

La experiencia del Estado de Querétaro en la implementación del presupuesto basado en resultados

Las reformas fiscales de los últimos años en México con el objeto de mejorar la gestión pública, la transparencia y la rendición de cuentas han presentado una serie de requerimientos para los Gobiernos Subnacionales. Estos incluyen el fortalecimiento de la auditoría local, la armonización de la contabilidad gubernamental, el establecimiento de indicadores de desempeño para los programas con transferencias federales, y la introducción de la función de evaluación en las administraciones estatales y municipales. Ante estos retos el estado de Querétaro ha sido pionero en poner en marcha un proceso de adopción formal y gradual del presupuesto por resultados. La Secretaría de Planeación y Finanzas, institución con responsabilidades directas en la dirección del presupuesto ha actuado como modulador de la reforma y ha realizado acciones concretas como el desarrollo de un diagnóstico de sus capacidades, la formulación de un plan de acción y el establecimiento de un Grupo Inter-institucional Coordinador, además de promulgar el decreto de creación de una Unidad Independiente de Evaluación en el Estado. Sobre estas bases se han dado pasos firmes hacia la implementación del presupuesto basado en resultados y una mejor gestión de los recursos públicos estatales.

Contexto

Durante la última década, el país ha hecho avances sustantivos en las reformas de la gestión pública para crear un sistema más eficiente, eficaz y profesional de la administración pública que le permita responder a las necesidades de la sociedad mexicana. El gobierno ha seguido una estrategia integral en la reforma del sector público para hacer frente a sus problemas estructurales de carácter fiscal, así como para mejorar la eficiencia, eficacia y rendición de cuentas del gasto público, que ha sido clave en la reciente crisis económica mundial.

Como parte de estas reformas, en septiembre de 2007 se aprueba la reforma hacendaria, una reforma fiscal integral que representa un paso crucial en el fortalecimiento de las cuentas fiscales del país; teniendo como uno de sus pilares fundamentales la orientación hacia un enfoque basado en resultados con el cual se busca mejorar el ejercicio del gasto y la rendición permanente de cuentas. El gobierno con ello se compromete a gastar mejor y a entregar mejores bienes y servicios a la ciudadanía.

La Reforma Constitucional de 2008 complementó el alcance de la reforma fiscal de 2007 al establecer, para los tres órdenes de gobierno: (i) la armonización de la contabilidad del sector público, (ii) la orientación del presupuesto hacia resultados, (iii) la ejecución de evaluaciones de desempeño del gasto y el uso de información del desempeño en el presupuesto, y iv) el presupuesto plurianual para proyectos de inversión.

Fortalecer la calidad del gasto público mediante mejoras en la asignación, y uso eficiente de los recursos públicos en consistencia con los fines políticos y sociales es una labor de gobierno que México ha asumido y que sin duda requiere de reformas más amplias del sector público, especialmente las reformas administrativas, destinadas a mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de las instituciones para proveer los servicios públicos de manera alineada con las prioridades del gobierno.

La federación ha avanzado en distinto grado en la implementación de estas reformas. La aplicación de la reforma general tiene un calendario ambicioso que exige una importante coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

Los estados han iniciado el proceso por el que se establece el marco jurídico correspondiente en términos de presupuesto, los gastos y la contabilidad. Algunos de ellos ya han aprobado el decreto para la creación de las unidades de evaluación que adelantarán la medición de resultados de la aplicación de los recursos públicos, y han avanzado en la formulación de indicadores de desempeño, tanto estratégicos como de gestión. Las iniciativas de los estados se reforzarán durante el año 2010 sobre todo debido a ciertas necesidades específicas de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, aprobada en diciembre de 2008, que permitirá la armonización contable en los tres órdenes de gobierno.

El Estado de Querétaro comprometido con la reforma

El Estado de Querétaro, comprometido con la Reforma Constitucional en materia de Gasto, ha sido uno de los estados pioneros en la adopción de un enfoque de gestión y presupuesto que enfatiza los resultados del gasto.

En el último lustro, el Estado logró avances notables en el mejoramiento de la administración financiera pública, especialmente en el fortalecimiento de la gestión de los ingresos y el control de los gastos y puede afirmarse también que avanzó rápidamente hacia un proceso presupuestario más eficiente y transparente. Pero al mismo tiempo, los avances observados pusieron de manifiesto otras falencias así como una serie de oportunidades de mejora a partir de las cuales el Estado ha comenzado a dar los primeros pasos para poner en marcha la implementación de un modelo de presupuesto basado en resultados (PBR).

