



Gasto público y rendición de cuentas
Public Expenditure and Financial Accountability

Gestión de las finanzas públicas Marco de referencia para la medición del desempeño

Revisado enero 2011

Secretaría del PEFA
Washington, D.C.
Estados Unidos

El programa PEFA es un programa de asociación
patrocinado por:

El Banco Mundial
El Fondo Monetario Internacional
La Comisión Europea
El Departamento de Desarrollo del Reino Unido
Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia
El Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de Noruega
La Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza

Contactos de la Secretaría del Programa PEFA:

Dirección: PEFA Secretariat
1818 H Street NW
Washington DC 20433, USA

Correo electrónico: services@pefa.org
Sitio web: www.pefa.org

Nota: En caso de ambigüedad, se debe referir a la versión en inglés de este documento.

Prólogo

Existe amplio consenso en que las instituciones y sistemas eficaces de gestión de las finanzas públicas (GFP) deben cumplir un papel esencial de respaldo a la aplicación de políticas de desarrollo y reducción de la pobreza a nivel nacional. El presente Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP del programa PEFA se ha elaborado como una contribución a la labor colectiva realizada por varios grupos interesados para evaluar y crear sistemas esenciales de GFP; estableciendo un acervo común de información para la medición y el seguimiento del progreso del desempeño de la GFP y una plataforma común para el diálogo. La elaboración del Marco de referencia ha estado a cargo del Grupo de trabajo sobre el gasto público, del que forman parte funcionarios del Banco Mundial, del FMI y del programa PEFA, con la orientación del comité directivo de dicho programa.

El Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP del programa PEFA incluye un informe de desempeño de la GFP y un conjunto de indicadores de alto nivel basado en los parámetros de referencia de seguimiento del gasto de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME), el Código de transparencia fiscal del FMI y otras normas internacionales. Dicho Marco de referencia integra el enfoque consolidado de apoyo a la reforma de la GFP, en que se hace hincapié en que la reforma sea dirigida por los países; la armonización y alineación de los donantes en torno a la estrategia para el país y un enfoque basado en el seguimiento y los resultados. A través de este enfoque se procura integrar las mejores prácticas que ya estén siendo aplicadas en algunos casos de los países.

El Marco de referencia no es fruto de los esfuerzos de un único organismo, sino de una labor internacional concertada, y ha sido objeto de un proceso de amplias consultas y pruebas a nivel de países. Se aplicó en 24 países un borrador del Marco de referencia, fechado el 12 de febrero de 2004, en gran medida a través de una labor a distancia. Se realizaron numerosas consultas, incluidos la *joint venture* sobre PFM del CAD, un grupo de expertos africanos en GFP, y representantes de gobiernos de Europa oriental y Asia central. También se recibieron comentarios de expertos del Banco Mundial, el FMI, otros asociados del PEFA, organismos públicos y entidades profesionales. A través de esa retroinformación se lograron mejoras y aclaraciones, y se dio forma final al Marco de referencia. Entre otras mejoras cabe mencionar la ampliación de la cobertura en los ámbitos de los sistemas de recaudación fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales. Por lo tanto, los indicadores conexos no han sido puestos a prueba en la misma medida que el resto del conjunto de indicadores. De un examen que se llevará a cabo en 2006 se extraerán enseñanzas iniciales sobre la aplicación del Marco de referencia.

El programa PEFA se complace ahora en publicar el Marco de referencia para la medición del desempeño del programa en materia de GFP. En el sitio web del PEFA: www.pefa.org se encontrará información adicional sobre el Marco de referencia y el Enfoque Reforzado.

Índice

	Página
1. Introducción y antecedentes	1
2. Alcance y cobertura del Marco de referencia	1
3. El conjunto de indicadores de desempeño de alto nivel	4
4. El informe de desempeño de la GFP	5
5. Estructura global del Marco de referencia para la medición del desempeño	7
Anexo 1	
El conjunto de indicadores de desempeño de alto nivel en materia de GFP	9
Anexo 2	
El informe de desempeño de la GFP	75
Apéndice 1	89
Anexo 3	
Los 3 Indicadores originales	95
ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	96
ID-3 Desviaciones de los Ingresos Totales en comparación con el presupuesto original aprobad	98
ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	99

Lista de abreviaturas

Acrónimo	En Español	En Inglés
AIF / RA	Administración de Ingresos Fiscales	Revenue Administration
OPA / AGA	Organismos Públicos Autónomos	Autonomous Government Agencies
ASD / DSA	Análisis de Sostenibilidad de la Deuda	Debt Sustainability Analysis
CAD / DAC	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE	Development of Functions of Government
CFAP / COFOG	Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas	Classifications of Functions of Government
EFP / GFS	Estadísticas de las Finanzas Públicas	Government Financial Statistics
IAASB	Junta Internacional de Normas de Auditoría y Verificación	International Auditing and Assurance Standards Board
EFS / SAI	Entidades Fiscalizadoras Superiores	Supreme Audit Institution
GFP / PFM	Gestión de las Finanzas Públicas	Public Financial Management
ID / PI	Indicador de Desempeño	Performance Indicator
IFAC	Federación Internacional de Contadores	International Federation of Accountants
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	International Organization of Supreme Audit Institutions
ID-GFP / PFM-PR	Informe de Desempeño de la GFP	PFM Performance Report
NICSP/ IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (de la IFAC)	International Public Sector Accounting Standards (of IFAC)
NIEPAI / ISPPIA	Normas Internacionales para el Ejercicio de la Profesión de Auditoría Interna	International Standards for the Professional Practice of Internal Auditors
OCDE / OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	Organisation for Economic Co-operation and Development
SN	Subnacional (gobierno)	Sub-National (government)
US\$ / USD	Dólares de los Estados Unidos Americanos	United States Dollars
MDO / MDA	Ministerios, Departamentos y Organismos	Ministries, Departments and Agencies

El Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP

1. Introducción y antecedentes

El Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP constituye un Marco integrado de seguimiento que permite medir el desempeño de la GFP del país a lo largo del tiempo. Fue creado por los asociados del programa PEFA, en colaboración con la *joint venture* sobre GFP del CAD/OCDE, como un instrumento apto para proporcionar información confiable sobre el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones de la GFP en el transcurso del tiempo. La información emanada del Marco de referencia representaría también un aporte para el proceso de reforma del sector público, determinando la medida en que las reformas estén produciendo mejor desempeño y creando mayores posibilidades de identificar reformas exitosas y extraer enseñanzas de las mismas. También facilitaría la armonización del diálogo entre el gobierno y los donantes en torno a un Marco común de medición de los resultados de la GFP, contribuyendo por lo tanto a reducir los costos de transacción que recaen sobre los gobiernos asociados.

El Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP es uno de los componentes de un enfoque consolidado de apoyo a las reformas de la GFP¹. Está destinado a medir el desempeño de los países en esa materia en torno a una amplia gama de cuestiones de desarrollo en el transcurso del tiempo. El Marco de referencia para la medición del desempeño comprende **un conjunto de indicadores de alto nivel** que mide y controla el desempeño de los sistemas de GFP, los procesos e instituciones, y **un informe de desempeño de la GFP (ID-GFP)**, que constituye un Marco de referencia para informar sobre el desempeño de la GFP medido por los indicadores.

2. Alcance y cobertura del Marco de referencia

Es esencial disponer de un adecuado sistema de GFP para aplicar políticas y lograr los objetivos de desarrollo que respalden la disciplina fiscal global, la asignación estratégica de recursos y una eficiente prestación de servicios. Un sistema de GFP abierto y ordenado es uno de los elementos que permiten esos tres niveles de resultados presupuestarios:

- La aplicación de eficaces controles a los totales presupuestarios y a la gestión de los riesgos fiscales contribuye a mantener la disciplina fiscal global.

¹ El enfoque consolidado tiene tres componentes: i) una estrategia de reforma y un plan de acción de GFP dirigida por los países; ii) un programa de trabajo de GFP integrado y plurianual coordinado por instituciones financieras internacionales y donantes, que respalde y este alineado con la estrategia de reforma de GFP del gobierno y iii) un acervo común de información. El Marco de referencia para la medición del desempeño es un instrumento para alcanzar el tercero de los objetivos mencionados.

- La planificación y ejecución del presupuesto conforme a las prioridades gubernamentales contribuye a la instrumentación de los objetivos del gobierno.
- La gestión del uso de los recursos presupuestados contribuye a una eficiente prestación de servicios y a la optimización de los recursos.

El Marco de referencia para la medición del desempeño identifica en los términos siguientes **las dimensiones fundamentales de desempeño de un sistema de GFP abierto y ordenado**²:

1. **Credibilidad del presupuesto:** El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto.
2. **Universalidad y transparencia:** El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria.
3. **Presupuestación basada en políticas:** El presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta la política pública.
4. **Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria:** El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y existen mecanismos de control y custodia de la utilización de los fondos públicos.
5. **Contabilidad, registro e información:** Se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados, para perseguir objetivos de control, gestión e información sobre la toma de decisiones.
6. **Escrutinio y auditoría externos:** Se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y el poder ejecutivo lleva a cabo el seguimiento correspondiente.

El conjunto de indicadores de alto nivel mide las seis dimensiones fundamentales de desempeño en materia de GFP, **el desempeño operacional de los elementos clave de los sistemas de GFP, los procesos e instituciones** del gobierno central, el poder legislativo y el sistema de auditoría externo de un país. Además, el informe de desempeño de la GFP (ID-GFP) utiliza el análisis basado en indicadores para elaborar una evaluación integrada del sistema de GFP en cada una de las seis dimensiones fundamentales de desempeño del mismo y para evaluar el impacto probable de sus debilidades en los tres niveles de resultados presupuestarios.

El conjunto de indicadores de alto nivel capta **los componentes clave del sistema de GFP** reconocidos como vitales, para que todos los países puedan realizar una sólida gestión de las finanzas públicas. En algunos países, el IP-GFP puede incluir una evaluación de cuestiones adicionales, específicas de países, para lograr una visión general del desempeño del sistema de GFP.

Se prevé que la repetida aplicación de los indicadores como una herramienta proporcione información sobre la medida en que está mejorando o no el desempeño en materia de GFP del país. Además, el IP-GFP reconoce los esfuerzos efectuados por el gobierno para reformar el sistema de GFP mediante la descripción de medidas de reforma, recientes y continuas, que quizá aún no

² Esas dimensiones fundamentales se han determinado sobre la base de lo deseable y factible para medir y definir las características y calidad de los elementos esenciales de un sistema de GFP captados por el conjunto de indicadores de alto nivel.

hayan influido sobre el desempeño en materia de GFP. No obstante, el informe no incluye ninguna recomendación de reforma ni supuestos sobre el impacto potencial de las reformas en curso sobre el desempeño de la GFP.

Los indicadores de desempeño en materia de GFP se refieren a la gestión de las finanzas públicas a nivel del gobierno central, incluidas las instituciones de supervisión. El gobierno central consiste en un grupo central de ministerios y departamentos (y, en algunos casos, unidades desconcentradas, como las administraciones provinciales) que constituyen una unidad institucional única. En muchos países, otras unidades operan como subordinadas al gobierno central, con una entidad jurídica separada y considerable autonomía en sus operaciones (en el presente documento se denominan “organismos públicos autónomos”) e integran las operaciones del gobierno central. Esas unidades se utilizarían para aplicar la política del gobierno central, y entre ellas pueden figurar instituciones sin fines de lucro, controladas y financiadas principalmente por el gobierno central.

Las operaciones de otros niveles del gobierno general y de las empresas públicas se tienen en cuenta en el conjunto de indicadores de desempeño en materia de GFP exclusivamente en la medida en que influyan sobre el desempeño del sistema nacional de GFP y sus vínculos con la política fiscal nacional, formulada y controlada por el gobierno central (véase ID-8, ID-9 y ID-23). Otros componentes del gobierno general son los niveles inferiores con mecanismos de contabilidad independientes y sistemas de GFP propios (por ejemplo, los presupuestos y los sistemas de contabilidad). Entre esos gobiernos subnacionales pueden figurar gobiernos estatales, provinciales y regionales de más alto nivel y gobiernos locales (incluidos, por ejemplo, los de distritos y municipalidades) a un nivel inferior. El sector público comprende, además del gobierno general, sociedades o empresas públicas creadas para otorgar bienes y servicios en un mercado y controladas por unidades gubernamentales, a las que deben rendir cuentas. Las sociedades públicas pueden ser no financieras o financieras; estas últimas comprenden entidades monetarias, como el banco central³. La sección del IP-GFP sobre cuestiones específicas de países puede incluir información adicional sobre otros niveles de gobierno y sobre las empresas públicas.

El conjunto de indicadores centra la atención en los ingresos y gastos realizados a través del presupuesto del gobierno central. No obstante, las actividades extrapresupuestarias del gobierno central se reflejan en parte en los indicadores ID-7, ID-9, ID-26 y D-2. Se trata, habitualmente, de gastos realizados por unidades del gobierno central, y financiados con cargo a fuentes de ingresos con un destino determinado (internas o externas, siendo a menudo estas últimas tan sólo teóricamente presupuestarias) y por organismos públicos autónomos.

