

El sistema de evaluación del desempeño como herramienta para el Congreso de México

La introducción de sistemas de información y gestión del desempeño en el proceso presupuestario presenta a la vez oportunidades y retos para el Congreso de México. La utilización de información sobre los resultados logrados con el gasto público puede contribuir a fortalecer la supervisión y la responsabilidad en el quehacer de gobierno. No obstante, el suministro de información adicional y generalmente compleja sobre el desempeño tal vez resulte abrumador o no satisfaga las necesidades de los legisladores, a menos que éstos colaboren estrechamente con el resto del Gobierno y fortalezcan los instrumentos de que disponen para incorporar en forma selectiva la información sobre el desempeño con el fin de reforzar el papel que tienen en el proceso presupuestario.

Introducción

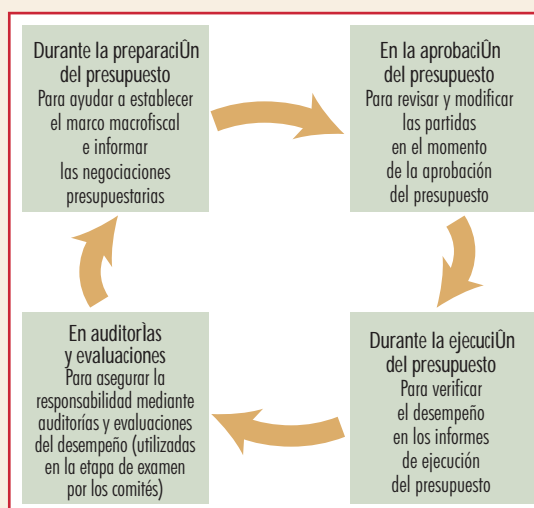
La medida en que el poder legislativo interactúa con el poder ejecutivo y participa en el proceso de preparación del presupuesto es muy variable¹. Dentro del sistema presidencial de México el Congreso ejerce una autoridad considerable sobre la formulación de la política pública y la preparación del presupuesto, lo que contrasta con la mayoría de los sistemas parlamentarios en los que los incentivos para que el poder legislativo controle la autoridad presupuestaria del poder ejecutivo (es decir, el gabinete) suelen ser más débiles.

El Congreso de México ha desempeñado un papel fundamental en el avance hacia la presupuestación basada en información sobre el desempeño. Ese proceso culminó con la aprobación de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* en 2006, que permite la creación de un *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED) y detalla el uso de indicadores del desempeño a lo largo de todo el ciclo presupuestario. Esas reformas, entre otras, están creando oportunidades para que el Congreso ejerza, y en algunos sectores amplíe, sus funciones de supervisión de las facultades ejecutivas y de establecimiento del marco fiscal general². En el gráfico 1 se resumen algunos de los posibles usos que el Congreso puede dar a la información sobre el desempeño en el ciclo presupuestario.

Durante la preparación del presupuesto

El Congreso mexicano, al igual que un número cada vez mayor de cuerpos legislativos, ha ampliado su papel en el establecimiento del marco macrofiscal. En la tercera parte de los países de la OCDE estudiados en 2007, el poder legislativo vota para aprobar el total de gastos antes de votar sobre las distintas partidas³. Por lo general

Gráfico 1. Posibles usos por el Congreso de la información sobre el desempeño en el ciclo presupuestario.



