

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: esto es la calidad del gasto público y sus resultados,

En materia de presupuestación, el problema al que nos enfrentamos ahora es de montos (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.

Ahora bien, quisiera comenzar mi exposición refiriéndome a las atribuciones que en el ámbito del presupuesto, el control y la fiscalización tiene el Poder Legislativo mexicano.

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.

Esto último a partir de la reforma constitucional del artículo 134, que prevé que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno deberán observar principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados. Previendo al mismo tiempo, 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, cuestión plenamente vinculada al sistema de evaluación del desempeño.

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. 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 sólo emitir una opinión sobre las 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.

Otra aspecto de trascendencia, es el relativo a la negociación política y las capacidades técnicas en el marco del proceso presupuestario, ya que éste debe transitar, 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.

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. Esto se convierte a mi juicio, en la discusión central.

Es ese transito de los montos, a la calidad del gasto, el que deberemos impulsar en la lógica de implementación del Presupuesto Basado en Resultados.

La mayor responsabilidad en la instrumentación del SED de acuerdo con la legislación vigente, recae en el Poder Ejecutivo. De ahí, que ello sin duda pondrá 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, como ya lo mencioné 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.

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.

Con relación a la información del desempeño y su impacto en la aprobación de los presupuestos públicos, deseo comentar que en esta nueva circunstancia política y en plena vigencia las nuevas disposiciones legales, 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, estímulo y sanción en su caso, a las buenas o malas prácticas de los órganos del Ejecutivo.

Así, por mandato 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, 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 con base a qué argumentos se mantiene, se consolida o elimina un programa o una asignación 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 está 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 éste sentido, 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.

Es deseable que lo anterior, 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, fundado en un análisis más objetivo del desempeño de los programas y del ejercicio de éstos, y tomar decisiones respecto a los programas que han mostrado mayor debilidad en su desempeño.

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 este foro, 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.

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, y cuya aplicación ya es mandato constitucional para los tres niveles de gobierno, tiene sin embargo el riesgo de que se quede sólo 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 un verdadero carácter prioritario.

El tema importante para efectos de este panel, es como definir en el marco actual, las afectaciones de la información asimétrica al ciclo presupuestario por resultados y como es que el Congreso no debe enfrentar sólo 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 etapa de los nuevos modelos de presupuestación, por Ley ya comenzó.

Javier Guerrero García

Junio del 2008