³ Para obtener mayores detalles sobre la definición del sector público y sus subdivisiones, véanse los párrafos 2.9-2.62 del Manual de EFP (Manual de estadísticas de las finanzas públicas, FMI, 2001)

El Marco de referencia para la medición del desempeño no mide **los factores que influyen sobre el desempeño**, como el Marco jurídico o las capacidades existentes en el gobierno. En especial, el conjunto de indicadores de alto nivel se ocupa del desempeño operacional de los elementos clave del sistema de GFP, y no de los insumos que permiten a dicho sistema alcanzar determinado nivel de desempeño.

El Marco de referencia para la medición del desempeño no comprende **el análisis de la política fiscal ni de la política del gasto**, que permitirían determinar si la política fiscal es sostenible, si el gasto en que se incurre a través del presupuesto surte el efecto deseado en materia de reducción de la pobreza o logro de otros objetivos de políticas, o si se logra un uso eficiente del dinero en la esfera de la prestación de los servicios. Ello requeriría análisis detallados de datos o la utilización de indicadores específicos de países. El Marco se centra más bien en la evaluación de la medida en que **el sistema de GFP es un factor que facilita** lograr esos resultados.

3. El conjunto de indicadores de desempeño de alto nivel

Los 28 indicadores seleccionados para el sistema de GFP del país se estructuran en tres categorías:

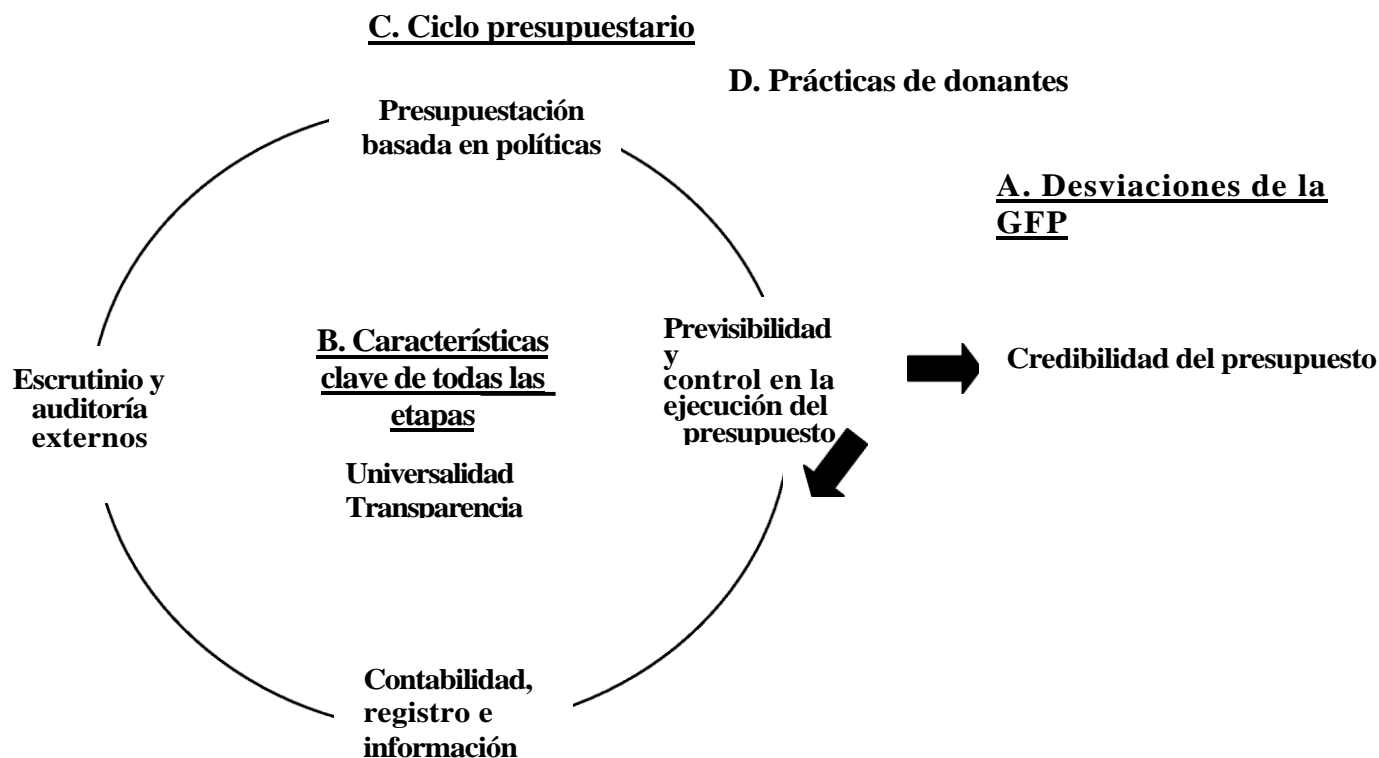
- A. Desviaciones del sistema de GFP:** Captan los resultados inmediatos del sistema en relación con el gasto y el ingreso real, comparándolos con el presupuesto original aprobado y con el nivel y la variación de los atrasos de gastos.
- B. Características clave de todas las etapas del sistema de GFP:** Captan la universalidad y transparencia del sistema de GFP en la totalidad del ciclo presupuestario.
- C. Ciclo presupuestario:** Estos indicadores captan el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones clave dentro del ciclo presupuestario del gobierno central.

Además de los indicadores de desempeño en materia de GFP del país, este Marco de referencia incluye también:

- D. Prácticas de donantes:** Captan los elementos de esas prácticas que influyen sobre el desempeño del sistema nacional de GFP.

Al principio del Anexo 1 aparece un listado completo de los diferentes indicadores.

El diagrama siguiente ilustra la estructura y cobertura del sistema de GFP, medidas por el conjunto de indicadores de alto nivel y los vínculos con las seis dimensiones fundamentales de un sistema de GFP:



A través de cada indicador se procura medir el desempeño de un elemento clave de la GFP en relación con una escala ordinal de cuatro puntos, de la A a la D. Se ha elaborado una guía para establecer qué puntaje corresponde a cada desempeño, en relación con cada uno de los indicadores. Corresponde el puntaje más alto a un indicador si el elemento básico de la GFP cumple el objetivo pertinente en forma completa, ordenada, exacta, puntual y coordinada. Por lo tanto, el conjunto de indicadores de alto nivel se centra en las cualidades básicas de un sistema de GFP, basándose en las buenas prácticas internacionales existentes y no en el logro de un criterio basado en la más reciente innovación de la GFP.

El Anexo 1 contiene información adicional sobre el calibrado y la metodología de calificación, así como información detallada correspondiente a cada uno de los indicadores.

4. El informe de desempeño de la GFP

El objetivo del informe de desempeño de la GFP (ID-GFP) consiste en proporcionar en forma concisa y normalizada una evaluación del desempeño del sistema basado en el análisis por indicadores. Los datos proporcionados por dicho informe se tendrían en cuenta en el diálogo entre el gobierno y los donantes.

El ID-GFP constituye un documento conciso con la estructura y el contenido siguientes:

- **Una recapitulación de la evaluación** (al principio del informe) utiliza el análisis por indicadores para llevar a cabo una evaluación integrada del sistema nacional de GFP en relación con las seis dimensiones fundamentales de desempeño en materia de GFP y un enunciado del impacto probable de las debilidades existentes en los tres niveles de resultados presupuestarios, disciplina fiscal global, asignación estratégica de recursos y eficiente prestación de servicios.
- **En una sección introductoria** se presenta el contexto y el proceso de preparación del informe y se especifica la proporción del gasto público que capta el informe.
- **En otra sección se presenta información relacionada con el país**, necesaria para comprender la evaluación por indicadores y global del desempeño en materia de GFP. Comprende un breve examen de la situación económica del país, la descripción de los resultados presupuestarios medidos a través del logro de la disciplina fiscal global y una asignación estratégica de fondos⁴, y una descripción del Marco jurídico e institucional de GFP.
- **En la parte principal del informe se evalúa el desempeño actual de los sistemas de GFP, los procesos e instituciones, sobre la base de los indicadores**, y se describen las medidas recientes y continuas aplicadas por el gobierno.
- **En una sección sobre procesos de reforma del gobierno** se resumen brevemente las medidas de reforma recientes y continuas aplicadas por el gobierno y se evalúan los factores institucionales que probablemente influirán sobre la planeación y aplicación de la reforma en el futuro.

Como ya se señaló, el informe es un enunciado del desempeño actual de la GFP; en él no se incluyen recomendaciones de reformas o planes de acción. Si los donantes y el gobierno sustentan distintas opiniones en cuanto a las conclusiones del informe, la opinión del gobierno podría reflejarse en un anexo de dicho documento.

El Anexo 2 contiene información y orientación adicionales sobre el ID-GFP.

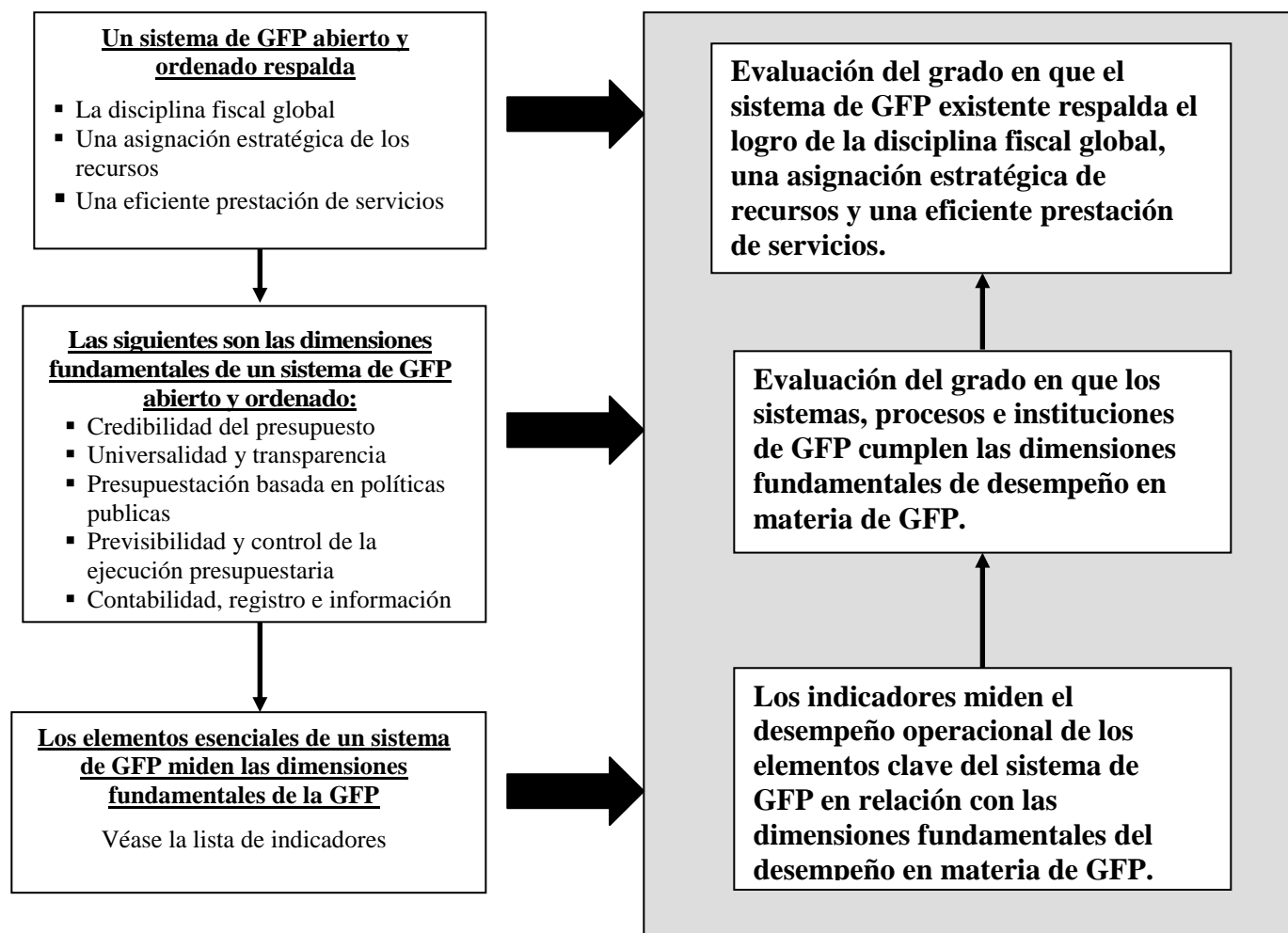
⁴ Extraída de otro trabajo de análisis.