Entendiendo que la exitosa implementación de este tipo reformas requiere de un diagnóstico a fondo de las

capacidades institucionales y las posibilidades de reforma, así como de la elaboración de un plan y una estrategia de implementación con base en sólidos fundamentos técnicos, Querétaro estableció esta ruta en su proceso de reforma.

Diagnóstico de las capacidades institucionales¹

El diagnóstico está estructurado en seis secciones: i) gestión presupuestal, ii) gestión financiera pública, iii) ejecución de programas y proyectos, iv) planeación estratégica, v) monitoreo y evaluación de resultados, y vi) gestión de la información. El análisis que de él se deriva arrojó varios aspectos que ofrecen oportunidad de mejora según las áreas analizadas e identificó una serie de acciones concretas de corto y mediano plazo dentro de un marco de objetivos estratégicos para la introducción del presupuesto basado en resultados y la mejora de la gestión del gasto público. Los hallazgos principales de este análisis se reflejan más adelante en la nota en el Cuadro 1.

Plan y estrategia de implementación de la reforma

El trabajo de planeación de la reforma en Querétaro, se basó en el reconocimiento de que la implementación del presupuesto basado en resultados requiere afectar en mayor o menor grado todas las etapas del proceso presupuestal, desde la planeación y la programación hasta la ejecución y la evaluación de sus resultados. Con ello, la administración no solo reconoció la necesidad de cambios en las prácticas de los funcionarios del presupuesto y en la forma de presentar el gasto, sino también identificó la necesidad de algunas modificaciones en la estructura institucional de la administración, en el marco legal y en el perfil del recurso humano de un buen número de dependencias.

Como resultado, la estrategia señala con claridad: los objetivos, la orientación de la reforma, los ajustes institucionales básicos, los componentes de la implementación y sus responsables, la secuencia y velocidad requeridas, así como las actividades de acompañamiento mínimas. El realismo en la identificación de estos aspectos, la consideración de los requerimientos técnicos y la planeación de la estrategia han sido importantes características del modelo en proceso de adopción por parte del Estado.

Algunas consideraciones esenciales en la definición de la estrategia del Estado incluyen: i) promover condiciones básicas en el sistema de administración del gasto tales como una estructura programática del gasto, mecanismos de evaluación ex ante y priorización de proyectos, y un sistema de indicadores de desempeño presupuestal; ii) establecer una sólida base de administración financiera, iii) incorporar los ajustes institucionales y de orden legal que faciliten el logro de los objetivos de la reforma; y iv) desarrollar niveles de competencias adecuados en las instituciones y funcionarios responsables de presupuestar, planear y evaluar el gasto, así como en los ejecutores de los programas.

Otro aspecto a destacar es que, con fundamento en el diagnóstico de la situación inicial, se desarrolló un plan de trabajo de acción inmediata que permitiera resultados en el

corto plazo y el establecimiento de ciertos fundamentos de la reforma. Entre estos cabe mencionar un plan de implementación² que tuvo como propósito brindar a los funcionarios responsables una guía general y una clara identificación de los principales bloques y pasos para la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo sostenible del Presupuesto basado en Resultados. Considerando la coyuntura del cambio de administración, otro propósito del Plan fue facilitar la continuidad de los avances realizados y establecer un marco de referencia para continuar el intercambio de experiencias y mantener un diálogo constante con la Administración Federal en cuanto a la reforma presupuestal.

El Plan de Implementación se estructuró en cuatro secciones: 1) consideraciones generales que se sugiere tener en cuenta antes de iniciar la introducción del PBR; 2) síntesis del diagnóstico y actividades realizadas por la administración de Querétaro con acompañamiento del Banco Mundial; 3) estrategia de implementación sugerida identificando los objetivos, la secuencia, los arreglos institucionales, las acciones de acompañamiento, los responsables de ejecutarlas y los bloques o componentes de implementación; 4) Plan de acción para la implementación de la estrategia.