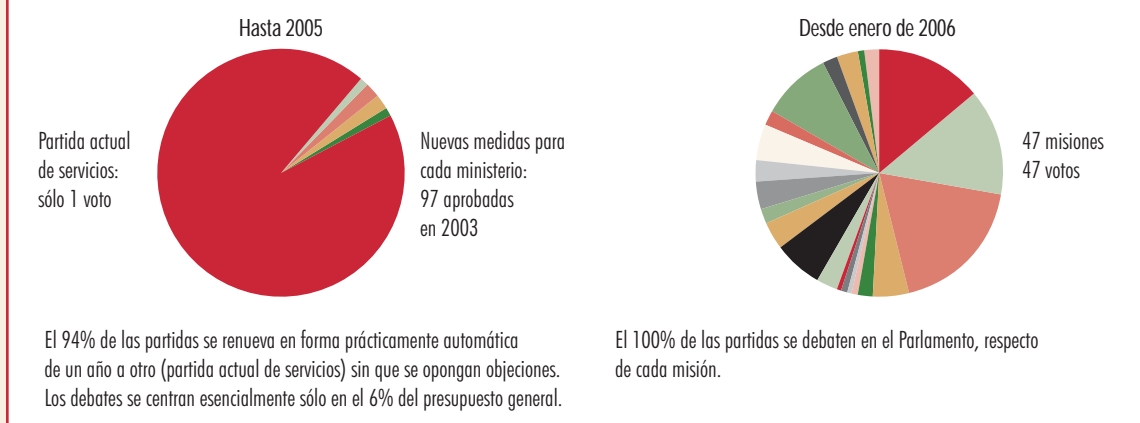
esos marcos están ligados a medidas o normas sobre el desempeño para promover la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal. En México, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (2006) tiene como objetivo una posición fiscal equilibrada a mediano plazo y exige que el Congreso apruebe las estimaciones anuales de ingresos federales antes de debatir las partidas de gastos. Esas medidas han reforzado la función de salvaguardia de la estabilidad macroeconómica que ejerce el Congreso.

En México, como en la mayoría de los países latinoamericanos, las prioridades intersectoriales generales se determinan previamente en el Plan Nacional de Desarrollo plurianual presentado por el Presidente. El Presidente presenta además el presupuesto anual al Congreso. Sin embargo, dadas las amplias facultades

¹ Véase Lienert, 2005, *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?* Documento de trabajo del FMI n.º 05/115, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.

² Esto coincide con la tendencia observada por Posner y Park (2007) en los países de la OCDE. Véase *Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations*, OECD Journal on Budgeting, Volumen 7-n.º 3, OCDE.

³ Base de datos de la OCDE sobre prácticas y procedimientos presupuestarios: www.oecd.org/gov/budget/database.

Recuadro 1: Participación parlamentaria en las partidas presupuestarias: El caso de Francia

Fuente: www.lolf.minefi.gouv.fr

del Congreso y su disposición a modificar el presupuesto (véase más abajo), la formulación de éste supone un complejo proceso de negociaciones orientadas a conciliar prioridades políticas, sociales, económicas e institucionales divergentes relacionadas con los programas nuevos y en curso. Actualmente, el presupuesto requiere un examen de los objetivos de desempeño y de la información sobre el desempeño del período anterior, pero éste no es el único factor para la formulación de presupuestos, y en muchos casos ni siquiera el que predomina⁴.

En la aprobación del presupuesto

El Congreso de México introduce modificaciones relativamente importantes al presupuesto y hoy dispone de información adicional sobre el desempeño que le ayuda a justificar tales modificaciones. Sin embargo, en el agregado los cambios son limitados, dado que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria exige que toda modificación que entrañe gastos adicionales deba compensarse con nuevos ingresos o equilibrarse con reducciones de otros gastos⁵. Si bien se reconoce el carácter político del presupuesto, se prevé que el Congreso pueda hacer uso de la información adicional sobre el desempeño producida en los documentos presupuestarios y por el SED para justificar los ajustes.

Las reformas que han reestructurado la clasificación del presupuesto deberían contribuir a aumentar la transparencia y a acrecentar el compromiso del poder legislativo en torno a la ejecución del presupuesto. Inicialmente la Nueva Estructura Programática fue creada en el decenio de 1990 para permitir fijar los costos de las actividades públicas de conformidad con su función. Posteriormente, las partidas de gastos se han ido vinculando cada vez más a los productos de los programas; se fijan metas de ejecución concretas para demostrar lo que el Gobierno se propone lograr con los fondos y el SED proporcionará información sobre los resultados. En el recuadro 1 se indica la forma en que las reformas

introducidas en Francia han ayudado a ampliar el debate parlamentario sobre las partidas presupuestarias.