5. Estructura global del Marco de referencia para la medición del desempeño

A continuación se resume la estructura del Marco de referencia para la medición del desempeño:

Marco analítico en que se basa el Marco de referencia para la medición del desempeño

Evaluación proporcionada por el Marco de referencia para la medición del desempeño



Anexo 1

El conjunto de indicadores de desempeño
de alto nivel en materia de GFP

El conjunto de indicadores de desempeño de alto nivel en materia de GFP

Presentación del conjunto de indicadores

	A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto
ID-1	Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado
ID-2	Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado
ID-3	Desviaciones de los Ingresos Totales en comparación con el presupuesto original aprobado
ID-4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos
	B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia
ID-5	Clasificación del presupuesto
ID-6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria
ID-7	Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales.
ID-8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales
ID-9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave
	C. CICLO PRESUPUESTARIO
	C (i) Presupuestación basada en políticas
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación
	C (ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial
ID-21	Eficacia de la auditoría interna
	C (iii) Contabilidad, registro e informes
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales
	C (iv) Escrutinio y auditoría externa
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos
	D. PRÁCTICAS DE DONANTES
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

Metodología de calificación

La mayoría de los indicadores tienen varias dimensiones, que deben evaluarse separadamente, vinculadas con el objeto del indicador. El puntaje global de un indicador se basa, por lo tanto, en las evaluaciones de las diferentes dimensiones del indicador. La combinación de los puntajes de las dimensiones para obtener el puntaje global del indicador se realiza a través del método de calificación 1 (M1), correspondiente a algunos indicadores, y el método de calificación 2 (M2), correspondiente a otros. En la orientación sobre el indicador correspondiente a cada indicador se especifica qué metodología debe utilizarse.

El método 1 (M1) se utiliza para todos los indicadores de una única dimensión y para los indicadores de una pluralidad de dimensiones cuando es probable que los resultados insatisfactorios que corresponden a una dimensión del indicador vayan en detrimento del impacto del desempeño adecuado de otras dimensiones del mismo indicador (en otras palabras, se basa en el vínculo más débil de las dimensiones conexas del indicador). Con respecto a los indicadores de dos o más dimensiones, los pasos de determinación del puntaje global o agregado del indicador son los siguientes:

- Inicialmente, cada dimensión se evalúa en forma independiente y se le asigna un puntaje.
- Se combinan los puntajes de las diferentes dimensiones eligiendo el puntaje más bajo dado a cada dimensión.
- Corresponde agregar un ‘+’ cuando cualquiera de las restantes dimensiones obtiene un puntaje más alto (Nota: NO es posible elegir el puntaje correspondiente a una de las dimensiones de más alto puntaje y agregar un ‘-’ para dimensiones de puntaje más bajo, ni TAMPOCO agregar un ‘+’ al puntaje de un indicador al que corresponde una sola dimensión).

El método 2 (M2) se basa en el promedio de los puntajes de las diferentes dimensiones del indicador. Corresponde aplicarlo a indicadores pluridimensionales seleccionados cuando un bajo puntaje de una dimensión del indicador no va necesariamente en detrimento del impacto de un puntaje alto en otra dimensión del mismo indicador. Aunque todas las dimensiones corresponden al mismo ámbito del sistema de GFP, el avance en determinada dimensión puede lograrse en forma independiente de los demás y sin tener que seguir lógicamente determinada secuencia. Los siguientes son los pasos de determinación del puntaje global o agregado del indicador:

- Para cada dimensión, evaluar qué nivel se ha alcanzado en la escala de calibrado de cuatro puntos (como en el caso de M1).
- Ir al cuadro de conversión para el método de calificación M2 (*infra*) y buscar la sección apropiada del cuadro (indicadores bidimensionales, tridimensionales o cuatridimensionales),
- Identificar el renglón del cuadro que corresponda a la combinación de puntajes dada a las dimensiones del indicador (no interesa el orden de los puntajes dimensionales),
- Elegir el puntaje global que corresponda al indicador.

El cuadro de conversión se aplica a todos los indicadores en que sólo se utiliza el método de calificación M2; no puede usarse para indicadores que utilizan M1, ya que se obtendría un puntaje incorrecto. NO debería usarse el cuadro de conversión para sumar los puntajes de todos los subconjuntos de indicadores, ya que el cuadro no está destinado a ese fin. En general, el conjunto de indicadores de desempeño no ha sido concebido para realizar agregación de cifras, por lo que no se ha elaborado una metodología a esos efectos.

Cuadro de conversión para el método de calificación M2

Puntajes para las difer. Dimensiones		Punt. Global M2	
Indicadores bidimensionales			
D	D	D	
D	C	D+	
D	B	C	
D	A	C+	
C	C	C	
C	B	C+	
C	A	B	
B	B	B	
B	A	B+	
A	A	A	
Indicadores tridimensionales			
D	D	D	D
D	D	C	D+
D	D	B	D+
D	D	A	C
D	C	C	D+
D	C	B	C
D	C	A	C+
D	B	B	C+
D	B	A	B
D	A	A	B
C	C	C	C
C	C	B	C+
C	C	A	B
C	B	B	B
C	B	A	B
C	A	A	B+
B	B	B	B
B	B	A	B+
B	A	A	A
A	A	A	A

Nota: Carece de importancia el orden en que se asignan los diferentes puntajes a las dimensiones de un indicador

Puntaje para las difer. Dimensiones				Punt. Global M2
Indicadores cuatrodimensionales				
D	D	D	D	D
D	D	D	C	D
D	D	D	B	D+
D	D	D	A	D+
D	D	C	C	D+
D	D	C	B	D+
D	D	C	A	C
D	D	B	B	C
D	D	B	A	C+
D	D	A	A	C+
D	C	C	C	D+
D	C	C	B	C
D	C	C	A	C+
D	C	B	B	C+
D	C	B	A	C+
D	C	A	A	B
D	B	B	B	C+
D	B	B	A	B
D	B	A	A	B
D	A	A	A	B+
C	C	C	C	C
C	C	C	B	C+
C	C	C	A	C+
C	C	B	B	C+
C	C	B	A	B
C	C	A	A	B
C	B	B	B	B
C	B	B	A	B
C	B	A	A	B+
C	A	A	A	B+
B	B	B	B	B
B	B	B	A	B+
B	B	A	A	B+
B	A	A	A	A
A	A	A	A	A

NO PUEDE aplicarse el cuadro a los indicadores en que se utilice el método de calificación M1.

Orientación general sobre calificación

Para justificar la asignación de determinado puntaje a una dimensión de un indicador deben cumplirse todos los requisitos especificados para ese puntaje en el cuadro de calificación. No obstante, en algunos casos puede justificarse un puntaje a través de requisitos alternativos, en cuyo caso éstos se separan mediante la palabra ‘O’.

El puntaje ‘D’ se considera residual; se aplica cuando no se cumplen los requisitos de un puntaje más alto. Si bien el calibrado de cada dimensión de un indicador (es decir, los requisitos mínimos de determinado puntaje) también incluye la descripción de los requisitos del puntaje ‘D’, pueden existir casos en que la situación real no corresponda razonablemente a esa descripción aunque no se cumplan los requisitos de un puntaje más alto. En ese caso, corresponde asignar un puntaje ‘D’, e incluir en la parte narrativa un comentario sobre la diferencia entre los requisitos del puntaje y la situación real.

El cumplimiento de los requisitos de un puntaje puede evaluarse sobre la base de diferentes horizontes cronológicos. El período pertinente en que debe evaluarse una dimensión, y respecto del cual debe por lo tanto buscarse la prueba, se especifica en la orientación o el calibrado en relación con muchos indicadores o dimensiones. Cuando no se especifica, debe evaluarse sobre la base de la situación actual o, si se trata de hechos periódicos, sobre la base de los hechos ocurridos durante el ciclo presupuestario más reciente.

La evaluación de los indicadores ID-1, ID-2, ID-3 y D-1 requiere, como base, datos correspondientes a tres años. Éstos deben abarcar el ejercicio completo más reciente con respecto al cual se dispone de datos y los dos ejercicios inmediatamente anteriores. La evaluación se basa en los resultados de dos de esos tres años⁵, es decir que se admite la posibilidad de que un año sea anormal (y no habrá de tenerse en cuenta para el puntaje) en virtud de circunstancias inusuales, tales como perturbaciones externas (por ejemplo, desastres naturales, fluctuaciones de precios de importantes productos de exportación o de importación) o problemas internos (por ejemplo, de carácter político). Como en general esas anomalías se han tenido en cuenta en el calibrado, en el conjunto de datos básicos no debe omitirse ningún ejercicio.

En el sitio web www.pefa.org se incluirá orientación adicional sobre puntajes, así como respuestas a preguntas frecuentemente formuladas.

Orientación específica sobre cada indicador

El Anexo 1 también proporciona orientación detallada sobre la calificación de cada uno de los indicadores, incluyendo los cuadros de puntaje que les corresponden.

En el recuadro que figura en la Sección 3 del Anexo 2 se proporciona orientación sobre el informe narrativo correspondiente a cada indicador.

⁵ Con excepción de los requisitos que corresponden a un puntaje ‘A’ conforme al ID-2.

ID-1. Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

La posibilidad de llevar a cabo el gasto presupuestado es un factor importante para respaldar la capacidad del gobierno de prestar los servicios públicos correspondientes al ejercicio tal como se expresan en los enunciados de políticas, compromisos de resultados y planes de trabajo. El indicador refleja esa situación a través de la comparación del gasto total real con el gasto total originalmente presupuestado (definido en la documentación del presupuesto público y en los informes fiscales), pero en él no se tienen en cuenta dos categorías de gastos sobre las que el gobierno tendrá escaso control: a) los pagos del servicio de la deuda, que en principio el gobierno no puede alterar durante el ejercicio, aunque pueden variar debido a fluctuaciones de tasas de interés y tipos de cambio, y b) el gasto en proyectos financiados por donantes, cuya administración e información habitualmente están sujetos, en gran medida, al control de los donantes.

Para conocer las razones que explican una desviación con respecto al déficit presupuestado, es importante que en la parte narrativa se describan los factores externos que puedan haber conducido a la desviación, y en especial que se haga referencia al impacto de las desviaciones con respecto al ingreso presupuestado, evaluadas a través de los indicadores ID-3 (ingreso interno) y D-1 (ingreso externo). También es importante conocer el impacto de una desviación del gasto total sobre la posibilidad de realizar el gasto conforme a la estructura presupuestada respectiva; hágase referencia también a ID-2 y ID-16.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado (es decir, excluidos los cargos del servicio de la deuda, pero también el gasto en proyectos que cuentan con financiamiento externo).

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
A	i) En no más de uno de los últimos tres años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 5% con respecto al gasto presupuestado.
B	i) En no más de uno de los últimos tres años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 10% con respecto del gasto presupuestado
C	i) En no más de uno de los últimos tres años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 15% con respecto al gasto presupuestado
D	i) En dos de los tres últimos años o en los tres últimos años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 15% del gasto presupuestado

ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado (*La versión de ese cuadro se encuentra en el Anexo 3*)

Cuando la composición del gasto difiere considerablemente de la prevista en el presupuesto original, el presupuesto no será un enunciado útil de los objetivos de políticas. Para realizar una medición con respecto a este indicador es preciso evaluar empíricamente el gasto efectivo en comparación con el presupuesto original a nivel subagregado. Como los presupuestos normalmente se aprueban y administran a nivel administrativo (ministerio/departamento/dependencia), esta es la base preferida para la evaluación, aunque es aceptable el nivel funcional o de programas, siempre que se utilice la misma base tanto para las asignaciones presupuestarias como para la presentación de informes sobre la ejecución. A nivel administrativo se deberá calcular la varianza correspondiente a los principales rubros presupuestarios (partidas) de ministerios, departamentos y dependencias, incluidos en el presupuesto aprobado⁶. Si se utiliza una clasificación funcional, la varianza debe basarse en las 10 principales funciones de estadísticas de las finanzas públicas y clasificación de las funciones de las administraciones públicas (EFP/CFAP). Si se opta por el nivel de programas, estos deben ser programas “principales” de alto nivel.

La variación del nivel global del gasto (evaluada en el ID-1) se reflejará en variaciones del gasto correspondientes a rubros presupuestarios de nivel administrativo (funcional/de programas). La primera dimensión de este indicador permite calibrar la medida en que las reasignaciones entre rubros presupuestarios durante la ejecución del presupuesto han contribuido a la varianza en la composición del gasto. Además de excluirse el servicio de la deuda y los gastos de los proyectos financiados por donantes (como en el ID-1), las partidas para contingencias⁷ no se incluyen en el cálculo.

La segunda dimensión reconoce que si bien es prudente incluir un monto para contemplar casos previstos en forma de una reserva para contingencias (aunque el tamaño de esta no debe ser tan grande que socave la credibilidad del presupuesto general), las “buenas prácticas” aceptadas exigen que los montos se imputen a las partidas con cargo a las que se efectúa el gasto no previsto (en otras palabras, el gasto no se imputa directamente a la partida para contingencias). Los evaluadores deben analizar el tratamiento presupuestario y contable de las partidas discernibles para contingencias en la descripción de la evaluación. La calibración se basa en el volumen de gastos registrados con cargo a la partida para contingencias (salvo en el caso de las transferencias a un fondo para desastres o algo semejante), ya que esto constituye una desviación del objetivo de políticas.