El Plan de acción desarrolla cinco bloques específicos: i) Introducción de clasificadores programáticos del gasto, ii) armonización contable e integración con información del desempeño, iii) vinculación del marco de gasto de mediano plazo con la planeación y el PBR, iv) institucionalización y desarrollo de las funciones de Monitoreo y Evaluación (M&E), y v) optimización de la información del desempeño y los sistemas de información. La última sección concluye con recomendaciones generales para la implementación.

El enfoque Querétaro

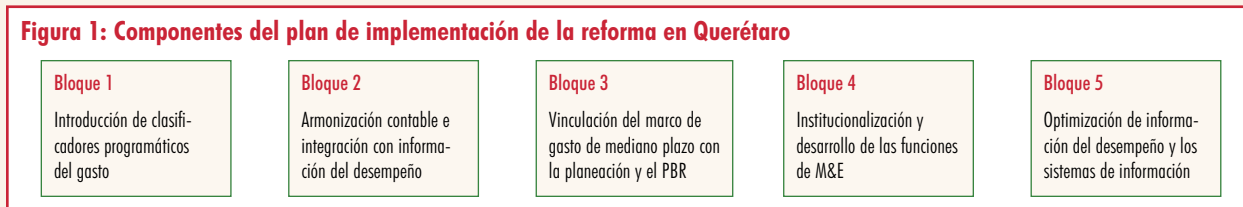
Teniendo en cuenta las condiciones del sistema presupuestal y de administración financiera, así como el estado de las funciones de planeación, ejecución y evaluación del gasto —es decir el análisis de sus capacidades institucionales, la estrategia de implementación del PBR en Querétaro privilegia un enfoque “gradual” en tres fases: Fase 1. Implementación del PBR *Presentacional*³ selectivo en dos

¹ El Diagnóstico fue realizado con apoyo del Banco Mundial con una metodología robusta basada en buenas prácticas internacionales que ayuda a los gobiernos a identificar las capacidades de los gobiernos y las herramientas en marcha para medir resultados y principalmente para implementar el presupuesto basado u orientado en resultados. La herramienta estimula la discusión interna y facilita el diálogo sobre el cómo “informar” el presupuesto en las diferentes etapas del ciclo y manejo de la reforma durante su puesta en marcha de una manera sistemática. De manera específica, la metodología permite apoyar a los gobiernos y dar claridad en el tipo de medidas y acciones específicas que necesitaran poner en marcha y el programa de trabajo a liderar para sustentar la reforma.

² El Banco Mundial desarrolló el “Plan de Corto y Mediano Plazo para la Implementación del Presupuesto basado en Resultados” de Querétaro.

³ Esta modalidad del PBR consiste en la asociación directa o indirecta de las partidas de gasto a categorías programáticas y sus metas, con el fin de permitir una lectura diferente del presupuesto para propósitos de rendición de cuentas. Sirve

Figura 1: Componentes del plan de implementación de la reforma en Querétaro



sectores pilotos (Servicios de Salud del Estado de Querétaro— SESEQ y Secretaría de Planeación y Finanzas – SPF); Fase II Escalamiento del PBR *Presentacional* en los dos sectores a la totalidad del gobierno central del Estado; y Fase III Implementación en toda su extensión del Presupuesto informado por Resultados⁴ o PBR. La estrategia quedaría ilustrada como se muestra en la Figura 2.

Aspectos relevantes para la implementación de la reforma

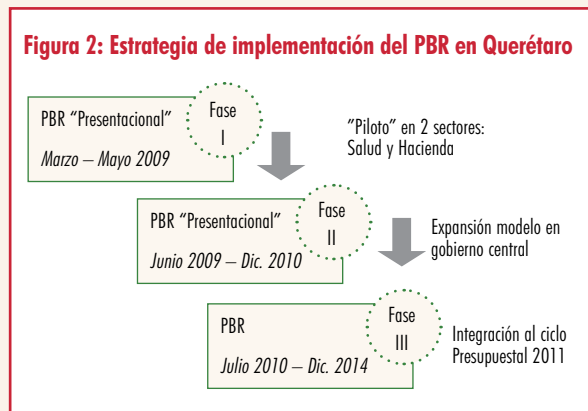
Un aspecto central en la implementación de la Reforma es la definición de responsables y roles claros. En este caso, dada la naturaleza transversal a la administración estatal de la reforma y debido a que son múltiples los actores y los niveles de competencias involucrados, se estableció un modulador de la reforma (en este caso la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas como instancia rectora del presupuesto estatal). Así mismo, se definieron responsables sectoriales y a nivel de programas, así como la vinculación de las áreas estadísticas del estado y de la Entidad de Fiscalización en materia de armonización contable y gestión de la información respectivamente.