Durante la ejecución del presupuesto

Actualmente, la mayoría de los países de la OCDE incluye normalmente información sobre el desempeño en los informes de ejecución del presupuesto. Aunque esa información sobre el desempeño puede ser muy esclarecedora, en la mayoría de los marcos de los países de la OCDE el hecho de no cumplir los objetivos en materia de productos o resultados generalmente constituye la base para un debate, tanto dentro del Gobierno como dentro del comité legislativo responsable, si se lo selecciona, más que para la aplicación automática de sanciones⁶.

Una vez que el SED entre en pleno funcionamiento en México, la información sobre el desempeño que reúna vendrá a sumarse a la amplia información que ya se comunica periódicamente al Congreso y a sus diversos comités durante el año. Aunque la información sobre el desempeño se comunica actualmente al Congreso, en gran medida sobre una base ad hoc y respecto de determinados programas sociales, el poder ejecutivo ya debe informar al Congreso en intervalos regulares durante

⁴ Alrededor del 50% de los países de la OCDE establece metas de desempeño no financiero para los programas o los organismos en los documentos presupuestarios (Base de datos de la OCDE sobre prácticas y procedimientos presupuestarios: www.oecd.org/gov/budget/database). Véase también Banco Mundial, 2008, *Performance-Informed Budgeting in Latin America: Experiences and Opportunities*, documento presentado en la Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados celebrada en México, junio de 2008.

⁵ Posner y Park (2007). Esto contrasta con la mayoría de los sistemas parlamentarios que tienden a desalentar la introducción por el poder legislativo de modificaciones presupuestarias sustanciales, las que con frecuencia se consideran como un voto de censura en el Gobierno.

el ejercicio económico acerca de ciertas actividades: las transferencias a los Estados y la evolución de la deuda pública (mensualmente); la evolución de las finanzas públicas, lo que incluye información sobre ingresos, gastos y deuda (trimestralmente); y la demás información que requiera el Congreso. A fin de no sobrecargar la capacidad limitada del Congreso, será necesario establecer procedimientos que permitan selectividad a la hora de decidir qué información sobre el desempeño se solicitará y examinará; por ejemplo, centrando la atención sobre todo en los programas de alto riesgo y gran visibilidad (en el recuadro 2 figura un examen del limitado escrutinio que realiza el Parlamento de los Acuerdos de Servicio Público (ASP) en el Reino Unido).

En auditorías y evaluaciones

Tradicionalmente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) aseguran el control financiero externo examinando y analizando el libro mayor del Estado. En países como España, Francia y Portugal, el Tribunal de Cuentas desempeña una función cuasijudicial, en tanto que en los sistemas de Westminster, los EE. UU. y el Canadá, las EFS operan como instituciones auxiliares del poder legislativo. En la OCDE, el ámbito de acción de las EFS normalmente incluye en la actualidad un examen de la optimización de los recursos y de la calidad de los indicadores o los sistemas de desempeño. Generalmente se encarga a comités de supervisión específicos dentro del poder legislativo la tarea de examinar los informes de las EFS y formular recomendaciones al respecto, así como realizar otras evaluaciones e investigaciones, para lo que se recurre con frecuencia a expertos adicionales, y se pide a los organismos de ejecución que sigan de cerca la forma en que han abordado las recomendaciones de las EFS o los comités legislativos e informen al respecto.

Los grupos de interés y los medios de información también pueden convertirse en consumidores (y grupos de presión) más activos de la información sobre el desempeño producida por las EFS o los comités legislativos. Al intensificar en esa forma el debate y el compromiso públicos se puede contribuir a acrecentar la transparencia y la supervisión de las medidas ejecutivas.

En México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es una entidad autónoma y está bajo los órdenes del Congreso. Además de auditorías financieras tradicionales, en 1997, la ASF comenzó a realizar auditorías de desempeño, aunque su cobertura no es universal.