⁶ Si hay más de 20 rubros presupuestarios principales, deberá calcularse la varianza en la composición del gasto respecto de los rubros más grandes que en conjunto representen el 75% del presupuesto, como mínimo deberían ser 20 los rubros representados en el caso de las clasificaciones por nivel administrativo o de programas, y los rubros restantes (excluidas las partidas para contingencias) deben agregarse en una partida.

⁷ Las partidas para contingencias solo deben comprender partidas claramente establecidas sin asignar al momento de la preparación del presupuesto, pero que se usen para cubrir déficits de gasto de cualquier unidad presupuestaria durante la etapa de ejecución. Pueden comprender una asignación para reservas por aumentos de salarios, es decir, mantenida a nivel central pero distribuida entre los usuarios del presupuesto una vez que se haya fijado (o acordado con los sindicatos) el nivel del pertinente aumento. Ellas normalmente se establecen ya sea como una partida independiente o una subpartida bajo el Ministerio de Hacienda, con un título claramente señalado, como por ejemplo: “reserva para imprevistos” o “gastos no previstos/gastos varios”. NO deben incluirse las contingencias creadas dentro de partidas de usuarios del presupuesto, ni las partidas que se sospeche que en realidad se están asignando para imprevistos.

Cuando parte del presupuesto esté protegida de reducciones del gasto, ya sea por motivos de políticas (por ejemplo, gasto en la reducción de la pobreza) o reglamentarios (por ejemplo, pagos obligatorios de subsidios de asistencia social), ello aparecerá como una varianza en la composición del gasto. Los evaluadores deben informar sobre la base del gasto protegido y la medida de este.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) La medida de la varianza en la composición del gasto durante los tres últimos años, **excluidas** las partidas para contingencias (en la nota⁸ de pie de página se expone la metodología para calificar este aspecto).
- ii) El monto medio de gasto imputado efectivamente a la partida para contingencias en los últimos tres años.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
A	<ol style="list-style-type: none">i) La varianza en la composición del gasto fue superior al 5% en no más de uno de los últimos tres años.ii) El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias en promedio fue de menos del 3% del presupuesto original.
B	<ol style="list-style-type: none">i) La varianza en la composición del gasto fue superior al 10% en no más de uno de los últimos tres años.ii) El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias en promedio fue de más del 3% pero de menos del 6% del presupuesto original.
C	<ol style="list-style-type: none">i) La varianza en la composición del gasto fue superior al 15% en no más de uno de los últimos tres años.ii) El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias en promedio fue de más del 6%, pero de menos del 10%, del presupuesto original.
D	<ol style="list-style-type: none">i) La varianza en la composición del gasto fue superior al 15% en por lo menos dos de los últimos tres años.ii) El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias en promedio fue de más del 10% del presupuesto original.

⁸ Los pasos que deben darse para los cálculos de cada ejercicio son los siguientes (del sitio web www.pefa.org puede descargarse un hoja de Excel que facilita los cálculos; también incluye un ejemplo):

- Con respecto a cada rubro presupuestario que haya contribuido a determinar el gasto primario, calcular la desviación entre el gasto real y el previsto en el presupuesto original.
- Sumar los valores absolutos de las desviaciones que corresponden a todos los rubros presupuestarios (valor absoluto = diferencia positiva entre las cifras reales y las presupuestarias). No utilizar desviaciones porcentuales.
- Calcular la suma como porcentaje del gasto primario presupuestado agregado.
- Deducir el porcentaje de la desviación del gasto global primario que corresponde a cada ejercicio (calculada para ID-1) para obtener el número de puntos porcentuales en que la varianza en la composición del gasto haya superado a la desviación global del gasto.
- Ir al cuadro de clasificación de arriba y establecer en cuántos ejercicios el número de puntos porcentuales fue mayor de cinco o de 10.

ID-3. Ingresos efectivos agregados en comparación con el presupuesto original aprobado (*La versión de ese cuadro se encuentra en el Anexo 3*)

Una previsión exacta de los ingresos es un factor fundamental para la preparación de un presupuesto creíble. Las previsiones optimistas de ingresos pueden redundar en asignaciones de gasto injustificadamente grandes, y en déficits fiscales más grandes si el gasto no se redujera cuando los ingresos fueran inferiores a los previstos. Por otra parte, el pesimismo en las previsiones puede dar lugar a que los fondos provenientes de un flujo de ingresos mayor de lo previsto se usen para gastos que no se hayan sometido al examen del proceso presupuestario. Como las consecuencias de la obtención de ingresos inferiores a los previstos son más graves, especialmente a corto plazo, los criterios utilizados para calificar este indicador permiten, en comparación, más flexibilidad al evaluar la recaudación de ingresos superiores a los previstos.

Se reconoce que los ingresos efectivos pueden desviarse del presupuesto aprobado originalmente por motivos no vinculados con la calidad básica de las previsiones, como un gran choque macroeconómico. Por este motivo, la calibración permite excluir a un año inusual o “atípico” gracias a la concentración en desviaciones importantes de las previsiones que se producen en dos o más de los tres años abarcados por la evaluación.

El indicador se limita a los ingresos internos, que pueden incluir “ingresos extraordinarios” como los fondos provenientes de la venta de activos.

En la descripción con la que se respalden las calificaciones se debe:

- describir las fuentes de datos (que normalmente se extraerán de los informes de ejecución del presupuesto o de los estados financieros anuales), y señalarse toda inquietud acerca de su grado de adecuación y confiabilidad;
- proporcionar información básica acerca de los mecanismos institucionales para hacer las previsiones de los ingresos;
- señalar todo factor especial que afecte la composición de los ingresos, los pronósticos y el desempeño (por ejemplo, la dependencia de ingresos provenientes de recursos naturales; las fuentes de volatilidad económica y volatilidad de los ingresos; las reformas tributarias importantes; la evolución macroeconómica imprevista; “beneficios extraordinarios”), y
- analizar toda interdependencia entre el ID-3 y otros indicadores, especialmente el ID-1 (gasto efectivo) y el D-1 (apoyo presupuestario directo, que abarca los préstamos en condiciones concesionarias y los ingresos de fuentes externas).

Dimensión que debe evaluarse (método de calificación M1):

- i) Ingresos internos efectivos en comparación con los ingresos internos que figuran en el presupuesto aprobado originalmente.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
A	i) Los ingresos internos efectivos fueron de entre el 97% y el 106% de los ingresos internos
B	i) Los ingresos internos efectivos fueron de entre el 94% y el 112% de los ingresos internos presupuestados en por lo menos dos de los últimos tres años
C	i) Los ingresos internos efectivos fueron de entre el 92% y el 116% de los ingresos internos presupuestados en por lo menos dos de los últimos tres años
D	i) Los ingresos internos efectivos fueron inferiores al 92% o superiores al 116% de los ingresos internos presupuestados en dos o tres de los últimos tres años

ID-4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos

Los atrasos de pagos de gastos constituyen obligaciones de gastos en que ha incurrido el gobierno con respecto a las cuales se esté en mora frente a empleados, proveedores, contratistas o prestamistas, y constituyen una modalidad de financiamiento no transparente. Un alto nivel de atrasos puede indicar diferentes problemas, como inadecuados controles de los compromisos, racionamiento del efectivo, inadecuada presupuestación para contratos, insuficiente presupuestación de partidas específicas o falta de información. El concepto de atraso de gastos implica que debe efectuarse el pago pendiente en virtud de una obligación legal específica o un compromiso contractual asumido por el sector público, y puede corresponder a créditos exigibles, pero no pagados, por concepto de salarios, pensiones, suministros, servicios, alquileres o intereses de la deuda interna o externa. Las demoras o reducciones de las transferencias de subsidios y donaciones a organismos públicos autónomos y otros niveles de gobierno no constituyen atrasos a menos que formen parte de una obligación legal (en que se especifique el monto y la oportunidad de realización de cada pago) o surjan de un acuerdo contractual. Una reserva para una transferencia en la ley de presupuesto anual o en la ley de autorizaciones presupuestarias no constituiría en sí misma una obligación legal. La amortización no pagada del principal de un préstamo no se considera un atraso en el caso de este indicador, ya que la amortización no es un gasto, sino una transacción financiera.

Reglamentos locales o prácticas ampliamente aceptadas pueden especificar el momento en que se incurre en atrasos del pago de un crédito. Si se aplica una práctica local de ese género para medir el saldo de los atrasos, es preciso describir su contenido y base en la parte narrativa. No obstante, a falta de criterios preestablecidos, la evaluación consistiría en prácticas empresariales internacionalmente aceptadas según las cuales el pago de un crédito se considerará en mora si no se ha efectuado dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que el gobierno reciba la factura o solicitud de pago de un proveedor (en relación con suministros, servicios u obras llevados a cabo), en tanto que la omisión de efectuar pagos de la nómina para el personal o cumplir un plazo para el pago de intereses de la deuda hace incurrir en mora automática.

Este indicador guarda relación con la determinación de la medida en que exista un saldo de atrasos y en que el problema sistémico esté en proceso de control y procure resolverse. Aunque pueden requerirse cálculos especiales para identificar y cancelar antiguos atrasos, ello no será eficaz si siguen creándose nuevos atrasos (pagos exigibles en el último ejercicio pero no efectuados). Lo más fundamental, sin embargo, es evaluar en qué medida existen datos sobre atrasos y si son completos, pues sin ellos no puede efectuarse una evaluación.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como porcentaje del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de ese saldo.
- ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
A	<p>i) El saldo de los atrasos es bajo (es decir, no llega al 2% del total del gasto)</p> <p>ii) Se generan datos confiables y completos sobre el saldo de los atrasos a través de procedimientos de rutina por lo menos al cierre de cada ejercicio (y esos datos incluyen un perfil de edades).</p>
B	<p>i) El saldo de los atrasos se sitúa entre el 2% y el 10% del total del gasto, y existen pruebas de que se ha reducido considerablemente (es decir, en más del 25%) en los dos últimos años.</p> <p>ii) Se generan anualmente datos sobre el saldo de los atrasos, pero pueden no ser completos en relación con algunas categorías de gasto identificadas o instituciones presupuestarias especificadas.</p>
C	<p>i) El saldo de los atrasos se sitúa entre el 2% y el 10% del total del gasto, y no existen pruebas de que se haya reducido considerablemente en los dos últimos años.</p> <p>ii) Se han generado datos sobre el saldo de los atrasos a través de por lo menos un cálculo general ad hoc dentro de los dos últimos años.</p>
D	<p>i) El saldo de los atrasos supera el 10% del total del gasto.</p> <p>ii) No existen datos confiables sobre el saldo de los atrasos de los dos últimos ejercicios.</p>

ID-5. Clasificación del presupuesto

Un sólido sistema de clasificación permite realizar el seguimiento del gasto relativo a las siguientes dimensiones: unidad administrativa, económica, funcional y de programas. Cuando se aplican prácticas de clasificación internacional estándar, los gobiernos pueden declarar el gasto en formato de EFP y realizar el seguimiento del gasto en reducción de la pobreza y otras categorías seleccionadas de gastos. El presupuesto deberá presentarse en un formato que refleje las más importantes clasificaciones (generalmente la administrativa, combinada con la económica, la funcional y/o la programática) y la clasificación se insertará en el gráfico de cuentas, para tener la certeza de que todas las transacciones se declaren conforme a las clasificaciones que se hayan utilizado.

En los países en que la estrategia de reducción de la pobreza es un componente básico del Marco de política global del gobierno, lo normal es que la definición del gasto en reducción de la pobreza esté vinculada directamente con la clasificación del presupuesto.

La norma internacional de los sistemas de clasificación consiste en las estadísticas de las finanzas públicas (EFP), que constituyen el Marco para la clasificación económica y funcional de las transacciones. En virtud del sistema de clasificación de las funciones de las administraciones públicas (CFAP), respaldado por las Naciones Unidas, que es el sistema de clasificación funcional que se aplica en las EFP, hay 10 funciones principales en el más alto nivel y 69 funciones en el segundo nivel (subfuncional).

No existe una norma internacional para la clasificación programática, tipo de clasificación que se utiliza en muy diversas vías en los distintos países. No obstante, la clasificación de este género puede ser un instrumento importante en materia de formulación, gestión e información presupuestaria (ref. ID- 12), y en la parte narrativa deberá explicarse la manera en que se aplica si la utilización de esa base da lugar al puntaje más alto.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
A	i) La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativa, económica y subfuncional mediante la utilización de normas de EFP/CFAP o de una norma que pueda generar documentación uniforme conforme a esas normas (la clasificación subfuncional puede sustituirse por una clasificación por programas si se aplica con un nivel de detalle no menor que el de la subfuncional).
B	i) La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativa, económica y subfuncional (utilizándose por lo menos las 10 principales funciones de la CFAP), mediante el uso de normas de EFP/CFAP o una norma que pueda generar documentación uniforme conforme a esas normas.
C	i) La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativa y económica en que se utilizan normas de EFP o una norma que pueda generar documentación coherente que corresponda a esas normas.
D	i) La formulación y ejecución del presupuesto se basan en una clasificación diferente (por ejemplo, no compatible con EFP o exclusivamente con una clasificación administrativa).