Otro aspecto importante para la implementación del PBR en Querétaro es que, debido a que la reforma busca producir cambios permanentes en la forma de presupuestar los recursos y administrar los programas, su introducción hizo necesarios cambios institucionales paralelos, particularmente en la estructura organizacional y en el marco legal de la presupuestación y la planeación del gasto. En el caso de México, algunos estados han dado pasos importantes para instituir reformas al marco jurídico estatal en materia de presupuesto, gasto y contabilidad. Querétaro es uno de estos estados pioneros y en materia de presupuesto, en el marco del propio plan de implementación de la Reforma, aprobó el decreto de creación de la Unidad de Evaluación del Estado.

como una herramienta para las discusiones del presupuesto entre el ejecutivo, el legislativo y la ciudadanía y para reforzar las responsabilidades de los diferentes actores en el presupuesto, pero sin afectar el proceso de programación presupuestal y, por tanto, sin incidencia en la priorización o en la toma de decisiones de gasto. Este tipo de PBR se conoce como la modalidad más “ligera” de este instrumento y en muchos casos como un primer paso hacia una reforma más estructural. Con frecuencia se concreta en un anexo al documento de presupuesto anual o como información adicional de referencia.

⁴ Este enfoque del PBR busca asegurar que la información del desempeño es sistemáticamente producida y considerada, entre otros insumos, en el ciclo presupuestal del gobierno. Su propósito es informar mas adecuadamente la toma de decisiones presupuestales e incrementar los incentivos para un mejor desempeño, aunque este no es el único factor para las decisiones de gasto.

Figura 2: Estrategia de implementación del PBR en Querétaro



Mejorar la calidad del gasto público e instaurar una cultura de gestión basada en el desempeño, requiere impulsar el desarrollo permanente de capacidades de planeación, gestión del gasto, evaluación y seguimiento en todos los niveles de la administración. Hay un área de oportunidad importante en este tema en los diferentes órdenes de gobierno. El gobierno federal ha desarrollado una estrategia comprensiva para atender de manera significativa este aspecto que abarca también a los estados. En el caso de Querétaro, las capacidades actualmente son limitadas, aunque se ha avanzado pues se han adelantado procesos de capacitación. Sin embargo, se requiere entrenamiento especializado y constante en formulación de indicadores, planeación del gasto, medición de resultados, incluyendo técnicas de M&E, entre otros aspectos. El Plan de Implementación del Estado incorpora acciones dirigidas a promover la conformación de una cultura de gestión orientada a resultados en Querétaro y generar capacidades de planeación, gestión del gasto, evaluación y seguimiento en los programas y sectores.

En las distintas fases de implementación es importante mantener la alineación lograda en esta primera fase con el trabajo de PBR a nivel Federal. Fundamentos técnicos básicos para el PBR, como la armonización contable, el clasificador programático y las metodologías de evaluación requerirán un diálogo y una interacción permanente con actores clave a ese nivel.

Recomendaciones y avances alcanzados en Querétaro

El siguiente cuadro destaca los avances alcanzados por el Estado de Querétaro al concluir la Fase I de implementación del PBR considerando el estado de situación inicial al arranque de la reforma.

Cuadro 1. Diagnóstico y progreso por áreas de análisis en la implementación del PBR en Querétaro

