

LA INFORMACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA TAREA LEGISLATIVA

Mis primeras palabras, son de reconocimiento a los organizadores por la realización de este seminario que aborda uno de los temas y preocupaciones que en este momento compartimos la mayoría de las mexicanas y los mexicanos, y en particular quienes tenemos responsabilidades vinculadas a la tarea legislativa y presupuestal.

La preocupación por la calidad del gasto público, su transparencia y sus resultados no son temas nuevos. Ahora se vuelven más actuales a la luz de los cambios que ha observado el proceso de democratización de nuestro país y en función de los retos que tiene el estado mexicano en materia de desigualdad, generación de empleos, educación, salud y de infraestructura, entre otros.

En los últimos tres lustros, hemos observado un crecimiento exponencial de los recursos públicos. Tan solo en estos dos últimos años hemos visto crecer en porcentajes sobresalientes rubros como desarrollo social, educación, infraestructura carretera y campo.

El problema al que nos enfrentamos ahora es de montos presupuestales (dada la debilidad de nuestros ingresos fiscales), pero yo diría que también y sobre todo, es fundamentalmente de confianza de los ciudadanos en el quehacer del gobierno y en su eficacia. Y esta confianza, sólo se logra con calidad, pertinencia y eficacia en el gasto público.

El actual proceso de modernización de nuestra mecánica presupuestal es un proceso dinámico que tiene antecedentes más allá de los tiempos gubernamentales y de la alternancia en la dirección del gobierno federal y los gobiernos locales. Obedece claramente a tres elementos concatenados de la realidad actual: una evolución en las funciones de gobierno que se han adecuado a las exigencias democráticas de las últimas décadas; a la necesidad de adaptarse en términos competitivos dentro del mundo globalizado; y tercero, el hecho de que esta tecnología presupuestal esta siendo impulsada por los organismos internacionales en base a un intento por hacer más transparentes los procesos presupuestales en beneficio de los ciudadanos, protagonistas fundamentales del quehacer público.

En nuestro país la evolución viene de la voluntad del ejecutivo que desde la implantación del presupuesto por programas, a fines de los setentas, la implantación de sistemas de seguimiento como el COSEF, en los 80 y los diversos intentos por implantar una contabilidad gubernamental programática, buscó dar mayor eficiencia al ejercicio del presupuesto.

Pero de igual forma, esta fundada en las propuestas que el legislativo ha impulsado y que implican una más clara determinación en cumplir con sus atribuciones fiscalizadoras en razón de la representación popular que detenta, y en la búsqueda de proporcionar mayor certeza a los ciudadanos en su demanda de mayor transparencia y calidad en la ejecución del gasto público.

Esta es la base para que se determine un real equilibrio de poderes como lo mandata la Constitución General; y es justamente en la búsqueda de este equilibrio que se construye una línea de conducción que nos lleva hacia finales del 2007, a la aprobación de una reforma constitucional que obliga a los tres niveles de gobierno, a asignar el presupuesto con base en resultados; por lo que cada programa gubernamental y cualquier fondo que exista o se pretenda crear, deberá tener objetivos, indicadores y metas específicas que serán evaluadas.

Esto sin duda, viene a constituir un avance muy importante en los procesos de construcción de una nueva gestión pública. Lograr, que la asignación de los recursos que son propiedad de los mexicanos, se realice sobre resultados tangibles para la ciudadanía, indiscutiblemente hará más fuerte el sistema de rendición de cuentas en nuestro país.

El Poder Legislativo y sus atribuciones constitucionales en materia de presupuesto, control y fiscalización

Abordar este apartado se resume en dos cuestiones fundamentales: las atribuciones que marca la constitución y las especificaciones de las leyes que norman la participación del Congreso en las dinámicas de presupuestación, fiscalización y evaluación del gasto.

En Materia presupuestal, la Cámara de Diputados desde 1917 conservó su atribución exclusiva en la materia, por lo que anualmente aprueba la asignación de recursos a los programas propuestos por el Poder Ejecutivo; tiene encomendadas funciones de control y fiscalización y recientemente de evaluación del desempeño, además de que conserva facultades a través de su cuerpo legislativo, para solicitar información pertinente sobre las acciones de gobierno.

Derivado de ello, da seguimiento a las finanzas públicas de manera trimestral, obtiene un informe de gestión financiera a la mitad del año, analiza y autoriza la cuenta pública de cada ejercicio fiscal, revisa el informe anual sobre las acciones de gobierno que presenta el Ejecutivo al Congreso de la Unión el primero de septiembre y da seguimiento a las acciones del Plan Nacional de Desarrollo.

