

Rumbo a la homologación de las finanzas públicas en México

Mtra. Suly Sendy Pérez Castañeda*

Área académica de Contaduría, de la Escuela Superior de Cd. Sahagún

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

sulysp@uaeh.edu.mx

RESUMEN DEL ARTÍCULO

En un entorno cada vez más competitivo y cambiante, en donde se exige mayor participación de los servidores públicos, la gestión pública mexicana ha hecho esfuerzos tendientes al logro de una administración moderna que promueva mejoras de eficiencia y efectividad en los resultados.

De ahí que el propósito de este documento sea presentar los avances que en materia de homologación de las finanzas públicas tiene México hasta el 2010, a la luz del modelo administrativo de la Nueva Gestión Pública, lo cual se inicia con la conceptualización del modelo administrativo, así como de algunos elementos para su implementación, como el Presupuesto Basado en Resultados y la homologación de la Contabilidad Gubernamental, para terminar con algunos obstáculos y retos que hasta ahora enfrenta el gobierno mexicano para la mejora y eficiencia de la administración pública nacional.

Palabras clave: Contabilidad Gubernamental, Presupuesto Basado en Resultados, Nueva Gestión Pública, finanzas públicas

ARTICLE SUMMARY

In an increasingly competitive and changing environment, which requires greater involvement of public servants, the Mexican public administration has made efforts towards the achievement of a modern administration to promote efficiency and effectiveness improvements in results.

Hence, the purpose of this paper is to present the progress that Mexico has developed in public finances during three decades within administrative model of the New Public Management. So, this article begins with the theoretical conceptualization of the administrative model and some elements for its implementation, such as Result-Based Budgeting and Governmental Accounting. Finally, some obstacles and challenges that Mexican Government is facing for the improvement and efficiency of the national civil service are exposed.

Key words: Governmental Accounting, Results-Based Budgeting, New Public Management, public finances.

INTRODUCCIÓN

La administración pública mexicana ha estado inmersa en distintos cambios de orden político, económico, demográfico, social, tecnológico, cultural, como el mundo los ha presentado en los últimos tiempos. Estos cambios han tenido implicaciones en sus finanzas públicas, al afectar la habilidad del gobierno para financiar el gasto público, pues es a través del impulso a programas como es posible resarcir rezagos y deficiencias estructurales en materia de crecimiento económico, limitada generación de empleo formal, pérdida de competitividad a nivel global, fortalecimiento del mercado interno, combate a la pobreza y la desigualdad, entre otros.



En esta tesitura, el gobierno mexicano requiere de recursos para cumplir con sus funciones y obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad, lo que ha hecho evidente la necesidad de transparentar y hacer más eficiente la gestión de recursos públicos, llevando a repensar su administración y la evaluación de sus resultados.

Las mejoras de eficiencia y efectividad se intentan lograr al adoptar un enfoque hacia los resultados y un aumento de la flexibilidad administrativa, con un sistema contable enfocado hacia los productos y resultados, en lugar de procesos y estructuras.

De ahí que el objetivo del presente documento sea presentar los avances que en materia de homologación de las finanzas públicas tiene México, a la luz del modelo administrativo de la Nueva Gestión Pública (NGP) implementado a partir de 1982 en las altas esferas de la administración.

Se inicia con una conceptualización teórica del NGP y algunos elementos esenciales para su implementación, como el Presupuesto Basado en Resultados y la homologación de la Contabilidad Gubernamental; posteriormente se presentan los avances que al respecto tiene México, así como los obstáculos y retos que tiene el gobierno en la materia para la mejora y eficiencia de la administración pública nacional.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

A pesar de que el sector público tiene un papel trascendental, no sólo como promotor de las condiciones para el desarrollo económico y social en los tres órdenes de gobierno, sino también como factor que incentive un mayor equilibrio en el país, en diversas sociedades es evidente la incapacidad directiva y de gestión económica de los gobiernos que se encuentran en la transición hacia nuevos regímenes democráticos, donde su diseño institucional tiende más a controlar el sector en lugar de guiarlo hacia la eficiencia (Arellano, 2001). De ahí la necesidad e importancia de acreditar la capacidad de los gobiernos democráticos para la dirección y coordinación de esfuerzos, con el objetivo de resolver problemas sociales, formular políticas adecuadas y prestar servicios de calidad (Aguilar, 2006).

