

IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF)

Lic. Luis Foncerrada Pascal

*DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO*

Dado que el PEF es el principal elemento de política pública, cada año durante su elaboración y proceso de aprobación, se deberían tomar en cuenta los objetivos y metas del sexenio, así como las evaluaciones de los resultados anteriores, con el propósito de que el presupuesto resultante esté alineado y enfocado a lograr que se cumplan dichos objetivos y metas.

Para lograr lo anterior, es fundamental contar con información oportuna y suficiente que permita hacer un diagnóstico preciso de la situación actual y por lo tanto de los ajustes necesarios que se deben realizar para conseguir las metas propuestas. La opacidad y la falta de información, dificultan la adecuada toma de decisiones y en consecuencia, la capacidad del gobierno para actuar de forma eficiente.

Tomando en cuenta estos aspectos, el CEESP considera que se requiere una mayor transparencia y eficiencia del gasto público en 4 niveles:

1. Elaboración de los Presupuestos de Egresos

La elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es básicamente una “caja negra” que utiliza como punto de partida el presupuesto del año previo, provocando que el presupuesto tenga un importante componente inercial que mantiene las deficiencias e ineficiencias del mismo a través del tiempo.

La elaboración del PEF debería de estar ligado a la pregunta, ¿Qué se va a entregar al pueblo de México, en términos de resultados y no de gestión, a cambio del presupuesto que se está solicitando? En la actualidad esto se pretende hacer mediante las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que cada Dependencia elabora para algunos programas presupuestales a su cargo. Sin embargo, esto abarca una parte relativamente pequeña del presupuesto solicitado y en muchas ocasiones los indicadores de desempeño se refieren más a gestiones que a resultados.

2. Presentación y Proceso de Aprobación

El presupuesto solicitado para el siguiente ejercicio fiscal está publicado en formato PDF, lo cual dificulta hacer comparaciones y obstaculiza el adecuado análisis del mismo por parte de los legisladores y de sus equipos técnicos, así como de

* Las opiniones que se exponen en esta publicación son resultado del análisis técnico que realizan los especialistas del CEESP, y no necesariamente representan el punto de vista del Consejo Coordinador Empresarial, A. C., ni de ninguno de sus organismos asociados.

Lic. Luis Foncerrada Pascal

2010

TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERAL

los investigadores, académicos o del sector privado. La forma en que se presenta actualmente el presupuesto de egresos requiere una seria modernización, a fin de permitir elaborar comparaciones y análisis sobre los aspectos más importantes. El CEESP considera que el PEF debería presentarse de tal forma que se pueda comparar lo presupuestado el año anterior, las modificaciones autorizadas y los montos solicitados para el siguiente ejercicio, al nivel de cada dependencia o entidad, y para todas las clasificaciones de gasto, eliminando detalles que son irrelevantes en las decisiones. Además, se debería hacer referencia a los avances en el cumplimiento de las metas propuestas o al desempeño de las Dependencias de la Administración Pública Federal, para de esta forma poder ligar el presupuesto a los resultados.

Tabla 1.

Total	59,135.9
PROCAMPO para Vivir Mejor	15,601.8
Programa para la Adquisición de Activos Prouctivos	7,500.0
Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados	800.0
Programa de Atención a Contingencias Climatológicas	100.0
Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados	6,612.1
Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	320.0
Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados	3,542.1
Programa de Soporte	888.0
Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	4,554.0
Ampliaciones Determinadas por la Cámara de Diputados	1,100.0
Programa de Atención a Problemas Estructurales	6,950.1
Ampliaciones Determinadas por la Cámara de Diputados	5,450.0
Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural	320.8
Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados	250.0
Total original	45,880.9
Total	13,255.0

Fuente:

Si bien la Cámara de Diputados tiene la facultad para modificar el Proyecto de PEF, es importante conocer las razones, las justificaciones y los autores de los cambios realizados.

Por ejemplo, en el PEF 2010 el Ejecutivo Federal solicitó un total de 45,880.9 millones de pesos para los subsidios agropecuarios. Durante el proceso de aprobación en la Cámara de Diputados, se le asignaron 13,255 mdp adicionales, para un total de 59,135.9 mdp sin conocerse los motivos que justifican dicho aumento.