La mencionada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria marca en su artículo 23, que el legislativo recibirá los informes trimestrales del ejercicio presupuestal; en el 42 (fracciones VII, VIII y XI) otorga atribuciones al Legislativo

para que en el marco de la Ley, pueda prever en el Presupuesto de Egresos los lineamientos de carácter general para que el gasto sea ejercido de acuerdo con los criterios establecidos por la misma, y se plantea que podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

En su Artículo 107, 110 y 111 se mandata al Ejecutivo Federal para que provea al Congreso de la Unión, información mensual y trimestral sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, incluyendo los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación.

Asimismo, en el artículo sexto transitorio de la LFPRH se mandata al Ejecutivo Federal, para concluir la implantación del sistema de evaluación del desempeño y se define que el SED deberá incluir mecanismos de participación de la Cámara de Diputados a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Respecto a ley de FISCALIZACIÓN, se define que la fiscalización que realice la ASF tiene carácter externo y se lleva a cabo de manera independiente y autónoma, de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, y norma las visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera.

Esto es muy importante porque hace patente la importancia de la evaluación del desempeño, ya que la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, solo lo podrá hacer después de presentada la cuenta pública.

Habría que mencionar también las Reformas Constitucionales relevantes que se han dado recientemente en materia de Gasto Público ya que han tenido como objeto: mejorar la transparencia con que los entes públicos elaboran la información financiera, presupuestaria y patrimonial, otorgar la facultad al Congreso de la Unión para que expida las leyes que armonicen los sistemas contables públicos y la presentación de información financiera, presupuestaria y patrimonial en los tres niveles de gobierno. (Artículo 73 constitucional)

Estos cambios también han buscado fortalecer el proceso de revisión de la Cuenta Pública que hace la Auditoría Superior de la Federación, elevando a nivel constitucional el ejercicio directo de dicha facultad cuando se trate de recursos federales ejercidos por entes públicos que no sean federales –entidades federativas, municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, órganos autónomos y entidades paraestatales-, así

como por particulares. De igual forma para revisar información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en cuestión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales. También se amplía dicha facultad cuando se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

La reforma al artículo 134 constitucional prevé que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en la administración y ejercicio de los recursos públicos, deberán observar principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, se prevé que los resultados obtenidos a través del ejercicio de los recursos públicos sean evaluados por instancias técnicas, con el objeto de que dichas evaluaciones se tomen en cuenta para la asignación subsiguiente de recursos públicos en los respectivos presupuestos. Se pretende que se evalúen a nivel local, a través de instancias técnicas, los resultados obtenidos con dichos recursos.

También se plantea que los indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

Una primera conclusión en el terreno normativo sería que las atribuciones del legislativo están acotadas por definiciones legales en su participación en la vigilancia del gasto y en el momento de su ejercicio en lo que toca al diseño e implantación del SED, estas mismas disposiciones establecen un papel pasivo en la intervención del poder legislativo, particularmente de la cámara de diputados.

Y esto, hay que decirlo claro, sin duda ha generado insatisfacción en los legisladores de casi todos los partidos representados en el congreso. de acuerdo a las disposiciones de la ley de presupuesto a la Cámara de Diputados a través de la comisión de presupuesto, le toco solo emitir una opinión sobre laas propuestas del SED y esto definió de origen una actuación marginal y pasiva, por no decir nula, de las comisiones del congreso en lo que ha significado esta primera etapa de instrumentación del SED.

El Proceso Presupuestario: Negociación Política y Capacidades Técnicas

El proceso presupuestario debe transitar ya de ser un escenario de pugna de competencias, hacia un esquema de colaboración entre poderes donde se respeten las potestades y atribuciones de cada uno de ellos. El presupuesto es el único instrumento con que cuenta el Estado Mexicano para orientar e influir en el crecimiento económico y en el bienestar de los ciudadanos. Es en esencia una tarea política que debe contener en el soporte, un ejercicio de capacidad técnica que le de sentido a la racionalidad económica y social que debe acompañarlo.

En nuestro país, como en toda democracia, el proceso de aprobación del presupuesto ha estado marcado por el contexto, la correlación de fuerzas y la circunstancia política. Esto explica en muchos sentidos las vicisitudes y las resistencias concentradas en los montos a aprobar y explica también los escenarios de cálculo y simulación que en muchas ocasiones acompañaron el envío de los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Quizá el momento de mayor crisis, se dio hace pocos años con el hecho de que la aprobación del presupuesto motivó una controversia constitucional y que a mi juicio, fue preludio del reconocimiento a la necesidad de reformar la Ley de Presupuesto cambiando las reglas, los tiempos y las disposiciones presupuestales en busca de dotar a éste proceso de mayor racionalidad política y mejor soporte técnico.