En respuesta a esta necesidad, surgen tendencias que buscan reivindicar y rehacer la administración pública, una de ellas es la Nueva Gestión Pública (NGP), surgida, en la década de los 80's, como alternativa para satisfacer las demandas con mayor eficiencia y transparencia gubernamental, en donde los funcionarios públicos tengan objetivos claros y sus resultados sean comparados con sus metas establecidas, por lo que resulta necesario otorgarles mayor flexibilidad en el uso de los recursos y libertad de acción para el logro de los objetivos (Moynihan, 2006), es decir, este modelo promueve la idea de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas, con la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, además de reclamar mayor capacidad para el análisis estratégico, comunicaciones activas, horizontalidad y potenciación de las capacidades organizacionales, así como la construcción de redes institucionales (Kettl, 2000; Moyado, 2002).

Dado que la Nueva Gestión Pública promueve el logro de las metas establecidas, en donde la toma de decisiones y el control gubernamental debe enfocarse en los productos y resultados (Schick, 1999), el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) es el instrumento que permite una administración y evaluación de la gestión gubernamental acorde a los planteamientos de la NGP, pues asegura el cumplimiento de la rendición de cuentas y la libertad administrativa.

Presupuesto Basado en Resultados

Existen tan variadas definiciones del PbR que se asume que la falta de acuerdo en este aspecto tiene relación con las metas y objetivos que persigue cada país para su implementación (Mwabilu, Millar y Holzer, 2004), lo que origina una gama de sistemas del PbR y una variedad de sistemas presupuestarios, pero preocupa cuando se determina que dicha confusión es extensiva a los tres niveles de gobierno, por lo que los tomadores de decisiones no tienen en común el objetivo que se persigue, por lo que cada nivel realiza las acciones pertinentes de acuerdo a lo que cada uno considera como adecuado para la implementación y evaluación del presupuesto (Laura y Eunises, 2007).

Sin embargo, de manera general, el PbR busca que los funcionarios públicos obtengan mayor flexibilidad, conocimientos, pericia para actuar, al mismo tiempo que intenta asegurar que no se rebase el principio de legalidad que regla el comportamiento gubernamental y que la rendición de cuentas a los ciudadanos no se vea afectada por esta flexibilidad (Moynihan, 2006).

Por lo anterior, la implementación del PbR supone la existencia de sistemas contables adecuados, burocracias profesionales e instituciones que garanticen la transparencia y el control.

La literatura agrupa en tres niveles la implementación del PbR: contables, organizacionales y políticos (Laura y Eunises, 2007). En este documento sólo se hará referencia al primero.

Factores contables

La forma en que se registran contablemente las operaciones financieras de ingresos y egresos del gobierno, es un factor determinante en la implementación del PbR. Esto significa que se requiere de una categorización de costos más explícita en las áreas

donde los costos eran tradicionalmente agregados, concentrados o simplemente definidos.

Esto también va de la mano con los principios y prácticas financieras de la NGP que demandan más transparencia y una estructura más simple de las condiciones necesarias para mejorar los reportes anuales, la presupuestación, los indicadores de desempeño, el registro de las operaciones financieras, las auditorías de desempeño y la comunicación entre el público y el gobierno (Servic, 2004).

Hoge y Martin (2006) establecen que debe existir un vínculo entre la información contable y el presupuesto, que debe estar presente en todas las dependencias, además de cumplir con los siguientes criterios para estar en condiciones de proveer información veraz, confiable y oportuna para la formulación del presupuesto:

- a. Tener el mismo sistema contable.
- b. Poseer el mismo catálogo de cuentas.
- c. Presentar el mismo sistema de reportes financieros.

Con lo anterior, ahora veamos cómo está México al respecto.

CASO MÉXICO

Ante el reconocimiento del gobierno federal mexicano que el fortalecimiento del esquema federal se dificulta si los sistemas contables en las administraciones públicas de los diferentes órdenes de gobierno no son capaces de generar información suficiente, oportuna, veraz y transparente, la cual es indispensable para la toma adecuada de decisiones y la planeación integral del desarrollo nacional, en 1982 en México se introducen los principios y técnicas de la NGP, teniendo como la fuente de esta transformación el nivel más alto de la esfera gubernamental, es decir, las Secretarías de Estado. Hasta los 90's, la aplicación de estos principios y técnicas se intensificó y adquirió una perspectiva más integral, al establecer un marco conjunto de leyes federales, planes y proyectos. De esta manera operó el proceso de modernización administrativa llevada a cabo por la Secretaría de la Contraloría, junto con una reforma presupuestaria a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Culebro, 2008; aregional, 2008).