Fortalecimiento de los instrumentos de que dispone el Congreso

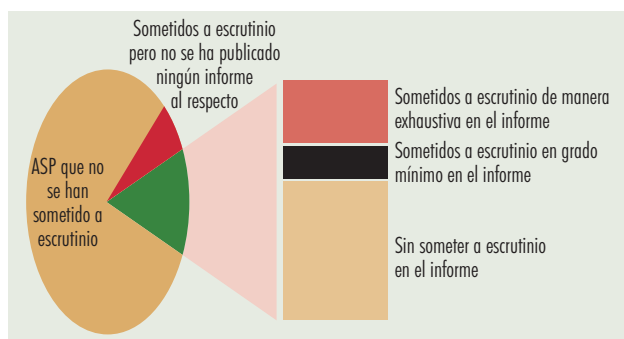
Para que el Congreso ejerza eficazmente su función de supervisión es necesario que tenga acceso a la información adecuada en el momento preciso y que pueda utilizarla. La experiencia en muchos países de la OCDE ha sido desigual e indica la necesidad de que el Congreso de México continúe fortaleciendo y alineando sus principales instrumentos para un compromiso activo con la información sobre el desempeño en el proceso presupuestario, en particular:

- La estructura de comités constituye la esencia de la influencia legislativa, pero con frecuencia el tiempo para el debate y la capacidad técnica son limitados. El Gobierno siempre tendrá bastante más información y capacidad técnica que el Congreso. Ello no obstante, es esencial adaptar y aumentar la capacidad del Congreso para incorporar en forma selectiva la información sobre el desempeño en las operaciones de los comités, para poder responsabilizar al poder ejecutivo, lo que incluye mecanismos para asegurar que las recomendaciones se apliquen;
- El Congreso puede hacer uso de la información producida por la ASF (auditorías de desempeño, así como auditorías financieras), y a la larga por el SED, para mejorar su supervisión ejecutiva y asegurar la responsabilidad, a condición de que la información se reciba a tiempo y en un formato que satisfaga las necesidades de los legisladores. Por ejemplo, uno de los aspectos que se critican actualmente respecto de los informes de auditoría financiera de la ASF es que se producen demasiado tarde para que influyan en los debates subsiguientes sobre el presupuesto, y

⁶ Banco Mundial, 2008, situación operacional.

Recuadro 2: Escrutinio realizado por el Parlamento del Reino Unido de los Acuerdos de Servicio Público

El eje de la gestión del desempeño en el Reino Unido son los Acuerdos de Servicio Público (ASP). Su objetivo es destinar los recursos principalmente a mejorar los resultados y a fortalecer la responsabilidad. En los ASP se especifican los objetivos de los departamentos, los objetivos de apoyo, y las metas de desempeño. A pesar de que se recomienda a los comités parlamentarios que periódicamente realicen un escrutinio de los ASP, una encuesta reciente revela que "en general los escrutinios son superficiales".



Fuente: Información extraída de 344 acuerdos de servicio público identificados en los ejercicios económicos de 2003, 2004, 2005 y 2006. UK Parliamentary Scrutiny of Public Service Agreements: A challenge too far? Carole Johnson y Colin Talbot, de próxima aparición.

- El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP) ayuda a analizar el presupuesto dentro del Congreso⁷. El Centro está desarrollando una capacidad analítica que es independiente del ejecutivo, aunque recientemente comenzó a incorporar la gran variedad de información sobre desempeño.