3. Ejecución

La transparencia y la rendición de cuentas también son importantes durante la ejecución de los recursos, por lo que el CEESP considera importante que en cualquier momento del ciclo presupuestario, la sociedad en general pueda tener acceso a las respuestas de las siguientes preguntas:

- ¿A quién se le paga?
- ¿En qué lugar del país?
- ¿Por qué concepto se le paga?
- ¿De qué programa?
- ¿Cuál es el resultado/impacto/objetivo que se busca?

4. Evaluación

Actualmente los mecanismos para evaluar los resultados obtenidos y la calidad de los servicios proporcionados por el gobierno son complicados e ineficientes. El CEESP considera que para lograr una adecuada implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), debe de existir un sistema de evaluación eficaz, capaz de proporcionar información oportuna que permita relacionar el presupuesto a los logros obtenidos.

Supuestamente las principales metas del sexenio están contenidas en los Programas Sectoriales que cada Dependencia Federal tiene a su cargo, los cuales deben ser "... documentos estratégicos y tener orientación a resultados; deben permitir relacionarlos con el presupuesto anual, a fin de asegurar su ejecución; y deben permitir hacer evaluaciones periódicas sobre el trabajo de las Dependencias"¹. Sin embargo en la realidad esto no se cumple. Por esta razón el CEESP diseñó un procedimiento de evaluación de las Dependencias de la Administración Pública Federal (DAPF) respecto al cumplimiento de sus Programas Sectoriales.

Como primer paso para llegar a tal calificación, el CEESP clasificó los indicadores contenidos en los Programas Sectoriales en "indicadores de resultados" e "indicadores de gestión", dándole una mayor importancia al cumplimiento de los primeros. Ante la inexistencia de metas intermedias durante el sexenio, se asumió que la relación

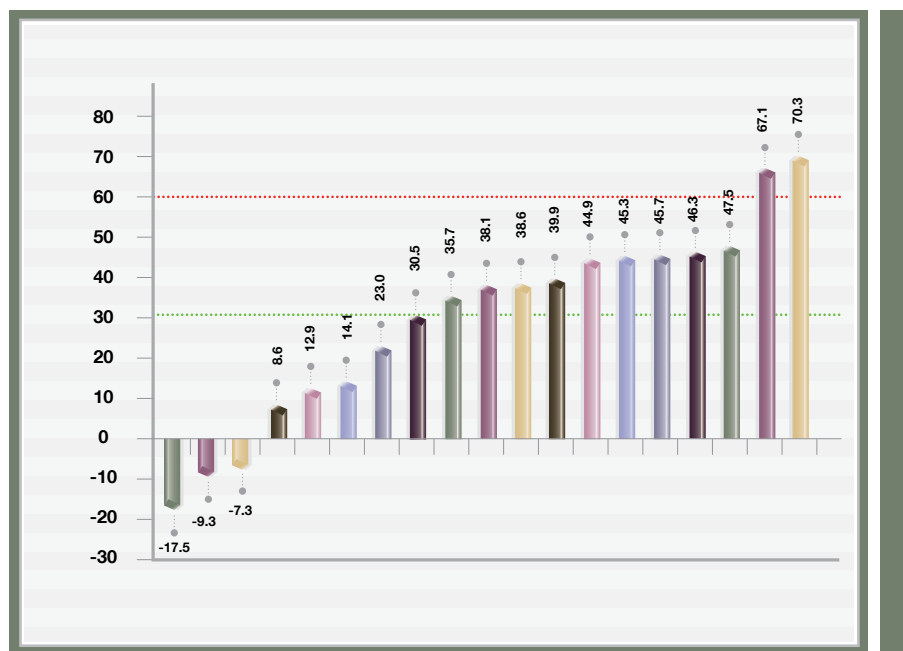
.....
¹ Alineación del Plan Nacional de Desarrollo con los programas presupuestales. Presidencia de la República, 2008.

entre la línea base y la meta a 2012 es lineal, lo cual puede no ser totalmente correcto, pero es una manera práctica de evaluar los avances parciales.

