REQUIERE UN ANÁLISIS DETALLADO Y JUSTIFICADO DE LOS GASTOS (2)

Según Jimmy Carter*:

“el Presupuesto Base Cero obliga a cada agencia del Gobierno a identificar las funciones que realiza, así como a determinar el personal que emplea y el coste para los contribuyentes del desarrollo de dichas funciones(...) mediante la petición de cada responsable de una unidad administrativa a sus subordinados de examinar detenidamente qué pueden hacer con menos dinero que en el momento actual, el Presupuesto Base Cero impulsa la búsqueda de caminos más eficientes para realizar el trabajo(...) requiriendo claras descripciones de los resultados esperados por dólar gastado, el Presupuesto Base Cero posibilita la evaluación del comportamiento de una agencia frente a su presupuesto”

APLICACIÓN DEL PBC EN EL ESTADO DE GEORGIA

Jimmy Carter en 1970, recién elegido Gobernador de Georgia, planteó una reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno, cuyo punto fuerte era la **implantación del Presupuesto Base Cero**. Para ello, contrató los servicios de Peter A. Phyr.

Se quiso implantar un sistema de base cero para resolver los problemas de asignación de recursos financieros en el Estado, eliminar duplicidades en la Administración, y fomentar la participación de todos los departamentos en la elaboración del Presupuesto.

Ventajas:

- Mejora de la calidad de la información entre departamentos y un mayor conocimiento del desarrollo de las funciones del Gobierno
- Incremento de la participación del personal de la Administración en la elaboración del Presupuesto.
- Implantación de una fase previa de planificación financiera, que antes no existía, y que fue imprescindible para asignar posteriormente los recursos limitados a los programas de decisión.

Inconvenientes

- Aumento de tiempo y esfuerzo necesarios para la elaboración y seguimiento del Presupuesto
- Excesiva burocracia

Resultados finales

Para conocer el éxito alcanzado por este nuevo sistema presupuestario se llevó a cabo un estudio en el que colaboraron todas las personas que habían participado en el mismo, con los siguientes resultados:

- La Alta Dirección consideró que la mayor aportación del PBC fue la mejora de la información hacia los niveles superiores
- Mayor implicación del personal en la elaboración del presupuesto, lo que aumenta su motivación y su eficiencia
- El 84% de las personas entrevistadas recomendaron continuar con el PBC en los siguientes ejercicios

APLICACIÓN DEL PBC EN EL ESTADO DE OREGÓN

En 1975 se introdujeron en Oregón cambios en su sistema presupuestario. Se implantó una *variante del Presupuesto Base Cero: Alternative Program Levels System (APLS)*.

Características:

- Promueve una política orientada al presupuesto
- Los cambios que se produzcan en el mismo llevan asociado el mínimo coste posible
- Este sistema incorpora conceptos propios del PBC, como las unidades de decisión, la jerarquización de actividades, el aumento de la participación de los directivos de niveles medio y bajo en el proceso de elaboración del presupuesto, y animar a los departamentos a evaluar la asignación de recursos

Procedimiento:

- Restar del presupuesto del año anterior los gastos no recurrentes o asociados a programas que están siendo eliminados y añadir los costes derivados del mantenimiento de programas iniciados en años anteriores
- A este presupuesto ajustado se le aplicaba un porcentaje de reducción (85%)
 - Los paquetes de decisión que se salieran de ese porcentaje tenían que ser priorizados

Ventajas:

- La mejora de la comunicación con los responsables de cada área
- Directivos más comprometidos con la elaboración del Presupuesto
- La clasificación de las actividades por paquetes de decisión facilita a los directivos la tarea de priorizar y tomar decisiones al mismo tiempo que es notable la reducción de costes que supone
- Fomenta el análisis crítico de los diferentes programas, aspectos que tiene en común con el PBC

Inconvenientes:

- Requiere de una gran labor burocrática lo que a su vez supone un gran consumo en términos de coste y de tiempo, al igual que ocurre en el PBC

APLICACIÓN DEL PBC EN EL GOBIERNO FEDERAL DE EEUU

En 1977, Jimmy Carter, ya Presidente de los EEUU, decidió implantar el PBC en el Gobierno Federal, ante los intentos fallidos de reformas presupuestarias anteriores, en diversos departamentos, como fue el caso del Public Health Service (PHS).