ID-6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria

La documentación del presupuesto anual (los documentos anuales y de respaldo del presupuesto), tal como se presentan al poder legislativo para escrutinio y aprobación, deben brindar un cuadro completo de las previsiones fiscales del gobierno central, los proyectos de presupuesto y las desviaciones de ejercicios anteriores. Además de la información detallada sobre ingresos y gastos, y para que pueda considerarse completa, la documentación del presupuesto deberá incluir información sobre los siguientes componentes:

1. Supuestos macroeconómicos, incluidas, por lo menos, estimaciones del crecimiento agregado, la inflación y el tipo de cambio.
2. Déficit fiscal, definido conforme a EFP u otro patrón internacionalmente reconocido.
3. Financiamiento del déficit, describiendo la composición prevista.
4. Saldo de la deuda incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente.
5. Activos financieros, incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente.
6. Resultados del presupuesto del ejercicio anterior, presentados con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.
7. Presupuesto del ejercicio corriente (el presupuesto revisado o los resultados estimados), presentado con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.
8. Datos presupuestarios resumidos correspondientes al ingreso y al gasto conforme a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas (ref. ID-5), incluyendo datos para el ejercicio corriente y el anterior.
9. Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de políticas, con estimaciones del impacto presupuestario de todas las principales modificaciones de la política de ingresos y/o de otras modificaciones importantes de los programas de gasto.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Proporción de la información arriba referida (para que pueda tenerse en cuenta en la evaluación, deberá cumplirse plenamente la especificación del parámetro de referencia de la información) contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el gobierno central.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
A	i) La documentación del presupuesto reciente cubre entre siete y nueve de los nueve parámetros de referencia de la información
B	i) La documentación del presupuesto reciente cubre entre cinco y seis de los nueve parámetros de referencia de la información
C	i) La documentación del presupuesto reciente cubre entre tres y cuatro de los nueve parámetros de referencia de la información
D	i) La documentación del presupuesto reciente cubre dos o menos de los nueve parámetros de referencia de la información

ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales.

Las estimaciones presupuestarias anuales, los informes de ejecución en el curso del ejercicio, los estados financieros de cierre de ejercicio y otros informes fiscales para el público deberán abarcar todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno central, para brindar una visión completa del ingreso del gobierno central, el gasto de todas las categorías, y el financiamiento. Ello se logrará: i) si las operaciones extrapresupuestarias (actividades del gobierno central no incluidas en la ley anual de presupuesto, como las financiadas a través de fondos extrapresupuestarios) son insignificantes, o si en los informes fiscales se incluyen gastos significativos sobre actividades extrapresupuestarias, y ii) si las actividades incluidas en el presupuesto pero administradas al margen del sistema de administración y contabilidad presupuestaria del sector público (principalmente proyectos financiados por donantes) son insignificantes o se incluyen en los informes fiscales del sector público.

Aunque el financiamiento de proyectos a cargo de donantes escapa en parte al control gubernamental (en especial en el caso de los insumos suministrados en especie, es decir, proporcionados y pagados en virtud de contratos de los que el gobierno no sea parte), los ministerios, departamentos y organismos (MDO) a cargo de la ejecución de proyectos financiados por donantes deben poder por lo menos proporcionar informes financieros adecuados sobre el ingreso y uso de financiamiento de donantes recibido en efectivo. La asistencia proporcionada por los donantes al gobierno y relacionada con el suministro de información financiera completa sobre respaldo para proyectos (incluidos insumos en especie) se evalúa a través del indicador D-2.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Nivel del gasto extrapresupuestario (distinto del de los proyectos financiados por donantes) que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales.
- ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales.

Dimensión	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
A	i) El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto del de los proyectos financiados por donantes) es insignificante (no llega al 1% del total del gasto). ii) En los informes fiscales se incluye información completa sobre ingresos y gastos correspondiente al 90% (en valor) de los proyectos financiados por donantes, salvo los insumos proporcionados en especie, O BIEN el gasto para proyectos financiados por donantes es insignificante (no llega al 1% del total del gasto).
B	i) El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto del de los proyectos financiados por donantes) se sitúa entre el 1% y el 5% del total del gasto. ii) Se incluye en los informes fiscales información completa sobre ingresos y gastos de los proyectos financiados mediante préstamos y por lo menos el 50% (en valor) de los proyectos financiados mediante donaciones.
C	i) El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto del de los proyectos financiados por donantes) se sitúa entre el 5% y el 10% del total del gasto. ii) Se incluye en los informes fiscales información completa sobre ingresos y gastos de los proyectos financiados mediante préstamos.
D	i) El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto del de los proyectos financiados por donantes) supera el 10% del total del gasto. ii) La información sobre los proyectos financiados por donantes que figura en los informes fiscales presenta graves fallas y ni siquiera abarca todas las operaciones financiadas mediante préstamos.

ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

Aunque el conjunto de indicadores de desempeño se centra en la GFP a cargo del gobierno central, los gobiernos subnacionales (SN)⁹ de muchos países tienen una amplia gama de responsabilidades referentes al gasto. En los Estados federales, la relación fiscal entre el gobierno central (gobierno federal o de la unión) y los diferentes estados habitualmente está establecida en la constitución de la unión o federación. En otros casos, leyes específicas determinan los niveles de gobierno SN, la competencia en materia de gasto y los sistemas de reparto de ingresos. En general, las transferencias que corresponden a esas categorías son donaciones incondicionales, cuya utilización determinan los gobiernos SN a través de sus presupuestos. Además, el gobierno central puede proporcionar donaciones condicionales (para fines especiales) a gobiernos SN, para el cumplimiento de cometidos seleccionados en materia de prestación de servicios y de gastos, por ejemplo por funciones o programas, analizando caso por caso. En general, el nivel global de las donaciones (es decir, su asignación vertical) se establece en función de decisiones de política presupuestaria a discreción del gobierno central o como parte de procesos de negociación constitucionales, por lo cual no se evalúa a través de este indicador. No obstante, se requieren criterios claros, tales como fórmulas, para la distribución de donaciones entre entidades de gobiernos SN (es decir, la asignación horizontal de fondos), como garantía de transparencia y distribución y previsibilidad a mediano plazo de la disponibilidad de fondos para la planificación y presupuestación de programas de gastos por parte de gobiernos SN. También es esencial, para esos gobiernos, recibir información segura y confiable sobre las asignaciones anuales del gobierno central, bastante antes de que culminen los procesos de preparación de sus propios presupuestos (de ser posible antes de que se inicien).

Dada la creciente tendencia a que la prestación de servicios primarios se maneje a nivel de los gobiernos subnacionales, una correcta interpretación de la labor de asignación de recursos y el programa de gasto real requieren el seguimiento de la información sobre el gasto en todos los niveles de gobierno, por categorías sectoriales (que quizá no correspondan a la clasificación funcional de EFP), aunque esa no sea la estructura legal de ejecución del presupuesto. La generación de una reseña completa de asignaciones del gasto a cargo del gobierno general hace necesario que los gobiernos SN generen datos fiscales mediante una clasificación que permita compararlos con los del gobierno central y compilarlos por lo menos una vez por año y consolidarlos con los informes fiscales del gobierno central. Los gobiernos SN quizá no tengan la obligación de formular declaraciones directamente al gobierno central. Por lo tanto, puede no ser necesario que el gobierno central realice la recopilación y consolidación de datos fiscales referentes al gobierno general, sino que esa labor puede estar a cargo de una oficina nacional de estadísticas. Para que la cobertura sea útil, la información fiscal consolidada debe ser de calidad razonable, incluir todos los niveles del gobierno general y presentarse en cifras *ex ante* (presupuestadas) y *ex post* (reales). Estas últimas deben provenir de sistemas de contabilidad de rutina.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M2):

- i) Sistemas transparentes y basados en normas en la asignación horizontal, entre gobiernos SN, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (asignaciones presupuestadas y reales).
- ii) Puntual suministro de información confiable a gobiernos SN sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio.
- iii) Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectoriales.

⁹ Este indicador no abarca el financiamiento proporcionado a unidades desconcentradas del gobierno central (que carecen de mecanismos de contabilidad locales)

Dimensión	Requisitos mínimos para la calificación de la dimensión pertinente. Metodología de calificación M2
i) Transparencia y objetividad de la asignación horizontal entre gobiernos SN	<p>Calificación = A: La asignación horizontal de casi todas las transferencias (por lo menos el 90%, por valor) del gobierno central se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas.</p> <p>Calificación = B: La asignación horizontal de la mayor parte de las transferencias del gobierno central (por lo menos el 50% de ellas) se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas.</p> <p>Calificación = C: La asignación horizontal de sólo una pequeña parte de las transferencias (10% a 50%) se determina a través de sistemas transparentes y basados en normas.</p> <p>Calificación = D: La asignación horizontal de las transferencias del gobierno central no se determina en ninguna medida, o casi en ninguna medida, a través de sistemas transparentes y basados en normas.</p>
ii) Puntual suministro de información confiable a gobiernos SN sobre las asignaciones que les hará el gobierno central	<p>Calificación = A: Se proporciona a los gobiernos SN información confiable sobre las asignaciones que han de transferírseles antes de que inicien sus procesos de presupuestación detallados.</p> <p>Calificación = B: Se proporciona a los gobiernos SN información confiable sobre las asignaciones que han de transferírseles antes de que completen sus propuestas presupuestarias, para que subsista la posibilidad de introducir cambios significativos.</p> <p>Calificación = C: Se proporciona información confiable a los gobiernos SN antes del comienzo del ejercicio fiscal de las entidades subnacionales, pero cuando ya no es posible introducir cambios presupuestarios significativos.</p> <p>Calificación = D: Se proporcionan estimaciones confiables sobre transferencias después que se ha dado forma final a los presupuestos de los gobiernos SN, o las estimaciones publicadas anteriormente no son confiables.</p>
iii) Medida de la consolidación de datos fiscales referentes al gobierno general, por categorías sectoriales	<p>Calificación = A: Se recoge información fiscal (<i>ex ante</i> y <i>ex post</i>) compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con el 90% (por valor) del gasto de los gobiernos SN, y se consolida en informes anuales dentro de los 10 meses siguientes al cierre del ejercicio.</p> <p>Calificación = B: Se recoge información fiscal (<i>ex ante</i> y <i>ex post</i>) compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con el 75% (por valor) del gasto de los gobiernos SN, y se consolida en informes anuales dentro de los 18 meses siguientes al cierre del ejercicio.</p> <p>Calificación = C: Se recoge información fiscal (por lo menos <i>ex post</i>) compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con el 60% (por valor) del gasto de los gobiernos SN, y se consolida en informes anuales dentro de los 24 meses siguientes al cierre del ejercicio.</p> <p>Calificación = D: Se recopila y consolida información fiscal (<i>ex ante</i> y <i>ex post</i>) compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con menos del 60% (por valor) del gasto de los gobiernos SN, O BIEN, si la cobertura es de mayor proporción, la consolidación en informes anuales, si se realiza, tiene lugar con más de 24 meses de retraso.</p>

ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público

En general, el gobierno central debe cumplir una función formal de supervisión respecto de otras entidades del sector público, y deberá realizar el seguimiento y la gestión de los riesgos fiscales que tienen consecuencias a nivel nacional provocadas por actividades de niveles de gobierno subnacionales (SN), organismos públicos autónomos (OPA) y empresas públicas (EP), incluidos los bancos de propiedad estatal, pero quizá también por razones políticas puede tener que asumir responsabilidades en caso de incumplimiento de obligaciones financieras por parte de otras entidades del sector público, cuando no existe una función formal de supervisión. Los riesgos fiscales pueden ser causados por gobiernos SN, OPA y EP, y consisten, *inter alia*, en incumplimiento de obligaciones del servicio de la deuda (con o sin garantías del gobierno central), pérdidas operacionales causadas por operaciones cuasifiscales carentes de financiamiento, atrasos de pagos de gastos y obligaciones jubilatorias desprovistas de financiamiento.

El gobierno central debiera exigir y recibir de los OPA y las EP estados financieros trimestrales y estados auditados de cierre de ejercicio, y realizar el seguimiento de los resultados en relación con objetivos financieros. Los OPA y las EP suelen depender de ministerios técnicos, pero la consolidación de la información reviste importancia con fines de supervisión e información del riesgo fiscal agregado en que incurre el gobierno central. En los casos en que los gobiernos SN puedan generar pasivos fiscales que recaen sobre el gobierno central, debería realizarse el seguimiento de su posición fiscal por lo menos una vez por año, consolidándose también en este caso información fiscal esencial.