En la nueva Ley se hace manifiesta la necesidad de impulsar mecanismos que garanticen la eficacia y transparencia del gasto público, y es ahí donde se mandata el establecimiento del SED y del Presupuesto Basado en Resultados.

Esta legislatura ha aprobado dos presupuestos en virtual unanimidad, poniendo a prueba las nuevas disposiciones de la Ley. Esto ha representado un enorme esfuerzo en materia de negociación política. En los debates alrededor de la negociación presupuestal, las discusiones empiezan a transitar del interés por los montos (que hay que admitir siguen impulsando inercialmente las decisiones más importantes del presupuesto) a la discusión sobre la pertinencia, la racionalidad y el impacto de los recursos públicos en torno a los temas y a los retos más importantes que tenemos como país. Ésto se convierte a mi juicio, en la discusión central. Es ese tránsito de los montos a la calidad del gasto, el que deberemos impulsar en la lógica de implementación del Presupuesto Basado en Resultados

Para nosotros esta claro que esta innovación, es sin duda positiva, ya que estos procesos requieren de una planeación a mediano plazo de las políticas sectoriales, la definición de metas, la elaboración de indicadores, el reconocimiento de la corresponsabilidad en las acciones de las diferentes dependencias que inciden en un resultado. Esto implica un esfuerzo importante de organización del gobierno federal. El resultado será sin duda, una respuesta a la demanda social, de transparentar el uso de los recursos públicos y a la de que los programas efectivamente cumplan con los objetivos y metas en beneficio de la propia sociedad.

La mayor responsabilidad en la instrumentación del SED de acuerdo con la legislación vigente, recae en el Poder Ejecutivo. De ahí, que ello ponga a prueba su capacidad técnica y su sensibilidad para que en el límite de las disposiciones normativas y anteponiendo su compromiso y voluntad política con las exigencias

del país, pueda impulsar en un modelo incluyente y preciso, ese cambio en la cultura organizacional, en la estructura y en los esquemas de trabajo de la burocracia gubernamental. Y esta es una tarea de complejidad técnica y administrativa, pero también de liderazgo político.

Por nuestra parte, en el Poder Legislativo, en el marco de una participación acotada, hemos venido desarrollando una mayor capacidad técnica para cumplir con nuestras atribuciones. La creación de los Centros de Estudios del Poder Legislativo ha sido una respuesta a esa búsqueda de tener mayor capacidad técnica para la toma de decisiones y con ello impulsar la profesionalización de la tarea legislativa. La función principal de éstos centros, es la de dotar de instrumentos técnicos de análisis a los legisladores.

En particular, para los asuntos presupuestales y hacendarios, hace una década se fundó el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, cuya finalidad es proporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna los servicios de apoyo técnico y la información analítica en materia de Finanzas Públicas que les sean requeridos por los Legisladores para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados, así como apoyar técnicamente a las Comisiones del Congreso de la Unión con estudios de impacto presupuestario en las iniciativas de Ley que se dictaminen.

Su tarea en estos años ha sido de importancia creciente y su prestigio como un instrumento válido, técnico y objetivo es ya de reconocimiento nacional. Es parte del debate interno en la Cámara de Diputados ver hasta donde se aumenta la capacidad técnica de la misma Cámara, en razón de su tarea de analizar la información que el Ejecutivo le envía.

Aquí, no hay disyuntiva: la capacidad técnica del congreso tiene que servir para identificar, del inmenso volumen de la información que se recibe, aquella información relevante.

La información del desempeño y su impacto en la aprobación del Presupuesto

La información derivada de la aplicación del SED cobra su verdadera importancia en cada una de las etapas del proceso presupuestario y es aquí donde el congreso de la unión y particularmente la Cámara de Diputados, debe reivindicar, en un marco de colaboración respetuosa de poderes, su potestad soberana de control y aprobación del presupuesto

El legislativo está obligado a asumir un papel activo en la discusión sobre prioridades, ponderación de políticas y programas de gobierno y reconocimiento

estimulo y sanción en su caso, a las buenas o malas prácticas de los órganos del ejecutivo.

En la reforma al artículo 134 constitucional se prevé que las evaluaciones que emanen del SED se tomen en cuenta para la asignación de los nuevos montos presupuestales. En este orden identificamos cuatro momentos claves.