Procedimiento:

- Elaboración del Libro Amarillo: instrucciones y pautas a seguir por las agencias
- Preparación del Presupuesto por las agencias
 - Definir y jerarquizar las unidades y los paquetes de decisión
- Remisión del documento elaborado por las agencias al nivel superior: el PHS
 - Revisión del personal de presupuestos del PHS.
- Envío de las correcciones realizadas de nuevo a las agencias
- Una vez alcanzado el consenso se remitieron los documentos definitivos a la Oficina del Secretario
 - Revisión por cuatro analistas que incluían cambios y propuestas
- Envío al Presidente

Ventajas:

- Tanto las agencias, como el PHS y el personal del Secretario, coincidieron en que la ventaja principal de PBC fue la mejora en la calidad de la información, al presentar los datos de forma más clara e informativa

Inconvenientes:

- Una de las críticas fue que muy pocos programas se analizaron partiendo verdaderamente “de cero”
- Se produjeron conflictos a la hora de jerarquizar los programas entre lo que consideraba cada agencia y los criterios que utilizaban los niveles superiores
- Se dedicó poca atención a las partes técnicas del proceso, tales como la definición de los paquetes de decisión, los criterios de jerarquización y priorización, o los fondos presupuestarios
- La planificación del tiempo no fue adecuada, ya que se debería haber empleado más tiempo a nivel de agencia y menos en los niveles superiores.

APLICACIÓN DEL PBC: OTRAS EXPERIENCIAS

- En Canadá también se aplicó esta técnica de presupuestación.
 - No obstante, dejó de aplicarse por el exceso de la burocracia excesiva
- En Latinoamérica existen varias experiencias:
 - México: no llegó a consolidarse por la falta de una adecuada infraestructura administrativa
 - Argentina: La experiencia fue exitosa en la provincia de Buenos Aires

APLICACIÓN DEL PBC: ESPAÑA

- En mayo de 1979, el Consejo de Ministros aprobó la adopción de Medidas de Racionalización y Limitación del Gasto Público, incluidas en el Programa de Medio Plazo para la Economía Española
 - Presupuesto por programas
 - Introducción gradual del PBC
 - **Objetivo**
 - ✓ Revisión anual de los gastos
- Orden de la Presidencia de Gobierno de 4 febrero de 1980, sobre Revisión y Evaluación de los Programas de Gasto de los Departamentos Ministeriales y sus OOAA
 - Evaluación de la eficiencia y eficacia en la gestión de los programas
 - Reducción gradual en el presupuesto de 1981 del 25% de los gastos del presupuesto anterior
- En 1996, se establecieron determinados aspectos del PBC:
 - Valoración de la utilidad de los programas presupuestarios vigentes
 - Definición del coste mínimo asociado a cada programa seleccionado
 - Cálculo del coste de oportunidad de mantener o suprimir determinados programas

Según el Profesor Barea la experiencia de los años 80 no fue positiva al no erradicar el incremento de los gastos

FASES DE LA ELABORACIÓN DEL PBC

Han de darse dos condiciones previas:

- El centro directivo tiene que estar en estrecha colaboración con los responsables de los centros gestores
- Existencia de un sistema de información adecuado que compatibilice la contabilidad presupuestaria con la patrimonial y analítica

- Resultados a lograr
- Objetivos a corto y a largo

- Informes sobre el programa
- Evaluación y comparabilidad

- Revisión, supresión, modificación por la alta dirección/gerencia

Identificación del objetivo

Identificación unidades de decisión (UD)

Preparación paquetes de decisión (PD)

