

RECOMENDACIONES DE LA OCDE PARA CONSOLIDAR LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Mtro. José Antonio Ardavín

DIRECTOR DEL CENTRO DE LA OCDE EN MÉXICO

Actualmente, la transparencia presupuestaria es un asunto de interés público prioritario, ya que constituye uno de los parámetros de la eficiencia del ejercicio del gobierno, de su capacidad de administración y de su visión estadista. Consciente de su importancia, cada año la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lleva a cabo una serie de estudios e informes sobre el tema presupuestario que abarcan a los países que la integran. México, desde luego, en su calidad de país miembro, es objeto de estudio por parte de los especialistas de la Organización.

Así, el 7 de enero de 2010 se presentó en la capital del país el Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México, acto en el que estuvieron presentes el Presidente Felipe Calderón y el Secretario General de la OCDE, Angel Gurría. Se trató de un acontecimiento de enorme valor, ya que este informe pone especial énfasis en el rubro de la transparencia y de sus múltiples formas. Esta publicación recoge mucho del espíritu de la OCDE para promover el desarrollo y las buenas prácticas en los gobiernos, por lo cual considero valioso retomar las recomendaciones que la OCDE hace sobre el proceso presupuestario que, a menudo, es tan complejo como poco conocido.

El Estudio tiene la virtud de ser prácticamente un manual para formarse una idea clara acerca de la participación del Presidente, las secretarías de Estado, el Congreso y la Auditoría Superior de la Federación en dicho proceso. Su utilidad descriptiva es incuestionable y constituye un marco de referencia idónea para entender las recomendaciones que acabo de mencionar.

Compuesto por cinco capítulos, plantea un panorama general sobre el estado del país en los últimos años, examina la formulación, la aprobación y la ejecución del presupuesto, precisa la función del Congreso, aborda la gestión financiera y señala la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas para la obtención de resultados.

Reconoce los avances que significaron la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, que dio lugar a lo que conocemos como el Sistema de Evaluación del Desempeño, al que por cierto le falta mucho por concluir como proceso; la reforma fiscal de 2007, que integró algunos aspectos sobre cómo se debe presentar la iniciativa y el cambio en algunas de las fechas; la nueva Ley del ISSSTE, que tiene más un beneficio fiscal para el gobierno y, en 2008, la Ley de Contabilidad Gubernamental, que pretende homologar a nivel federal, estatal y local las cuentas gubernamentales a fin de que se pueda hablar en los mismos términos y se facilite la comunicación.

Mtro. José Antonio Ardavín

2010

TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERAL

Las recomendaciones

De los análisis del *Estudio* se deriva una serie de recomendaciones en materia de transparencia, en este caso en relación con la situación de México, las cuales cito a continuación:

Establecer un marco de gasto de mediano plazo, más integral. Hoy en día se reconoce que el presupuesto es el instrumento de política pública más importante del gobierno y, aunque sea de carácter anual, muchos países de la OCDE deben, obligatoriamente, registrar las tendencias presupuestales hacia los tres o cinco años siguientes. Incluso, deben considerar estimaciones de los próximos 20 años sobre temas como el cambio demográfico o los pasivos de largo plazo del gobierno, con la finalidad precisamente de fijar prioridades en el futuro y que el presupuesto esté alineado con éstas.

Mejorar la presentación del presupuesto y en particular revisar la pertinencia de la estructura económica de éste. El presupuesto se ha venido cambiando en los últimos años y se le han asignado distintas formas de clasificación económica, programática. Sin embargo, la OCDE hace una observación muy puntual: “El presupuesto mexicano presenta un volumen enorme de información”. Por ende, si los documentos correspondientes al presupuesto se concentraran más en los programas, y disminuyera su volumen consecuentemente, aumentarían su transparencia y legibilidad. Parece un asunto trivial, pero en la práctica es de enorme relevancia que una fuente de información sea precisa, concisa, confiable y muy práctica.

Ahora bien, en otro tenor, la OCDE ha dado su debida preponderancia al papel que desempeñan el Congreso y la Auditoría Superior de la Federación en el proceso presupuestario:

Es importante que el Congreso se comprometa como un actor fundamental en esta nueva etapa de la presupuestación por desempeño. Es de todos conocido que el presupuesto se prepara con base en el del año anterior, sin criterios. Por ello, hoy surge la imperiosa necesidad de que se generen objetivos por programa que deriven en resultados palpables y medibles, todo lo cual se convierta en el insumo fundamental del presupuesto del año siguiente.

La Auditoría Superior de la Federación debe generar información más eficiente, más oportuna y de fácil acceso. Generar un proceso de eficiencia del tiempo contribuiría a que los ejercicios presupuestales contaran con una mejor base de información. De esa forma, aunque existiera cierto tipo de auditorías que requirieran de un mayor plazo, la revisión general del ejercicio anterior se entregaría cuando se esté haciendo el ejercicio siguiente, precisamente para que sea un insumo útil de fiscalización y seguimiento.