El primero es la preparación del proceso presupuestal, que inicia con el envío del primer reporte trimestral, donde el Ejecutivo define y reordena sus previsiones respecto al comportamiento de la economía. Se contrastan los primeros resultados del ejercicio y se definen los resultados sobre los pronósticos del desempeño de la economía en general y del presupuesto en particular. Hay en esta información una definición de prioridades. Nosotros estamos claros que los legisladores deben, independientemente de la propuesta presupuestal que enviará el Ejecutivo, impulsar el debate sobre las prioridades nacionales.

Si la propuesta de programas prioritarios en este informe trimestral para el ejercicio 2009 son: el Seguro Popular, el Programa de atención a los adultos mayores, la Conservación y Mantenimiento de Carreteras, el Fondo PYME, el Programa Habitat y la Inversión para infraestructura educativa, entre otros que se mencionan en el mencionado informe trimestral, no basta con conocer los porcentajes de ejercicio 2008 y los deseables para el 2009, sino también su desempeño real, su evaluación en impacto, para saber si estos son realmente útiles y definir si deben seguir siendo prioritarios.

El ejecutivo debe informar como esta impactando la evaluación de resultados en la propuesta que envía al Congreso y en base a qué argumentos se mantiene, se consolida o elimina un programa o una asignación presupuestal.

Esto deberá contrastarse con la discusión sobre prioridades y esta discusión sobre prioridades seria mucho más útil que la que se hace por montos y proyectos donde muchas veces se politiza en demasía la construcción presupuestal. Para decirlo en una frase: es necesario cuestionarnos, en un sentido positivo, sobre la calidad de la información que esta enviando el Ejecutivo al congreso, porque de ella depende la calidad del trabajo de preparación del proceso presupuestal.

Un segundo momento es la presentación de la propuesta presupuestal por parte del ejecutivo que se dará el próximo 8 de septiembre como fecha limite. Si la primera etapa del trabajo se concluyó con información de calidad, no se enfrentaría el Legislativo a una saturación de información, que impide muchas veces marcar prioridades para el nuevo presupuesto a partir de evaluar los resultados sobre las prioridades marcadas en el presupuesto en ejercicio.

La discusión se ordenará de manera cualitativa involucrando a las diversas comisiones del Congreso como lo mandata la propia ley. Si las prioridades están claras, es en esos programas donde se concentrara la discusión y en particular se dará en aspectos importantes pero ya de carácter instrumental, como lo son las reglas de operación de dichos programas, en un ámbito que permita el acuerdo y el compromiso compartido.

Esto facilitaría el proceso de aprobación y sustentaría más la eficiencia presupuestal. Además, llevaría a confrontar, con elementos reales como es que en un momento dado se estuviera manteniendo un programa que no está dando los resultados esperados.

Aquí entraríamos al tercer momento, que es la aprobación del presupuesto. Esta aprobación será un acuerdo político reflejado en los montos asignados, pero fundamentado en la calidad de la información sobre el desempeño. Hay que volver a recordar que los dos últimos presupuestos han sido aprobados por unanimidad, lo que muestra que el Legislativo esta intentando cumplir plenamente con su responsabilidad.

El cuarto momento de la responsabilidad del Legislativo es el seguimiento. Se concreta en el informe de resultados que hace el órgano superior de fiscalización.

En la Cámara de Diputados existe un sentimiento de impotencia y una marcada insatisfacción por la falta de vinculación entre los informes de resultados del auditor y las medidas que permitan corregir y mejorar el ejercicio de los programas de gobierno y el contenido de las políticas públicas.

Un ejemplo claro de ello es que en análisis que estamos por concluir en la comisión de vigilancia de la actual legislatura, respecto a las cuentas públicas del 2002 al 2006, hay una recurrencia marcada de inoperancias e incumplimientos de algunos órganos del ejecutivo y que no se han corregido en una situación que parece interminable.

Por ello, creemos positivamente que el SED nos debe brindar la oportunidad de vincular el trabajo de fiscalización en su vertiente *ex post* de evaluación, con la revisión y la determinación de las asignaciones presupuestales aun en el caso de que estas deban ser canceladas o reorientadas si la información del desempeño muestra ineficiencias ya que esto nos permite identificar la precisión de las cifras propuestas y contrastarla con las cifras del desempeño, e incorporar esta información al debate de la aprobación presupuestal del siguiente año.

Lo anterior es deseable que provoque un debate de altura sobre políticas, programas y decisiones de gobierno vinculadas a una genuina preocupación ciudadana y no de élites y burocracias.