Programa de Modernización Administrativa

El Gobierno Federal, junto con los gobiernos de las entidades federativas, inició una tarea de revisión de la situación prevaleciente en los sistemas de información administrativa y financiera, detectando que en general existían sistemas contables limitados, así como la presencia de incompatibilidad en los informes sobre los resultados de ejecución financiera. De manera que en 1996, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) puso en marcha el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública (CEFP, 2008).

Estos esfuerzos persiguen lograr la armonización contable en todas las administraciones públicas del país, es decir, incluye la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes. Ello considerando el fortalecimiento de las disposiciones jurídicas y normativas, los procesos de registro de las operaciones y el contenido de los informes de rendición de cuentas, con la finalidad de obtener información precisa y homogénea de las finanzas públicas, factible de ser

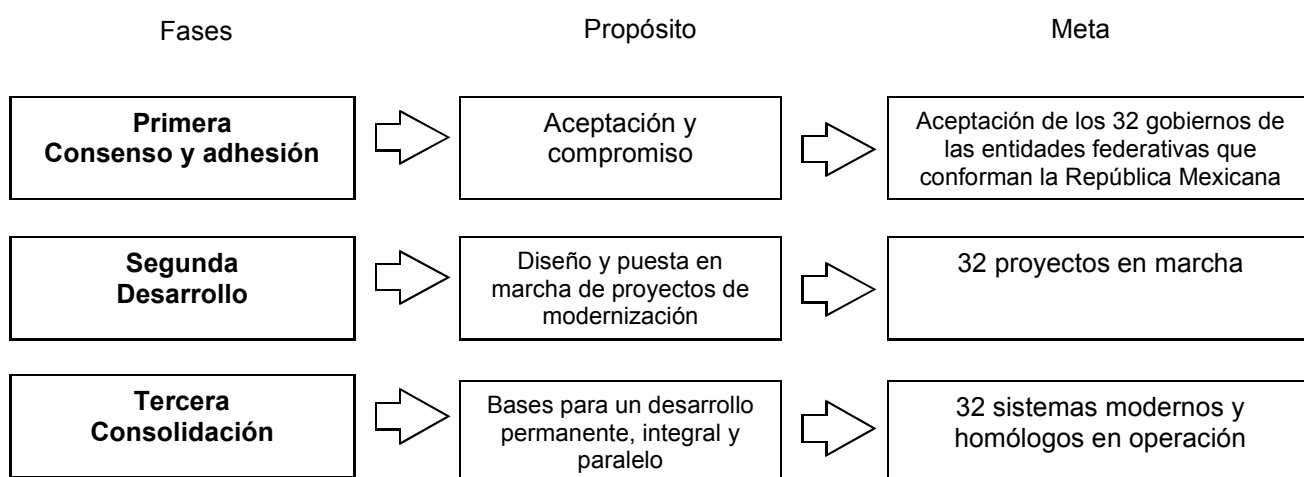
comparada, analizada e interpretada bajo juicios comunes, facilitando el escrutinio público y las tareas de fiscalización que exige la ley.

A la luz de la NGP, este programa establece como beneficios (aregional, 2008):

- La modernización de la administración de los recursos financieros estatal y municipal.
- Mayor eficiencia en materia de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional.
- Capacitación, asesoría y desarrollo de las administraciones de los recursos financieros en las entidades federativas y los municipios en el país.
- Lucha frontal en la administración pública municipal contra la corrupción y el mal manejo de cuentas.

Para tales propósitos, el programa se estructuró en tres grandes fases: Consenso y Adhesión; Desarrollo y Consolidación (cuadro 1).

Cuadro 1. Fases del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública



Fuente: Unidad de Contabilidad Gubernamental, SHCP, México

La primera fase, ya concluida, tuvo como finalidad:

- La difusión del programa en las entidades federativas.
- Lograr la participación de los gobiernos de los estados en el logro de las metas del programa.
- Promover el intercambio de conocimientos y experiencias en materia de contabilidad gubernamental entre estados y Federación.

El programa se encuentra en este 2010 en la segunda fase: Desarrollo, que tiene como propósito:

- Poner en marcha proyectos concretos en cada uno de los gobiernos estatales para la modernización de sus sistemas contables, lo que implica promover la homogeneización de sus marcos jurídicos, normativos y técnicos, en congruencia con los fines del programa, lo cual depende de la voluntad política de cada uno de los estados, al considerar la soberanía de las entidades federativas.