Retos

La iniciativa orientada a la preparación del presupuesto sobre la base de la información relativa al desempeño ofrece al Congreso grandes oportunidades para acrecentar sus funciones normativas y de supervisión. No obstante, todavía quedan importantes retos por superar para que los objetivos principales se hagan realidad. Estos retos son los siguientes:

- La definición de los indicadores apropiados para diferentes usuarios. La utilidad de determinadas medidas del desempeño y el interés que éstas generen dependerá de que satisfagan las necesidades de los usuarios. Las decisiones técnicas a que se enfrentan los directores de programas suelen ser diferentes de las decisiones políticas a que se enfrenta el Congreso o a los intereses del público. Armonizar esas necesidades diferentes sin abrumar a los legisladores ni crear sistemas de información demasiado costosos será un reto importante que requerirá una estrecha cooperación entre los poderes legislativo y ejecutivo. Una posibilidad sería que el Congreso colaborara con el poder ejecutivo y con sus propios organismos para asegurarse de que reciban una o algunas medidas fundamentales de los productos y resultados vinculadas a cada organismo o cada partida para programas⁸.
- La necesidad de asegurar la puntualidad, independencia y solidez de la información sobre el desempeño. La información y los análisis producidos por el SED, la ASF y el CEFP serán decisivos en este proceso. Sin embargo, se necesitará tiempo, y muy probablemente la participación activa del Congreso, para desarrollar la capacidad necesaria para producir sistemas sólidos de información sobre el desempeño (proceso generalmente iterativo) y para crear la credibilidad necesaria para inspirar confianza en los usuarios.
- El desarrollo de una cultura de evaluación del desempeño dentro de los tres niveles de Gobierno tomará tiempo. Sobre la base de la experiencia adquirida a nivel federal, México tiene previsto crear sistemas similares dentro de los gobiernos y los cuerpos legislativos locales, reconociendo al mismo tiempo las diferencias entre los estados.
- La decisión de preparar el presupuesto sobre la base de la información sobre el desempeño también puede modificar el carácter de la supervisión legislativa. Si se aprueba el presupuesto basándose en los objetivos relativos a resultados habrá más margen para delegar las decisiones detalladas sobre el gasto en los directores de programas. Sin embargo, tal vez los políticos consideren que esto reduce su autoridad sobre la forma en que se implementan los programas

y en que se responsabiliza a los administradores por los complejos vínculos entre insumos y productos/resultados. La información de alto nivel sobre el desempeño puede además impedir ver claramente las tendencias subyacentes o la información marginal, vale decir, ¿qué tanto más se logrará con financiamiento adicional? A menos que se aborden esos aspectos, es probable que el interés de los legisladores en ese tipo de información decaiga⁹. No obstante, en muchos países el legislativo ha aceptado ese equilibrio entre los controles detallados y la expectativa de una gestión más eficiente que se deriva de una mayor responsabilidad por el desempeño.

En general, la creación de un marco y una cultura de evaluación del desempeño en todos los niveles de Gobierno es un proceso evolutivo y de largo plazo. Es importante atenuar las expectativas de los usuarios, entre ellos el Congreso, en forma tal que tengan entusiasmo suficiente para dedicarse activamente a apoyar el desarrollo de sistemas y procesos, pero que sean lo suficientemente realistas como para no debilitar el apoyo a largo plazo.

⁷ Alrededor de la tercera parte de los países de la OCDE han creado instituciones para ayudar a la supervisión y el seguimiento legislativos, por ejemplo la Oficina de Presupuesto del Congreso de los EE. UU. (*US Congressional Budget Office (CBO)*). Véase la base de datos de la OCDE sobre prácticas y procedimientos presupuestarios: www.oecd.org/gov/budget/database.

⁸ Esto podría reflejar el sistema de “calificaciones” de algunos Gobiernos de la OCDE; por ejemplo, la Oficina de Gestión del Presupuesto de los EE.UU. (*US Office of the Management of the Budget (OMB)*) emplea un sencillo sistema de calificaciones de evaluación del desempeño para supervisar los programas (*Performance Assessment Rating Tool*); véase: www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html.

⁹ Sterck y Bouckaert, 2006, *The impact of performance budgeting on the role of parliament: a four country study*, Instituto de Gestión Pública, Bélgica, documento presentado en el segundo Diálogo Transatlántico, Lovaina, junio de 2006.

Theo Thomas
Especialista superior en el Sector Público
(Banco Mundial)

Moisés Alcalde Virgen
Diputado federal y presidente del Comité del Centro
de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de
Diputados (México)