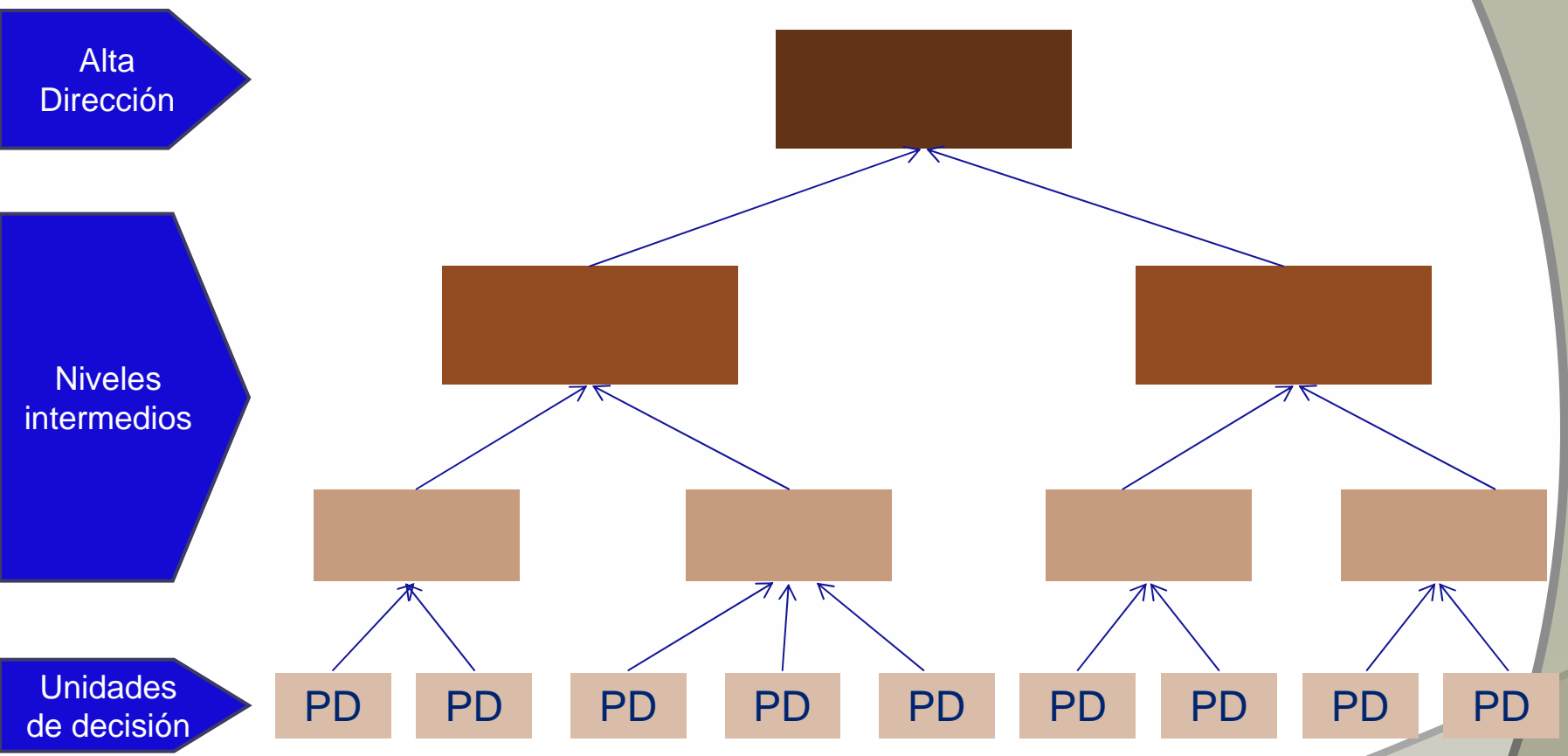
Ordenación paquetes de decisión

Revisión alta dirección

- Unidades de decisión no muy bajas ni muy altas (evitar burocracia)

- Agrupación PD
- Supervisión jerárquica

EL PBC PRESENTA UNA ESTRUCTURA JERÁRQUICA DE CONTROL



Ventajas:

- Identificar, evaluar y justificar cada una de las actividades planteadas
 - Eliminar programas obsoletos o innecesarios
 - Evita el sobre valorar los gastos presupuestarios, al tener que justificarse
 - Evita que los costes no se controlen
- Mayor información para la toma de decisiones
 - Evita la duplicidad de esfuerzos
- Mayor eficiencia de los recursos utilizados por el sector público
 - Requiere justificación del gasto
 - Alternativas
- Permite unir la planificación con el presupuesto anual
 - Los objetivos a alcanzar son los que provocan el gasto
- Aumento de la participación en el proceso presupuestario
 - Mayor comunicación y coordinación

Desventajas:

- Dificultad de implantación: identificación de unidades y paquetes de decisión
- Si el presupuesto es muy rígido (por ejemplo, pensiones) el PBC es poco efectivo en la reducción del gasto
- Exceso de burocracia (tiempo y papeleo)
- Estructura del sector público: capacidad de los centros gestores para gestionar el gasto
- Es un trabajo arduo y exhaustivo, que requiere de mucho tiempo
- No se puede considerar que es un proceso neutro y mecánico: hay que prestar atención a los aspectos culturales y sociales.
- Complejidad de la revisión anual de los programas
- Credibilidad del método