Es importante hacer notar que para lograr este propósito se hace indispensable adoptar marcos normativos e instrumentos presupuestarios compatibles.

Para lo anterior, el Ejecutivo Federal expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que entró en vigor el 1 de enero de 2009, a través de la cual se busca establecer un andamiaje moderno a los instrumentos de las finanzas públicas.

El esfuerzo de armonización contable de los distintos órdenes de gobierno representa contar con una hacienda pública que, a partir de sistemas y metodologías contables homogéneas, garantice una mayor transparencia y rendición de cuentas para que el gasto público se realice en forma eficiente y sea posible medir con exactitud los resultados de la gestión fiscal de todas las instituciones públicas (Presidencia de la República, 2009).

Bajo este marco, se dieron avances importantes en la implementación de la LCGG, cuyo horizonte de maduración se prevé para 2012, cuando los órdenes de gobierno logren su armonización en materia contable, emisión de información en tiempo real e integración de inventarios, por lo que se contempla que al 31 de diciembre de 2010, la Federación y las entidades federativas, las dependencias del Poder Ejecutivo, los Poderes Legislativo y Judicial, las entidades y los órganos autónomos deberán disponer de lista de cuentas alineadas al plan de cuentas, clasificadores presupuestarios armonizados; catálogos de bienes y matrices de conversión, cumplir con la norma y metodología que establezcan los momentos contables de ingresos y gastos previstos en la ley y contar con indicadores para medir los avances físico-financieros relacionados con los recursos federales (Presidencia de la República, 2009).

A la par de las acciones para el cumplimiento de esta segunda etapa del Programa, en el cual se hace indispensable la participación y compromiso individual de cada una de las entidades federativas, el Gobierno federal instrumenta estrategias que permitan que el Presupuesto de Egresos --como un importante instrumento de gestión en la asignación de recursos escasos--, priorice el proceso de asignación con el objetivo de lograr eficiencia y eficacia, a fin de garantizar que los servicios lleguen a la población, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Para lo cual la actual administración ha impulsado modificaciones estructurales al proceso presupuestario, así como a los criterios considerados para la asignación de recursos públicos, poniendo especial énfasis en la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Con estas mejoras se pretende generar un mayor impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población (Presidencia de la República, 2009).

Esta orientación ha incluido, entre medidas, la adecuación del marco normativo, el impulso a un conjunto de acciones de mejora en el desempeño de las instituciones y la

promoción para el uso amplio de herramientas metodológicas de planeación, análisis y evaluación, lo que ha demandado el fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre las áreas de planeación, evaluación, presupuesto, control y vigilancia del gasto público con los responsables de la ejecución de las actividades y programas presupuestarios.

Para tal fin, el Poder Ejecutivo Federal implantó el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) desde el ejercicio fiscal 2008, permitiendo:

1. Vincular el proceso presupuestario con los objetivos estratégicos del PND.
2. Institucionalizar métodos que permitan incorporar información de desempeño en las decisiones presupuestarias.
3. Desarrollar sistemas necesarios de seguimiento de las metas.
4. Poner en operación disposiciones y mecanismos para realizar evaluaciones y dar seguimiento a las recomendaciones pertinentes.
5. Capacitar y formar a los servidores públicos que participan en el proceso de implantación del PbR-SED.

OBSTÁCULOS Y RETOS

La tarea de armonización y homologación no ha sido sencilla, sobre todo por los siguientes aspectos que dificultan su cumplimiento y avance deseado (aregional, 2008):

- Bajo perfil de funcionarios públicos municipales principalmente.
- Falta de capacitación y desarrollo de los recursos humanos que dispone el ayuntamiento en la materia.
- Recursos limitados para implementar la modernización y desarrollo en diversas entidades federativas y en los municipios.
- Falta de apoyo de las autoridades del gobierno estatal y federal para impulsar acciones en la materia en razón de no disponer de diagnósticos específicos y generales que permitan conocer con mayor detalle los procesos de registro y sistemas de operación de los municipios.

Si bien la LGCG estipula el 31 de diciembre de 2012 como fecha última para tener los sistemas contables de toda la administración pública, en los tres niveles, armonizados y con información en tiempo real, los entes de gobierno requieren con urgencia comenzar a actuar, ya que el tamaño del reto que este proyecto nacional implica para sus administraciones no es de menor trascendencia, pues no sólo involucra una transformación en materia contable, sino demanda la revisión de procesos, tecnología, capacitación y sobre todo un cambio fundamental en la cultura hacia la transparencia y rendición de cuentas.