El seguimiento de esos riesgos fiscales por parte del gobierno central debiera permitir a éste adoptar medidas correctivas emanadas de actividades de los OPA, las EP y los gobiernos SN, en forma congruente con los principios de transparencia, adecuada gestión y responsabilidad, y con las responsabilidades relativas del gobierno central con respecto al resto del sector público.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- (i) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de los OPA y las EP.
- (ii) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos SN.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	i) Todos los principales OPA/EP presentan al gobierno central informes fiscales por lo menos semestralmente, así como cuentas auditadas anuales, y el gobierno central consolida la información en un informe sobre el riesgo fiscal por lo menos anualmente. ii) Los gobiernos SN no pueden generar pasivos fiscales para el gobierno central, O BIEN se realiza el seguimiento de la posición fiscal neta para todos los niveles de gobierno SN y el gobierno central consolida la información en informes anuales (o más frecuentes) sobre el riesgo fiscal global.
B	i) Todos los principales OPA/EP presentan al gobierno central informes fiscales, que incluyen cuentas auditadas, por lo menos anualmente, y el gobierno central consolida la información en un informe sobre el riesgo fiscal global. ii) Se realiza, por lo menos anualmente, el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno SN, y el gobierno central consolida la información en un informe sobre el riesgo fiscal global.
C	i) La mayoría de los principales OPA/EP presentan al gobierno central informes fiscales por lo menos anualmente, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto. ii) Se realiza, por lo menos anualmente, el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno SN, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto.
D	(i) No se realiza un seguimiento anual de los OPA y las EP, o éste es, en buena medida, incompleto. (ii) No se realiza un seguimiento anual de la posición fiscal neta de los gobiernos SN, o el realizado es, en buena medida, incompleto.

ID-10. Acceso del público a información fiscal clave

La transparencia dependerá de que la información referente a planes fiscales, posiciones y resultados del sector público sea de fácil acceso para el público en general o por lo menos para el grupo de interés pertinente.

En la reseña narrativa de la evaluación deberán formularse comentarios sobre la calidad de la información que se proporciona (por ejemplo, a través de un texto y una estructura comprensibles, una presentación apropiada, resumida en el caso de los documentos extensos) y sobre los medios utilizados para facilitar el acceso del público (por ejemplo, prensa, sitios web, venta de documentos importantes a un precio que no supere el de impresión, y boletines informativos referentes a información de interés principalmente local). La medida en que los medios sean apropiados dependerá del tipo de documentación y de las características de los grupos de interés o de usuarios pertinentes, por ejemplo el acceso a diferentes medios.

Los siguientes son elementos de información a los que es esencial que el público tenga acceso:

1. Documentación sobre el presupuesto anual: El público puede obtener un conjunto completo¹⁰ de documentos a través de medios apropiados cuando el proyecto de presupuesto se presenta al poder legislativo.
2. Informes de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio: Los informes se ponen sistemáticamente a disposición del público a través de medios apropiados, dentro del mes siguiente a la fecha en que estén completos.
3. Estados financieros de cierre de ejercicio: Están a disposición del público por medios apropiados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría.
4. Informes de auditoría externa: Todos los informes sobre las operaciones consolidadas del gobierno central se ponen a disposición del público por medios apropiados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría.
5. Adjudicaciones de contratos: La adjudicación de todos los contratos cuyo valor supere el equivalente de aproximadamente US\$100.000 se publica, por lo menos trimestralmente, a través de medios apropiados.
6. Recursos puestos a disposición de las unidades de servicios primarios: Por lo menos una vez por año se hace pública la información a través de medios apropiados, o se proporciona a quien la solicite, en relación con unidades de servicios primarios con cobertura nacional en no menos de dos sectores (por ejemplo, colegios elementales o clínicas de salud primarias).

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Número de los elementos de acceso público a la información arriba mencionados que se utilizan (para que un elemento sea tenido en cuenta en la evaluación debe cumplir todas las especificaciones del parámetro de información).

¹⁰ Los documentos hechos públicamente disponibles se consideran ‘completos’ si contienen toda la información referida en el indicador ID-6, en la medida en que ésta exista.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
A	i) El gobierno pone a disposición del público entre cinco y seis de los seis tipos de información indicados
B	i) El gobierno pone a disposición del público entre tres y cuatro de los seis tipos de información indicados
C	i) El gobierno pone a disposición del público entre uno y dos de los seis tipos de información indicados
D	i) El gobierno no pone a disposición del público ninguno de los seis tipos de información indicados

ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual

Aunque en general el Ministerio de Hacienda es la entidad que impulsa el proceso del presupuesto anual, la eficaz participación en ese proceso de otros ministerios, departamentos y organismos (MDO), y de las autoridades políticas¹¹, influye sobre la medida en que el presupuesto refleja las políticas macroeconómicas, fiscales y sectoriales. Una plena participación requiere un proceso presupuestario ascendente y descendente, que abarque a todas las partes en forma ordenada y puntual, conforme a un calendario predeterminado de formulación del presupuesto.

En el calendario debiera preverse la sanción de la ley de presupuesto antes de la apertura del ejercicio, y concederse tiempo suficiente para que otros MDO preparen en forma útil las propuestas detalladas de sus presupuestos conforme a la orientación recibida. Las demoras en la sanción del presupuesto pueden crear incertidumbre sobre el nivel del gasto aprobado y sobre la demora en la realización de algunas actividades gubernamentales, incluidas las que se refieren a contratos importantes. Debiera impartirse orientación clara sobre el proceso presupuestario a través de la circular presupuestaria y el manual de formulación del presupuesto, en que debieran figurar toques presupuestarios indicativos máximos para unidades administrativas o ámbitos funcionales.

Para evitar que las propuestas presupuestarias sufran modificaciones de último minuto, es importante que las autoridades políticas participen activamente en la determinación de las asignaciones agregadas (especialmente para sectores o funciones) desde una etapa temprana del proceso de preparación del presupuesto. Esa labor debiera iniciarse a través del examen y la aprobación de los toques máximos de las asignaciones que figuran en la circular presupuestaria, mediante la aprobación de esta última o de la propuesta precedente de asignaciones agregadas (por ejemplo un documento sobre el panorama presupuestario).

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M2):

- i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo.
- ii) Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente), y participación política en esa labor de orientación.
- iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo o de un órgano con mandato similar (dentro de los tres últimos años).

NOTA: Los MDO pertinentes, a los efectos de este indicador, son los que tienen a su cargo en forma directa la responsabilidad de ejecutar el presupuesto conforme a las políticas sectoriales, y que reciben directamente del Ministerio de Hacienda fondos o autorización para gastar. No deben tenerse en cuenta en la evaluación los departamentos y organismos que dependen de un ministerio, a través del cual reciben fondos presupuestarios.

¹¹ Por 'autoridades políticas' se entiende las del poder ejecutivo, por ejemplo el Gabinete o un órgano equivalente. La participación del poder legislativo en el examen de las propuestas presupuestarias se rige por el indicador ID-27.

Dimensión	Requisitos mínimos para la calificación de la dimensión pertinente. Metodología de calificación M2
i) Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo	<p>Calificación = A: Existe un calendario presupuestario anual claro, que es objeto de observancia general y que concede a los MDO un plazo suficiente (por lo menos seis semanas a partir de la fecha en que se recibe la circular presupuestaria) para completar a tiempo sus estimaciones detalladas, de modo que éstas sean útiles.</p> <p>Calificación = B: Existe un calendario presupuestario anual claro, pero suele cumplirse con cierto retraso. El calendario concede un plazo razonable a los MDO (por lo menos cuatro semanas a partir de la fecha en que se recibe la circular presupuestaria), de modo que la mayoría de ellos puedan completar a tiempo sus estimaciones detalladas, de modo que éstas sean útiles.</p> <p>Calificación = C: Existe un calendario presupuestario anual claro, pero es rudimentario y su ejecución puede sufrir frecuentes retrasos. El calendario concede a los MDO un plazo tan corto para realizar estimaciones detalladas que muchos no logran completarlas a tiempo.</p> <p>Calificación = D: No se prepara un calendario presupuestario; éste en general no se cumple, O BIEN el plazo concedido para la preparación del presupuesto de los MDO es claramente insuficiente para que éstos puedan presentar documentos útiles.</p>
ii) Directrices sobre preparación de documentos presupuestarios	<p>Calificación = A: Se remite a los MDO una circular presupuestaria exhaustiva y clara, que refleja los topes máximos aprobados por el Gabinete (u órgano equivalente) antes de que la circular se proporcione a esas entidades.</p> <p>Calificación = B: Se remite a los MDO una circular presupuestaria exhaustiva y clara, que refleja topes máximos aprobados por el Gabinete (u órgano equivalente). Esa aprobación tiene lugar después de la distribución de la circular a los MDO, pero antes de que éstos hayan completado la presentación de sus documentos.</p> <p>Calificación = C: Se remite a los MDO una circular presupuestaria que incluye topes máximos para unidades administrativas o ámbitos funcionales individuales. El Gabinete recién examina y aprueba las estimaciones presupuestarias cuando los MDO las han completado en todos sus detalles, lo que reduce considerablemente la posibilidad de que el Gabinete introduzca ajustes.</p> <p>Calificación = D: No se remite a los MDO una circular, ésta es de calidad muy insatisfactoria, O BIEN el Gabinete recién toma parte en el proceso de aprobación de las asignaciones inmediatamente antes de que se remitan estimaciones detalladas al poder legislativo, por lo que no existe la posibilidad de introducir ajustes.</p>
iii) Puntual aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo	<p>Calificación = A: En los tres últimos afros, el poder legislativo aprobó el presupuesto antes de la apertura del ejercicio.</p> <p>Calificación = B: El poder legislativo aprueba el presupuesto antes de la apertura del ejercicio, pero en uno de los tres últimos afros ha habido demoras de hasta dos meses.</p> <p>Calificación = C: En dos de los tres últimos afros, el poder legislativo aprobó el presupuesto dentro de los dos meses siguientes a la apertura del ejercicio.</p> <p>Calificación = D: El presupuesto se aprobó con más de dos meses de retraso en dos de los tres últimos ejercicios.</p>

ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación

Las decisiones sobre política del gasto tienen consecuencias plurianuales y deben guardar relación con la disponibilidad de recursos en una perspectiva de mitad de período. Por lo tanto, las modificaciones de políticas deben basarse en previsiones fiscales plurianuales del ingreso, los agregados del gasto de mitad de período relacionados con el gasto preceptivo y el financiamiento del déficit potencial (incluidos exámenes de sostenibilidad de la deuda, externa e interna).

Las decisiones y opciones sobre política del gasto debieran describirse en documentos sobre la estrategia sectorial, en que se determinan en forma completa los costos expresados como estimaciones del gasto futuro (incluidos los gastos de carácter recurrente, así como los que implican compromisos de inversiones y sus consecuencias en cuanto al costo recurrente), para establecer si las políticas actuales y futuras son económicamente asequibles en el contexto de los objetivos fiscales agregados. A partir de esa base debiera seleccionarse la política, estableciéndose asignaciones sectoriales indicativas de mediano plazo. La medida en que las estimaciones para el futuro incluyan tanto la determinación expresa del costo de la consecuencia de las nuevas iniciativas de políticas como la utilización de criterios de selección claros, vinculados con estrategias en materia de inversiones, y que formen parte del proceso anual de formulación del presupuesto completará entonces el vínculo entre la política y el presupuesto.

Es probable que los países que hayan introducido eficazmente un sistema plurianual de presupuestación por programas logren buenos resultados en la mayoría de los aspectos de este indicador. En ese sentido, los evaluadores podrían sustituir ‘funciones’ por ‘programas’ en la dimensión i) y ‘estrategias sectoriales’ por ‘programas’ en las dimensiones iii) y iv) del indicador.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M2):

- i) Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales.
- ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda.
- iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones.
- iv) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro.

