

Revista de Administración Pública



**OCDE, “Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México”. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.
ISBN 978-92-64-07342-5**

Erika Plata Córdoba

Se trata del Informe elaborado por el grupo de expertos y funcionarios integrado por Teresa Curristine, Eduardo Aldunate, Richard Emery, Philipp Krause y Agustín Redonda. El estudio se concluyó en el mes de junio de 2009. La lectura del mismo es ágil y muestra en forma clara como se ha llevado a cabo la reforma del proceso presupuestario durante las últimas décadas en México. Se trata de una lectura altamente recomendada para todo servidor público y, sobre todo, para aquellos de reciente ingreso. Su estructura consta de cinco capítulos.

En el primero, se comenta el desempeño fiscal de la economía mexicana y los retos por enfrentar. El segundo se centra en el proceso de formulación del presupuesto. En el capítulo tres se analiza el papel del Congreso en el proceso presupuestario; en tanto que el cuarto estudia el proceso de ejecución del presupuesto y, en el último capítulo, se revisa el establecimiento de un nuevo modelo de presupuestación conforme a la evaluación del desempeño y las mejoras administrativas.

El contenido del primer capítulo versa sobre la estructura del Gobierno Federal y las características particulares del federalismo fiscal. Se señala que las medidas de equilibrio presupuestario han pasado por dos procesos de reformas importantes. Ambos tuvieron la finalidad de abatir los principales retos fiscales, tales como son la reducción de su dependencia de los ingresos petroleros, mejorar la tasa de crecimiento económico, incrementar la recaudación tributaria, aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto público y fortalecer el federalismo fiscal. Todo ello en contextos dominados por crisis financieras y la recesión global.

En el segundo capítulo se describe el proceso de formulación del presupuesto en México. Para ello, inicia con la descripción de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus principales actividades en la materia. Se aborda con detalles la función que la Presidencia de la República tiene en relación al resto de las Secretarías de Estado y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Se detalla en forma clara el proceso anual, el contenido y la estructura del presupuesto, así como las principales reglas fiscales, los supuestos económicos y marcos de gasto de mediano plazo, la sostenibilidad fiscal de largo plazo. Concluye que el proceso de formulación del presupuesto muestra niveles aceptables de funcionamiento y se realizan las siguientes recomendaciones: Establecer un marco de gasto de mediano plazo más integral que mejore la planeación y ofrezca mayor estabilidad al marco fiscal del gobierno; especificar restricciones a los topes presupuestarios, pero cuando sea posible otorgar facilidades para la asignación de recursos a las secretarías y a los administradores de programas a fin de fortalecer el desempeño; contribuir a mejorar la sostenibilidad fiscal con la generación y el empleo de pronósticos a más largo plazo; considerar la posibilidad de financiar programas de inversión sobre bases multi-anales; mejorar la presentación del presupuesto y continuar con el proceso de formulación centralizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El análisis de la etapa de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y el papel central del Congreso se desarrollan en el capítulo 3, en el que de paso se ofrece una descripción breve del sistema político mexicano y su estructura de partidos. Esta parte del texto resulta de interés por las formulaciones en torno al ciclo de aprobación legislativa, el papel del veto presidencial y la función de la Auditoría Superior de la Federación como la instancia técnica fiscalizadora. Entre las recomendaciones que se formulan en este aspecto destacan la posibilidad de que el Congreso asuma un compromiso mayor con la introducción de un proceso presupuestario basado en el desempeño; establecer un comité asesor informal sobre la reforma presupuestaria; y que la Auditoría Superior de la Federación deba considerar la posibilidad de generar información de manera más eficiente y de fácil acceso.

En el cuarto capítulo se analiza la ejecución del presupuesto y la gestión financiera considerando el proceso de implantación, la

estructura de asignaciones y la relativa flexibilidad presupuestaria. Se abordan también las cuestiones de contabilidad gubernamental y, en específico, el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental. Es interesante observar la descripción que sobre el control interno y la auditoría realizan los autores, ya que se realiza un pequeño análisis sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera y los resultados obtenidos a cinco años de su promulgación. Por último, informan sobre el proceso de adquisiciones gubernamentales.

Por lo que se refiere a las recomendaciones específicas en estas materias, se sugiere analizar las funciones de ejecución del presupuesto para mejorar la capacidad discrecional y la flexibilidad de los funcionarios a cargo de la gestión de los programas, así como de los funcionarios encargados del presupuesto; generar expectativas realistas en torno a los horizontes temporales y los retos a futuro en la gestión del proceso de implementación de la reforma contable; que las oficinas de control interno deberían tender a ocuparse del mejoramiento de los programas más que de realizar auditorías de cumplimiento. También insisten en que se debe realizar la evaluación de la implementación y resultados de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y por último la necesidad de enfatizar el fortalecimiento de la gestión por desempeño en las funciones de personal, adquisiciones y regulación del Gobierno mexicano.

El capítulo cinco analiza las reformas más recientes sobre la presupuestación y la gestión con base en el desempeño. Se toma como antecedentes más cercanos al establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el PROMAP y el PRONAFIDE. Se ofrecen detalles sobre cómo el SED tiene dos componentes básicos: el primero se refiere a la evolución de los programas y las políticas relacionadas con el presupuesto; en tanto el segundo a la evaluación de los procesos de gestión. También se realiza una breve descripción de la metodología del Marco Lógico y como se utilizó en México para generar Matrices de Indicadores de Resultados (MIR); para lo cual se han establecido lineamientos específicos y una intensa campaña de capacitación.

El capítulo concluye con el análisis del mecanismo establecido para la presentación de resultados de las evaluaciones realizadas a los programas federales basado en un sistema de semaforización desarrollado por el CONEVAL y se señalan cómo los resultados del desempeño han empezado a ser utilizados para la toma de decisiones presupuestarias.

Es en este capítulo final donde se ofrecen las conclusiones centrales del estudio, bajo la forma de retos a futuro para el establecimiento de un presupuesto basado en resultados. Entre ellos, destaca el mejorar la coordinación y la cooperación institucional, principalmente entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública con el CONEVAL, mejorar la calidad y la significación de la información sobre desempeño e integrarla al proceso presupuestario; pasar de un enfoque en el cumplimiento a un enfoque en el desempeño, transformando tanto la cultura como el comportamiento de los servidores públicos.

Es importante señalar que los autores a lo largo del estudio hacen un reconocimiento implícito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dejando de lado la participación de la otra globalizadora, la Secretaría de la Función Pública, pese a que ésta cuenta con facultades y estructuras directamente relacionadas con las materias objeto del estudio.