Se sugiere que se hagan informes ejecutivos por cada una de las áreas de trabajo y que se les entreguen a las comisiones respectivas, como la Comisión de Educación de la Cámara, la Comisión de Salud, la Comisión de Medio Ambiente, etcétera. Es

decir, que se envíen a las comisiones correspondientes al presupuesto de la secretaría en cuestión. Entonces podría tenerse un sistema como el de Estados Unidos, en el cual hay una discusión previa, a nivel de comisiones temáticas, acerca del presupuesto del año anterior. Se podrían hacer sugerencias a cada comisión y a la Comisión de Presupuesto sobre algunos de los puntos específicos que deben tomarse en cuenta para el presupuesto del siguiente año.

En cuanto a la ejecución del presupuesto y la gestión financiera, he aquí algunos aspectos importantes:

La OCDE recomienda mejorar la discreción y flexibilidad de los funcionarios a cargo de programas, y de los encargados de un presupuesto específico. Hoy vivimos inmersos en un país que es extremadamente legalista. De modo que el funcionario público encargado de cualquier programa está más preocupado por el cumplimiento o “palomeo” de todos los requisitos que la normatividad le exige que por reducir la pobreza o aumentar la calidad de la educación. En mi opinión, el IFAI y la Secretaría de la Función Pública juegan un papel extraordinario en este tema, ya que deben tener la prudencia para saber indicar cuáles son los requisitos de transparencia, pero sin fomentar una cultura burocrática de exigencia exageradamente puntual, de llenado irreflexivo de formatos por el solo hecho de cubrir el trámite, sino más bien procurando el cumplimiento de objetivos tales como elevar el porcentaje de alumnos o reducir el nivel de reprobación, por ejemplo. Es imperativo trabajar sobre este aspecto. La Secretaría de la Función Pública debe encargarse del cambio cultural, debe abanderarlo.

Fortalecer la gestión por desempeño en las funciones. Esto concierne, sobre todo, a rubros como personal, adquisiciones y regulación del gobierno.

Revisar y evaluar la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Considero que esta recomendación obedece a que la transparencia está estrechamente vinculada al desarrollo profesional de las personas. Vale la pena hacer una revisión global de la situación actual, detectar necesidades y, principalmente, tratar de integrar la presupuestación por resultados a los incentivos personales, tanto para la contratación como para el ejercicio y la evaluación individual de cada persona.

La OCDE sugiere conformar una especie de grupo “informal” integrado por todas las partes involucradas en el proceso presupuestario, que determine metas y les dé seguimiento. En otras palabras, ese grupo podría componerse, por ejemplo, por la Comisión de Presupuesto, Hacienda y varios de los actores relevantes. La idea no es que se trate de un grupo estructural, sino un grupo efectivamente informal que actúe con soltura para integrar a todas las partes que intervienen en el proceso presupuestario y que son factor para propiciar la transparencia. Un grupo que, sin embargo, ponga metas a los pasos de esta reforma y las vigile, con un sentido común de compromiso.

En relación con la propuesta de un nuevo sistema de evaluación por desempeño, la idea de calificar programas y políticas vinculadas al presupuesto y la evaluación de los procesos de gestión y de los servicios públicos, hago estas observaciones:

Es recomendable integrar más la información sobre el desempeño en los procedimientos de toma de decisiones. Ello proporciona una base fundamental para el proceso.

Para ello, la OCDE sugiere un enfoque secuencial por etapas. Lo describo a continuación:

Primera etapa. Mejorar la calidad de los datos sobre desempeño de los sistemas de apoyo de las tecnologías de la información. Considero que actualmente es la etapa en que nos encontramos. Es deseable que cada secretaría defina con claridad cuáles son sus indicadores de desempeño; asimismo, que revise con otras instancias internacionales si éstos son los indicadores más adecuados, si son indicadores que implican verdaderamente metas posibles y de gran trascendencia.

Segunda etapa. Fortalecer y modernizar la gestión financiera en las secretarías de Estado. Una vez que se obtenga la información sobre el desempeño, puede aprovecharse para mejorar la gestión de los programas.

Tercera etapa. Cambiar los sistemas de rendición de cuentas y las estructuras de incentivos en todo el gobierno. Éste es un gran reto de largo plazo. A este tema me refería al señalar que es necesario cambiar la cultura del funcionario público.

Conclusión

A menudo se habla de equilibrar una excesiva regulación burocrática con una cultura discrecional en el ejercicio de la función pública. Por un lado escucho que la práctica usada es la discrecionalidad y por otro que hay que desregular o hay que evitar las normas. Mi convicción es que el tema de la transparencia no se contrapone al tema de una mejor regulación, una eficiencia y mayor elasticidad en el presupuesto.

En la medida en que se avance en la transición hacia una estructura programática y un enfoque en resultados será posible reducir el nivel de detalle en el presupuesto, al igual que el número de partidas presupuestarias, otorgando, de esa manera, mayor flexibilidad a los administradores de los programas para el uso de los recursos presupuestarios.