Área	Diagnóstico	Progreso
Gestión presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> Falta una estructura programática del gasto No se cuenta con mecanismos rigurosos de evaluación ex ante y priorización de proyectos No hay un sistema de indicadores de desempeño presupuestal 	<ul style="list-style-type: none"> Prueba piloto en SPF y SESEQ Modelo del clasificador alineación con Federación Desarrollo aplicación informática (tablero de control) Propuesta fortalecimiento institucional presupuestal
Gestión financiera pública	<ul style="list-style-type: none"> Falta de armonización en clasificación, integración y momentos de registro Hay un espacio de mejora en la calidad y cantidad de reportes financieros Falta análisis de riesgos sistemáticos y auditorías de desempeño. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de brechas a junio Programa de trabajo consensuado con Banco Mundial para avanzar en las brechas
Ejecución de programas	<ul style="list-style-type: none"> Falta de definición de metas de resultados Existen capacidades limitadas para la supervisión Poco aprovechamiento de herramientas de control presupuestario, evaluación y estadísticas 	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación de personal de SESEQ y SPF en metodologías de PI, ML, indicadores y reporte Carga de matrices de indicadores en herramienta informática
Planeación estratégica	<ul style="list-style-type: none"> Falta de planeación estratégica del gasto No hay integración plan – presupuesto Falta de lineamientos y metodologías de planificación y presupuesto con base a resultados SPF tiene una función de planeación débil 	<ul style="list-style-type: none"> Matrices de ML para 25 programas de SESEQ y 9 de SPF Set inicial de indicadores estratégicos Modelo conceptual de integración plan con presupuesto Propuesta de fortalecimiento institucional de la SPF
Monitoreo y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Se carece de un marco legal Se cuenta con capacidades limitadas para el desarrollo de la función El concepto “evaluación” limitado al seguimiento o cumplimiento de metas. 	<ul style="list-style-type: none"> Decreto y propuesta reglamento para la UER Entrenamiento en SPF y SESEQ para personal clave Propuesta de fortalecimiento institucional de la SPF
Gestión de la información	<ul style="list-style-type: none"> Baja interacción usuarios y productores No hay un plan estadístico estatal No hay instrumentos de administración de información del desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma de información para la carga de matrices e indicadores apoya el vínculo entre usuarios y productores

Conclusiones

Aunque es aún temprano para establecer con precisión los logros de Querétaro en materia de gestión por resultados, pues se trata de una reforma a largo plazo, se ha mostrado un *progreso tangible en algunas áreas puntuales en esta primera etapa de implementación, lo mismo que una serie de aprendizajes*. Algunos de estos aspectos se presentan a continuación a manera de conclusión.

En su concepción, el presupuesto basado en resultados en Querétaro está estrictamente ligado a un enfoque más amplio de modernización de la gestión pública que requerirá que la información del desempeño a ser generada sea efectivamente utilizada por los gerentes públicos para informar la administración de sus programas y entidades. No es un instrumento para las oficinas de presupuesto exclusivamente.

El involucramiento de los sectores es clave para la sostenibilidad de estos esfuerzos. Así lo demuestra en el caso de Querétaro el alto nivel de compromiso de las áreas y personal que ha participado en la implementación de la reforma, liderado por el Grupo Coordinador e integrado por funcionarios tanto de la SPF y de SESEQ

La experiencia de la implementación en el Estado expuso la relevancia de contar con un diagnóstico claro de las capacidades institucionales y un Plan de Implementación que marque la estrategia para operar la reforma. Mostró que la secuencia de implementación debe responder al nivel de desarrollo de los sistemas presupuestales y de la administración financiera existentes, así como al tipo de reformas ya implementadas.

El enfoque gradual adoptado ha permitido ir creando capacidades básicas y construir sobre bases sólidas. Sin embargo, se necesitará invertir muchos más esfuerzos y recursos en desarrollar las competencias de entidades y funcionarios claves de la administración en áreas tan trascendentales como la planeación estratégica, la formulación de metas e indicadores, o el monitoreo y la evaluación de resultados, entre otras. Esto, como es lógico, demandará un fuerte y sostenido liderazgo político e institucional a lo largo de la implementación de la reforma.

Finalmente, se encontró que los incentivos y arreglos institucionales y normativos son clave para asegurar la utilización de la información de resultados y la sostenibilidad del modelo, y que por tanto estos elementos deben ser abordados desde las etapas iniciales y guiar el proceso hasta su consolidación

De mantenerse el interés y respaldo político de la administración a la reforma, las siguientes fases en la implementación del PBR en Querétaro se anticipan exitosas pues tienen una base sólida sobre la cual construir. Los esfuerzos y logros alcanzados en la primera fase, particularmente en las capacidades de su recurso humano e instituciones creadas, dan cuenta de ello.

María Guadalupe Toscano Nicolás. Especialista en Gestión del Sector Público del Banco Mundial.

Enrique Abedrop Rodríguez. Secretario Técnico de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Querétaro.



México: *Quality of Public Expenditure* (La calidad del gasto público) es una serie de notas preparadas en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno mexicano y el Grupo del Sector Público y Gobernabilidad del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe.