Debido a la inexistencia de información en los portales de Internet de las DAPF respecto al seguimiento de las metas publicadas en los Programas Sectoriales, el CEESP realizó una solicitud de información a cada Dependencia por medio de INFOMEX, a fin de conocer el avance en las metas establecidas en dichos Programas.

En total, se evaluaron 452 indicadores, 241 fueron catalogados como indicadores de resultados y 211 como indicadores de gestión. De los 452 indicadores, el 37% fue evaluado positivamente, el 41% negativamente y para el 22% restante no se obtuvo la información. Del total de indicadores positivos (168), 48% correspondió a indicadores de resultados y 52% a indicadores de gestión, mientras que de los 185 indicadores negativos, el 62% fueron indicadores de resultados y el 38% restante, indicadores de gestión. De los 99 indicadores para los cuales no se tuvo información, 45% corresponden a indicadores de resultados y 55% a indicadores de gestión. Las calificaciones asignadas a cada DAPF se presentan en el cuadro adjunto:

Gráfica 1. Calificaciones de las Dependencias Federales.



Fuente: Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C.

Propuestas del CEESP en materia de transparencia y rendición de cuentas

1. La información sobre las metas del sexenio, así como de los logros alcanzados, debe estar disponible en cada página de Internet de las Entidades y Dependencias Federales, además se debería establecer claramente la relación entre el presupuesto asignado y las metas sustantivas a lograr por cada dependencia o entidad. Asimismo, esta información debe presentarse en un formato amigable (no PDF) para que los analistas puedan realizar las comparaciones que juzguen pertinentes.
2. Extender obligatoriamente a entidades federativas y municipios el mecanismo de subasta electrónica que se ha iniciado en el Gobierno Federal.
3. Modificar leyes y reglamentos a fin de que la Auditoría Superior de la Federación realice revisiones y recomendaciones en tiempo real, y no solamente sobre la Cuenta Pública. El hecho de que exista un retraso de más de un año imposibilita que sea una herramienta preventiva de malos manejos.
4. El CEESP propone convertir el actual sistema de vigilancia (Secretaría de la Función Pública y Auditoría Superior de la Federación) en un organismo independiente, autónomo, con capacidad técnica para llevar a cabo:
 - Auditorías en tiempo real y en forma aleatoria, como lo hace el SAT, pero en este caso para el propio gobierno,
 - Modernizar el enfoque de las auditorías para que no sean solamente contables.
5. Hacer una reingeniería de la administración pública federal, de los tres Poderes e la Unión y de los estados y municipios, con base en objetivos sociales claramente establecidos, transparencia y metas de desempeño que permitan conocer, de manera objetiva y oportuna, el grado de cumplimiento de las responsabilidades asignadas, para eliminar, o en su caso simplificar procesos, funciones y actividades que están duplicadas o son innecesarias.
6. Realizar una revisión y simplificación del gasto corriente, incluyendo todos los programas y subsidios gubernamentales, con el propósito de fortalecer los que sirven para combatir la pobreza extrema y reducir la vulnerabilidad de la población más pobre, o para mejorar la eficiencia económica y eliminar los programas que no sirven.
7. Extender el actual Sistema de Evaluación del Desempeño a los tres Poderes de la Unión y acelerar el de los gobiernos locales. El compromiso con la elevación de la calidad del gasto público no puede estar limitado solamente a algunas áreas del Gobierno Federal,

sino que debe involucrar a todo el aparato público. La austeridad y cuidado del dinero no debe ser privativo de algunas partes del Gobierno, mientras que otras continúen como si no existiera límite a los recursos.

8. Establecer la obligación de que todas las leyes u ordenamientos emanados del Congreso de la Unión que impliquen un cargo nuevo al erario, cumplan con una Manifestación de Impacto Presupuestal, así como con un análisis costo-beneficio, o costo-eficiencia que demuestre sus beneficios netos sociales.
9. Establecer que todos los desembolsos que hagan las entidades públicas de todos los niveles de gobierno y para cualquier propósito, tengan que hacerse con cheque nominativo para depósito en cuenta del beneficiario o mediante transferencia electrónica y que no puedan cambiarse cheques por efectivo.



Lic. Luis Fomcerra Pascal