Todo lo anterior implica el consolidar la potestad de asignación del presupuesto, fundados en un análisis más objetivo del desempeño de los programas y del ejercicio del presupuesto de estos y tomar decisiones respecto a los programas que han mostrado mayor debilidad en su desempeño.

Conclusiones

Esta tarea no es solo una tarea técnica. Es también una tarea política que requiere de voluntad y liderazgo político de los involucrados.

El proceso que es sin duda relevante, tiene sin embargo el riesgo de que se quede solo en un ejercicio que fortalezca a la burocracia.

Es fundamental avanzar en consolidar un esquema incluyente que implique de manera más clara al congreso y a los ciudadanos.

Se requiere de un órgano superior de fiscalización fortalecido, en un esquema de colaboración con los objetivos y retos del SED.

El reto para el Congreso es desarrollar su capacidad técnica para discernir entre el volumen de información, cual es la relevante que le permita tener la capacidad de que su opinión pase como un voto de censura capaz de eliminar o modificar los programas sin sentido.

El tema importante, para efectos de este panel es como definir en el marco actual, las afectaciones de la información asimétrica al ciclo presupuestación por resultados y como es que el congreso no debe enfrentar solo con información limitada o adversa, el proceso de análisis del presupuesto y sus tareas de seguimiento y fiscalización.

Es por ello difícil evaluar ahora las metodologías de análisis en el proceso del SED ya que su implantación aun esta inconclusa. Esto se determina por la importancia que tiene para el congreso el contar con información sobre el desempeño para la aprobación del presupuesto en un escenario en el que los tiempos son relevantes ya que la presupuestación por ley ya comenzó

Los desafíos son claros:

- Es necesario que las evaluaciones por dependencia y por etapas sean compartidas con información clara y amigable al congreso para poder ponderar claramente las prioridades y así hacer del presupuesto un instrumento más útil para los ciudadanos.

- La experiencia en los países democráticos nos dice que siempre un esquema claro de colaboración entre poderes ayuda más a la consecución de los objetivos. La determinación de los indicadores de desempeño así como la medición de resultados podría enriquecerse si hay una adecuada colaboración entre poderes.
- De igual forma habría que ver la posibilidad de impulsar a instancias sin vínculos gubernamentales para que incidieran en la tarea de medición de resultados. Y cuando pienso en esto no pienso en solo una pléyade de despachos privados haciendo la tarea, sino en comisiones de Alto nivel que realicen una tarea institucional independiente.
- Ir más allá de los Protocolos de Acuerdo para el SED, para hacer una real incorporación de actores claves como el congreso y los propios ciudadanos. El ejecutivo debe asumir como lo está haciendo, el liderazgo político en una implantación más útil del SED.
- En la generación de la información el reto fundamental es no solo cumplir los compromisos de gobierno si no también generar la confianza de los ciudadanos en la información del desempeño del gobierno y sus instituciones. Habría que analizar si los mecanismos de evaluación y las formas y actores de las evaluaciones están generando esta confianza.
- Se tendría que introducir en la prospectiva del SED la necesidad de generar planes pilotos en las áreas de mayor gasto y prioridad pública.
- Habría también que discutir sobre la posibilidad de crear una mayor fortaleza institucional y capacidades técnicas institucionales. En particular hay que avanzar en la armonización de los sistemas contables y en la estructura programática.
- Tenemos que definir con mas claridad los roles de los ejecutores del gasto, del congreso y de la ciudadanía. El modelo de diseño del SED y el programa de mejora de la gestión corren el riesgo de quedarse como un ejercicio de la alta burocracia, si no se incorporan instrumentos elementales de colaboración con el poder legislativo y con los ciudadanos.
- Tiene que ser claro para todos los actores el costo presupuestal del SED.
- En el terreno puramente técnico es necesario incorporar estándares de Calidad, una mejor pertinencia en los tipos de indicadores y sus diferentes usos. La elaboración y ponderación de los indicadores es la parte fundamental de todo este proceso.

- Hay que revisar los alcances del SED. Cual es su papel en las paraestatales estratégicas y en particular en los programas sujetos a reglas de operación en donde estas son cambiantes en cada presupuesto.
- Es importante reconocer la incorporación del SED en lo que toca a las disposiciones sobre programas nuevos, ya que cada gobierno (sin importar su signo) los ha incorporado en el transcurso de su administración y esto ha generado una acumulación de programas cuya eficacia y pertinencia es cuando menos dudosa.

Javier Guerrero García

Junio del 2008