De ahí que la armonización contable parece una difícil tarea de alcanzar, al implicar cambios importantes en diversos ámbitos de la estructura de los entes públicos, como:

- Reformas al marco jurídico e internamente a sus reglamentos.
- Cambios en tecnología de la información.
- Adecuación de procesos administrativos, contables y financieros.
- Capacitación del personal.

En este sentido, las razones que sustentan la importancia de una armonización técnica y metodológica de las finanzas públicas, así como su control y fiscalización, se basan no sólo en facilitar el análisis, sino también en convertirse en un componente imprescindible para el impulso a la transparencia de la gestión pública de cara a los ciudadanos.

CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, uno de los retos más difíciles que enfrenta actualmente el Estado Mexicano (al igual que muchos otros en Latinoamérica) es la necesidad de encontrar la fórmula adecuada ante los cada vez más escasos recursos públicos y la cada vez más necesaria expansión del gasto público como vía para lograr un adecuado desarrollo del capital humano y del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos a los cuales representa, por lo que el desarrollo de una gestión eficiente se convierte en un imperativo y no puede esperar en el tiempo.

Un proceso eficiente y transparente de rendición de cuentas requiere de la generación oportuna y suficiente de información útil y confiable sobre el ejercicio presupuestario y sus resultados, pero también que los órganos responsables de su revisión e inspección cuenten con las condiciones jurídicas, administrativas y técnicas que les permitan cumplir con eficacia esa tarea.

Y aunque a lo largo de casi tres décadas México ha realizado diversas acciones para efficientizar los recursos públicos, dista mucho de pensar que se está ante un sistema acabado de gestión; sin embargo sí puede considerarse que se encuentran sentadas las bases y existe además la voluntad estatal para alcanzar niveles de eficiencia elevados en el sector público, por lo que será necesario que los gobiernos estatales y locales establezcan las instancias técnicas y asuman los costos de seleccionar los recursos humanos y materiales.

Además, se eleva la posibilidad de responder eficazmente a las necesidades sociales y a la postre, la mayor efectividad del gasto derivará también en mejoras en los indicadores macroeconómicos, como crecimiento económico, promedio de ingreso personal, menor inflación y una mayor formación de capital.

De ahí que las finanzas públicas sean un requisito importante para el buen funcionamiento de un gobierno que tenga disciplina fiscal y promueva la asignación eficiente de recursos, a fin de garantizar que los servicios lleguen a la población de manera eficiente, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- aregional (2008) *Índice de Marco Presupuestal de las Entidades Federativas 2008*. Autor: México.
- Arellano, D. (2001) *Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal*. - Ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Argentina.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (junio 30, 2008). *Las reformas constitucionales en materia de gasto público*. H. Cámara de Diputados LX Legislatura: México.
- Culebro, J. (2008). *Aprendizaje y reforma administrativa. La introducción de la Nueva Gestión Pública en la administración pública federal en México*. Ed. Juan Pablo UAM Cuajimalpa: México.
- Hoge, J. y Martin, E. (2006) *Linking Accounting and Budget Data: a Discourse*. Public Budgeting and Finance, 26, 2:21.
- Kettl, D. (2000) *The global public management revolution: a report on the transformation of Governance*. The Brookings Institution. Washington. D.C.
- Mwablu, L., Miller, G. and Holzer, M. (2004) *Outcome budgeting: Assessment of its Goals and Objectives Across Government Levels*.
- Moynihan, D. (2006) *Managing for results in State Government: Evaluating a decade of reform*. Public Administration Review. (January-February) 77-89.
- Moyado, F. (2002) *Gestión pública y calidad: hacia una mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público* - Ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Portugal.
- Presidencia de la República (2009). *Exposición de motivos del paquete económico 2010 – Otras medidas para mejorar el gasto público – armonización contable*. México: Autor.
- Presidencia de la República (2009). *Exposición de motivos del paquete económico 2010 – Presupuesto basado en resultados*. México: Autor.
- Servic, Z. (2004) *Accounting aspects of NPM: Accrual Accounting in the Public Sector*. Journal of Finance management in public services. Vol. 4, num 1.
- Schick, A. (1999) *Oportunity, Strategy, and Tactics in Reforming Public Management*. Paper presented at the OECD Symposium, Government of the future: Getting from Here to There. (September) 14-15 Paris.
- Sour, L. y Rosillo, E. (2008) *¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?*, México, CIDE, DTAP, num 198. .