Dimensión	Requisitos mínimos para la calificación de la dimensión pertinente. Metodología de calificación M2
i) Previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales	<p>Calificación = A: Se preparan previsiones de los agregados fiscales (basados en las principales categorías de la clasificación económica funcional/sectorial) para no menos de tres años, con carácter anual rotatorio. Los vínculos entre las estimaciones plurianuales y la fijación de topes presupuestarios anuales máximos son claros, y se explican las diferencias.</p> <p>Calificación = B: Se preparan previsiones de los agregados fiscales (basados en las principales categorías de la clasificación económica y funcional/sectorial) para no menos de dos años, con carácter anual rotatorio. Los vínculos entre las estimaciones plurianuales y la ulterior fijación de topes máximos presupuestarios anuales son claros, y se explican las diferencias.</p> <p>Calificación = C: Se preparan previsiones de los agregados fiscales</p>

	<p>(basados en las principales categorías de la clasificación económica) para no menos de dos años, con carácter anual rotatorio.</p> <p>Calificación = D: No se realizan estimaciones para el futuro de los agregados fiscales.</p>
<p>ii) Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda</p>	<p>Calificación = A: Se realiza anualmente el análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) sobre la deuda externa e interna.</p> <p>Calificación = B: Se realizó por lo menos una vez en los últimos tres años el ASD sobre la deuda externa e interna.</p> <p>Calificación = C: Se realizó por lo menos una vez en los últimos tres años el ASD sobre la deuda externa.</p> <p>Calificación = D: No se realizaron ASD en los últimos tres años.</p>
<p>iii) Existencia de estrategias sectoriales con determinación de costos</p>	<p>Calificación = A: Existen estrategias referentes a sectores a los que corresponde por lo menos el 75% del gasto primario, con plena determinación de costos del gasto recurrente y de inversiones, congruentes en forma amplia con las previsiones fiscales.</p> <p>Calificación = B: Existen enunciados de estrategias sectoriales, con plena determinación de costos, congruentes en forma amplia con las previsiones fiscales, en relación con sectores a los que corresponde entre el 25% y el 75% del gasto primario.</p> <p>Calificación = C: Existen enunciados de estrategias sectoriales en relación con varios de los principales sectores, pero la determinación de costos referentes a sectores a los que corresponde hasta el 25% del gasto primario sólo se ha realizado en forma sustancial, O BIEN las estrategias de determinación de costos abarcan a más sectores, pero son incompatibles con las previsiones fiscales agregadas.</p> <p>Calificación = D: Pueden haberse preparado estrategias sectoriales para algunos sectores, pero en ninguna de ellas se ha llevado a cabo una determinación de costos sustancialmente completa para el gasto de inversiones ni para el gasto recurrente.</p>
<p>iv) Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro</p>	<p>Calificación = A: Las inversiones se seleccionan sistemáticamente sobre la base de estrategias sectoriales pertinentes e implicaciones en cuanto a costos recurrentes conforme a las asignaciones sectoriales, y se incluyen en las estimaciones presupuestarias futuras para el sector.</p> <p>Calificación = B: La mayoría de las inversiones importantes se basan en estrategias sectoriales pertinentes e implicaciones en cuanto al costo recurrente conforme a asignaciones sectoriales, y se tiene en cuenta en las estimaciones presupuestarias futuras referentes al sector.</p> <p>Calificación = C: Muchas decisiones sobre inversiones mantienen vínculos débiles con las estrategias sectoriales, y sólo en unos pocos casos (aunque importantes) se tienen en cuenta sus implicaciones en cuanto a costos recurrentes en las estimaciones presupuestarias futuras.</p> <p>Calificación = D: La presupuestación del gasto de inversiones y del gasto recurrente constituyen procesos independientes, no dándose a conocer estimaciones sobre el costo recurrente.</p>

ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente

Una evaluación efectiva del pasivo tributario depende del entorno de control global existente en el sistema de administración del ingreso fiscal (ref. ID-14), y además, en gran medida, de la participación y cooperación directa de los contribuyentes del sector de las personas físicas y sociedades privadas. El aporte de los contribuyentes al logro de un cumplimiento global de la política tributaria se ve promovido y facilitado por un alto grado de transparencia de los pasivos tributarios, incluso en cuanto a claridad de la legislación y los procedimientos administrativos, acceso a la información en ese sentido, y posibilidad de impugnar las decisiones administrativas sobre pasivos tributarios.

Un adecuado sistema de recaudación de tributos promueve el cumplimiento y reduce la negociación individual de los pasivos tributarios, haciendo que la legislación tributaria sea clara y completa y limite las potestades discrecionales (especialmente en cuanto a las decisiones sobre cálculo de impuestos y exenciones tributarias) de las entidades públicas participantes, por ejemplo la administración del ingreso fiscal (AIF), el Ministerio de Hacienda y los organismos de promoción de inversiones.

Corresponde señalar que en la AIF de un país pueden tomar parte varias entidades, cada una de las cuales tenga como principal función recaudar ingresos (por ejemplo, una dirección de ingresos internos y un servicio de aduanas). Todas esas entidades deben tenerse en cuenta, cuando corresponda, al evaluar el cumplimiento de los indicadores I13- 13, I13- 14 e I13- 15, relacionados con el ingreso fiscal.

La educación de los contribuyentes constituye una parte importante de la labor tendiente a facilitar la observancia, por parte de los contribuyentes, de los procedimientos de registro, declaración y pago. Los contribuyentes actuales y potenciales deben tener acceso expedito a información de fácil utilización por el usuario, exhaustiva y actualizada, sobre las leyes, reglamentos y procedimientos pertinentes (por ejemplo, mediante su publicación en sitios web del gobierno, puesta a su disposición a través de seminarios para contribuyentes, directrices/panfletos y otros medios de educación para contribuyentes, ampliamente distribuidos). También es necesario dar a conocer sus responsabilidades a los contribuyentes a través de campañas de educación a ellos destinadas.

La posibilidad de que los contribuyentes puedan impugnar decisiones y avalúos realizados por la AIF requiere un eficaz mecanismo de formulación de reclamaciones e interposición de recursos que garantice al contribuyente un tratamiento justo. La evaluación del mecanismo de recursos tributarios debiera basarse en la *existencia* real de un sistema de ese género, su *independencia* en cuanto a estructura institucional, designaciones y finanzas, *sus potestades* en cuanto a la aplicación coercitiva de sus decisiones, así como su *funcionalidad* en cuanto a acceso (número y escala de los casos), eficiencia (plazos de procesamiento de casos) y justicia (equilibrio de las decisiones).

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M2):

- i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios.
- ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria.
- iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios.

Dimensión	Requisitos mínimos para la calificación de la dimensión pertinente. Metodología de calificación M2
i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios	<p>Calificación = A: La legislación y los procedimientos referentes a la totalidad de los principales tributos son exhaustivos y claros, y las potestades discrecionales de las entidades públicas participantes están sujetas a estrictas limitaciones.</p> <p>Calificación = B: La legislación y los procedimientos referentes a la mayoría de los principales tributos —no necesariamente a todos ellos— son exhaustivos y claros, y las potestades discrecionales de las entidades públicas participantes están sujetas a estrictas limitaciones.</p> <p>Calificación = C: La legislación y los procedimientos referentes a algunos de los principales tributos son exhaustivos y claros, pero se cuestiona la equidad del sistema, debido a que las entidades públicas participantes gozan de considerables potestades discrecionales.</p> <p>Calificación = D: La legislación y los procedimientos no son exhaustivos ni claros en relación con amplios ámbitos de tributación y/o comprenden importantes elementos de discrecionalidad administrativa para el avalúo de los pasivos tributarios.</p>
ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria	<p>Calificación A: Los contribuyentes tienen acceso expedito a información exhaustiva, de fácil utilización para el usuario y actualizada, sobre pasivos tributarios y procedimientos de administración tributaria en relación con todos los principales tributos, lo que complementa la labor de la AIF a través de activas campañas de educación para contribuyentes.</p> <p>Calificación = B: Los contribuyentes tienen acceso expedito a información de fácil utilización por el usuario y actualizada sobre pasivos tributarios y procedimientos de administración tributaria en relación con algunos de los principales tributos, siendo limitada la información referente a otros tributos.</p> <p>Calificación = C: Los contribuyentes tienen acceso a cierta información sobre pasivos y procedimientos administrativos en materia tributaria, pero la información no es muy útil, ya que sólo se refiere a tributos seleccionados, no es universal y/o no es actualizada.</p> <p>Calificación = D: Existen graves fallas de acceso de los contribuyentes a los textos legales vigentes y a las directrices procesales.</p>
iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios	<p>Calificación A: Se ha establecido en todos sus aspectos y opera eficazmente, con niveles de acceso y equidad satisfactorios, un sistema de recursos en materia tributaria con procedimientos administrativos transparentes y adecuados frenos y contrapesos, aplicado a través de estructuras institucionales independientes, y sus decisiones se ejecutan prontamente.</p> <p>Calificación = B: Se ha establecido en todos sus aspectos y opera eficazmente un sistema de recursos en materia tributaria con procedimientos administrativos transparentes, pero sería prematuro evaluar su eficacia o es necesario abordar algunos problemas referentes al acceso, eficiencia, equidad o eficaz seguimiento de sus decisiones.</p> <p>Calificación = C: Se ha establecido un sistema de recursos en materia tributaria con procedimientos administrativos, pero es necesario modificar sustancialmente su diseño para que el sistema sea justo, transparente y eficaz.</p> <p>Calificación = D: No se ha establecido en materia tributaria un sistema de recursos que funcione adecuadamente.</p>

ID-14. Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva

El nivel de eficacia en la estimación de la base impositiva se determina a través de la interrelación entre el registro de los contribuyentes obligados al pago y una correcta estimación de sus pasivos tributarios.

Se facilita el registro de los contribuyentes a través de la introducción de mecanismos de control por parte de la administración de ingresos fiscales (AIF). El mantenimiento de una base de datos de contribuyentes basada en un número único de identificación del contribuyente constituye un elemento importante de un sistema de control de ese género, pero es más eficaz si se combina con otros sistemas de registros públicos que comprendan datos sobre giro de negocios y activos imponibles (por ejemplo, expedición de licencias para empresas, apertura de cuentas bancarias y cuentas de fondos jubilatorios). Además, la AIF debiera hacer efectivo el cumplimiento de los requisitos de registro a través de ocasionales encuestas de potenciales contribuyentes, por ejemplo mediante la inspección selectiva, física, de las instalaciones y domicilios de las empresas.

En general se promueve el cumplimiento, por parte de los contribuyentes, de sus obligaciones procesales de registro de contribuyentes y declaración de tributos mediante sanciones que pueden variar según la gravedad de la infracción. Para medir la eficacia de esas sanciones se establece en qué medida son suficientemente severas para lograr el impacto deseado, así como la uniformidad y justicia de su administración.

Las AIF modernas se basan cada vez más en sistemas de autoliquidación tributaria, y utilizan las auditorías, orientadas al riesgo, que se hacen a los contribuyentes como una actividad clave para promover el cumplimiento y disminuir la evasión tributaria. Las inevitables restricciones de recursos hacen necesario perfeccionar los procesos de selección de auditores, para identificar contribuyentes y actividades impositivas que impliquen el mayor riesgo potencial de incumplimiento. Los indicadores de riesgo son la frecuencia de enmiendas a los formularios de declaración y el avalúo adicional de tributos resultado de los hallazgos de la auditoría tributaria. Es necesario recoger y analizar información sobre riesgos de incumplimiento, y otros riesgos, para centrar la atención en las actividades de auditoría tributaria y los recursos respectivos, orientándolos hacia sectores específicos y hacia las categorías de contribuyentes que planteen el mayor riesgo de filtración de ingresos. Plantean problemas de incumplimiento más graves los intentos deliberados de evasión y fraude tributarios, que pueden implicar colusión con funcionarios de la AIF. Es esencial que esta última esté en condiciones de identificar e investigar casos importantes de evasión y fraude y promueva regular eficazmente los correspondientes procesamientos en casos de evasión y fraude, como garantía del cumplimiento de sus obligaciones por parte de los contribuyentes.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M2):

- i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes.
- ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento de obligaciones de registro y de declaración.
- iii) Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario.

Dimensión	Requisitos mínimos para la calificación de la dimensión pertinente. Metodología de calificación M2
i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes	<p>Calificación = A: Los contribuyentes están registrados en un sistema de base de datos completo plenamente vinculado en forma directa con otros sistemas pertinentes de registros públicos y reglamentos del sector financiero.</p> <p>Calificación = B: Los contribuyentes están registrados en un sistema de base de datos completo con algunos vínculos con otros sistemas pertinentes de registros públicos y reglamentos del sector financiero.</p> <p>Calificación = C: Los contribuyentes están registrados en sistemas de bases de datos referentes a determinados tributos, en los que pueden no existir vínculos completos y sistemáticos. Los vínculos con otras funciones de registro/expedición de licencias pueden ser inadecuados, pero en ese caso se complementan mediante encuestas ocasionales de potenciales contribuyentes.</p> <p>Calificación = D: El registro de contribuyentes no está sujeto a ningún control o sistema de observancia eficaz.</p>
ii) Eficacia de las sanciones por incumplimiento del registro y de declaración de impuestos	<p>Calificación = A: Para todos los ámbitos de incumplimiento se establecen y administran adecuadamente sanciones lo bastante severas para que actúen como disuasivo.</p> <p>Calificación = B: Se han previsto sanciones por incumplimiento para los ámbitos más importantes, pero no son siempre eficaces, por ser de escala insuficiente y/o porque su administración no es uniforme.</p> <p>Calificación = C: En general se han previsto sanciones por incumplimiento, pero se requieren modificaciones sustanciales de su estructura y sus niveles de administración para que realmente contribuyan al cumplimiento.</p> <p>Calificación = D: En general, las sanciones por incumplimiento no existen o son ineficaces (es decir, su nivel es demasiado bajo para que influyan, o rara vez se imponen).</p>
iii) Planificación y control de programas de auditoría tributaria	<p>Calificación A: La administración e información sobre auditorías tributarias e investigaciones de fraudes se basa en un plan de auditoría general y documentado, con claros criterios de evaluación de riesgos para todos los principales tributos en que se aplica un sistema de autoliquidación.</p> <p>Calificación = B: La administración e información sobre auditorías tributarias e investigaciones de fraude se basa en un plan de auditoría documentado, con claros criterios de evaluación de riesgo en por lo menos uno de los principales ámbitos en que se aplica el sistema de autoliquidación tributaria.</p> <p>Calificación = C: Existe un programa continuo de auditorías tributarias e investigaciones de fraude, pero los programas de auditoría no se basan en claros criterios de evaluación de riesgo.</p> <p>Calificación = D: Las auditorías tributarias e investigaciones de fraude, cuando se realizan, tienen carácter <i>ad hoc</i>.</p>

ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos

La acumulación de atrasos tributarios puede ser uno de los factores esenciales de los que minan el logro de una ejecución presupuestaria satisfactoria, en tanto que la capacidad de cobrar deudas tributarias brinda credibilidad al proceso de avalúo de los tributos y refleja un tratamiento igualitario de todos los contribuyentes, ya sea que paguen voluntariamente o necesiten un estrecho seguimiento. El nivel de atrasos tributarios no está correlacionado, de por sí, con la eficacia del sistema de recaudación de tributos, ya que una campaña de avalúo tributario en gran escala puede incrementar considerablemente esos atrasos. No obstante, es esencial que la AIF esté en condiciones de cobrar los tributos valuados, a menos que el nivel global de los atrasos sea insignificante. El programa de cobro de atrasos está relacionado en parte con la resolución de las deudas tributarias en litigio. En algunos países, los atrasos tributarios en litigio representan una parte considerable del total de los atrasos de ese género, por lo que puede haber una gran diferencia entre atrasos brutos y netos (la primera categoría comprende los que han dado lugar a litigios).

La pronta transferencia de la recaudación a la Tesorería es esencial para que ésta disponga de esas sumas para financiar el gasto. Ello puede lograrse a través de un sistema que obligue a los contribuyentes a pagar directamente en cuentas controladas por la Tesorería (posiblemente administradas por los bancos) o, cuando la AIF mantiene sus propias cuentas para el cobro, mediante transferencias frecuentes y completas de esas cuentas a cuentas controladas por la Tesorería (los plazos mencionados no comprenden las demoras en el sistema bancario).

La información agregada sobre avalúos tributarios, cobros, atrasos y transferencias a la Tesorería (y los ingresos recibidos por ésta) deben realizarse regularmente y, cuando corresponda, reconciliarse, para tener la certeza de que el sistema de recaudación funciona conforme a lo previsto, se realiza el seguimiento de los atrasos tributarios y se reduce al mínimo el ingreso fiscal en tránsito.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) El coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo (promedio de los dos últimos ejercicios).
- ii) La eficacia de la transferencia del cobro de tributos en la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal.
- iii) La frecuencia de realización, por parte de la Tesorería, de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	<ul style="list-style-type: none"> i) El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes no bajó del 90%, O BIEN el monto agregado de los atrasos tributarios es insignificante (inferior al 2% de la cifra total anual de cobro). ii) Todo el ingreso tributario se paga directamente en cuentas controladas por la Tesorería, o se realizan transferencias diarias a la Tesorería. iii) Se realiza por lo menos mensualmente, dentro del mes siguiente al final del mes, una reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería.
B	<ul style="list-style-type: none"> i) El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes se situó entre el 75% y el 90%, y el monto total de los atrasos tributarios es significativo. ii) Los ingresos recaudados se transfieren a la Tesorería por lo menos semanalmente. iii) Se realiza por los menos trimestralmente, dentro de las seis semanas siguientes al final del trimestre, una reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería.
C	<ul style="list-style-type: none"> i) El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes se situó entre el 60% y el 75%, y el monto agregado de los atrasos tributarios es significativo. ii) Los ingresos recaudados por la Tesorería se recauden por lo menos mensualmente. iii) Se realiza por lo menos anualmente, dentro de los tres meses siguientes al final del año, una reconciliación completa de los avaluaos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería
D	<ul style="list-style-type: none"> i) El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes fue inferior al 60% y el monto agregado de los atrasos tributarios es significativo (superior al 2% de la cifra total anual de cobro). ii) Los ingresos recaudados se transfieren a la Tesorería a intervalos de más de un mes de duración. iii) La reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería no se realiza anualmente o se efectúa con atrasos de más de tres meses.

ID-16. Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos

Una ejecución efectiva del presupuesto, conforme a los planes de trabajo, hace necesario que los ministerios, departamentos y organismos (MDO) encargados del gasto reciban información confiable sobre disponibilidad de fondos dentro de cuyos límites puedan comprometer gastos para insumos recurrentes y de capital. Este indicador establece la medida en que el Ministerio de Hacienda central proporciona información confiable sobre disponibilidad de fondos a los MDO que administran rubros (o votos) del presupuesto administrativo (o de programas) en el presupuesto del gobierno central y, por lo tanto, son los principales receptores de esa información proveniente del Ministerio de Hacienda. Los MDO que se ocupan de este indicador coinciden con los referidos en el indicador ID-11.

En algunos sistemas, los fondos (topes máximos de compromisos, facultad de gastar o transferencias de efectivo) son liberados por el Ministerio de Hacienda por etapas dentro del ejercicio presupuestario (mensualmente, trimestralmente, etcétera). En otros, la sanción de la ley de presupuesto anual confiere plena autoridad para gastar al comienzo del año, pero el Ministerio de Hacienda (u otro organismo central) en la práctica puede obligar a los ministerios a retrasar la asunción de nuevos compromisos (y a efectuar los pagos correspondientes) cuando se plantean problemas de flujo de caja. Para que sea confiable, el volumen de fondos que se ponen a disposición de una entidad para un período específico no debe reducirse en ese período.

Se hace más fácil prever la disponibilidad de fondos por parte de los MDO a través de una eficaz labor de planificación, seguimiento y gestión del flujo de caja por parte de la Tesorería, basada en previsiones regulares y confiables de la afluencia de efectivo y de las grandes salidas atípicas de fondos (como las correspondientes al costo de realización de elecciones y a las inversiones de capital discretas), que están vinculadas con los planes de ejecución y compromisos presupuestarios de cada uno de los MDO, y en los que se tienen en cuenta los empréstitos programados para el ejercicio, como garantía de una adecuada liquidez en todo momento.

Los gobiernos pueden tener la necesidad de introducir ajustes dentro del ejercicio en las asignaciones en virtud de hechos imprevistos que influyan sobre el ingreso y/o el gasto fiscal. El impacto en cuanto a la previsibilidad e integridad de las asignaciones presupuestarias originales se reduce al mínimo especificando por anticipado un mecanismo de ajuste que establezca una relación sistemática y transparente entre el ajuste y las prioridades presupuestarias (por ejemplo, a través de la protección de votos o renglones presupuestarios especiales que se declaran como de alta prioridad, o estén ‘relacionados con la pobreza’). En contraste, pueden realizarse ajustes desprovistos de normas o directrices claras, o de manera informal (por ejemplo, mediante la postergación de nuevos compromisos). Aunque muchos ajustes presupuestarios pueden realizarse por vía administrativa, con escasas consecuencias para los resultados en cuanto a composición del gasto a nivel más agregado de clasificaciones presupuestarias, otros cambios más significativos pueden modificar la composición real a niveles de clasificación administrativa, funcional o económica bastante agregados. Las normas que establecen en qué momento debe participar el poder legislativo en el proceso de enmiendas presupuestarias de ese género dentro del ejercicio se evalúan en ID-27, por lo que no se consideran aquí.

Tampoco se considera aquí, sino en el indicador ID-20, sobre controles internos, la observancia, por parte de los MDO, de los topes máximos de compromisos y pagos de gastos.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja.
- ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos y compromisos de gastos.
- i) Frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los MDO.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	<ul style="list-style-type: none"> i) Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza mensualmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo. ii) Los MDO están en condiciones de planificar y comprometer gastos con anticipación mínima de seis meses conforme a las apropiaciones presupuestarias. iii) Sólo una o dos veces por ejercicio se introducen ajustes significativos dentro del ejercicio en las asignaciones presupuestarias; su realización es transparente y previsible.
B	<ul style="list-style-type: none"> i) Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza por lo menos trimestralmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo. ii) Se proporciona a los MDO información confiable sobre topes máximos de compromisos por lo menos con un trimestre de anticipación. iii) Sólo una o dos veces por ejercicio se introducen ajustes significativos dentro del ejercicio en las asignaciones presupuestarias; su realización es bastante transparente.
C	<ul style="list-style-type: none"> i) Se prepara para el ejercicio una previsión de flujo de caja, pero no se actualiza (o sólo se actualiza en forma parcial e infrecuente). ii) Se proporciona a los MDO información confiable con uno o dos meses de anticipación. iii) Suelen realizarse ajustes presupuestarios dentro del ejercicio, pero con cierta transparencia.
D	<ul style="list-style-type: none"> i) No se realizan actividades de planificación y seguimiento del flujo de caja, o son cualitativamente muy insatisfactorias. ii) Se proporciona a los MDO topes máximos de compromisos para períodos de menos de un mes O BIEN no se les brinda ningún dato confiable sobre la disponibilidad real de recursos para atender compromisos. iii) Suelen realizarse ajustes presupuestarios dentro del ejercicio; no en forma transparente.

ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías

La gestión de la deuda, en lo que respecta a contraerla, atender su servicio y sus reembolsos, así como el otorgamiento de garantías públicas suelen ser los principales componentes de la gestión fiscal global. La mala gestión de la deuda y las garantías puede generar costos innecesariamente altos del servicio de la deuda, así como considerables riesgos fiscales. El mantenimiento de un sistema de datos sobre la deuda y la presentación de informes periódicos acerca de las principales características de la cartera de la deuda y su desarrollo son fundamentales para garantizar la integridad de los datos y los beneficios conexos, como la presupuestación precisa del servicio de la deuda, los pagos oportunos de su servicio y su refinanciación bien planeada.

Un requisito importante para evitar costos innecesarios por concepto de empréstitos e intereses es la identificación y consolidación de los saldos de caja de todas las cuentas bancarias del gobierno (incluidas las cuentas de fondos extrapresupuestarios y las cuentas de proyectos bajo control gubernamental). El cálculo y la consolidación de las cuentas bancarias se facilitan cuando existe una sola cuenta de tesorería o cuando todas las cuentas están centralizadas. A fin de lograr la consolidación periódica de varias cuentas bancarias que no están centralizadas, en general se requiere la concertación de sistemas de compensación electrónica oportuna y de pagos con los bancos en donde se mantienen las cuentas públicas.

También son fundamentales para una buena gestión de la deuda el debido registro y la adecuada presentación de informes en lo que respecta a las garantías otorgadas por el gobierno, y la aprobación de todas las garantías por una sola entidad pública (por ejemplo, el Ministerio de Hacienda o un comité de gestión de la deuda) conforme a criterios adecuados y transparentes.

La realización de análisis de sostenibilidad de la deuda se trata desde una perspectiva plurianual en la parte dedicada al indicador ID- 12, en tanto que el seguimiento de las obligaciones emergentes de las garantías otorgadas se trata desde la perspectiva de la supervisión del riesgo fiscal en la parte dedicada al indicador ID-9.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M2):

- i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda.
- ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno.
- iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías.

Dimensiones	Requisitos mínimos para la calificación del aspecto pertinente. Metodología de calificación M2
i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda	<p>Calificación = A: Los registros de la deuda interna y externa están completos, y se actualizan y reconcilian mensualmente con datos considerados de gran integridad. Por lo menos trimestralmente se presentan informes de gestión y estadísticos cabales (que abarcan el servicio de la deuda, su volumen y operaciones).</p> <p>Calificación = B: Los registros de la deuda interna y externa están completos, y se actualizan y reconcilian trimestralmente. Los datos se consideran de bastante buena calidad, pero se registran problemas menores de conciliación. Por lo menos anualmente se presentan informes de gestión y estadísticos (que abarcan el servicio de la deuda, su volumen y operaciones).</p> <p>Calificación = C: Los registros de la deuda interna y externa están completos, y se actualizan y reconcilian por lo menos anualmente. Los datos se consideran de calidad razonable, aunque se reconocen algunas lagunas y problemas de conciliación. Sólo se presentan ocasionalmente informes sobre el volumen de la deuda y su servicio, o bien su alcance es limitado.</p> <p>Calificación = D: Los registros de datos sobre la deuda son incompletos o incorrectos en gran medida.</p>
ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno	<p>Calificación = A: Todos los saldos de caja se calculan diariamente y se consolidan.</p> <p>Calificación = B: La mayoría de los saldos de caja se calculan y consolidan por lo menos semanalmente, pero algunos fondos extrapresupuestarios quedan fuera de este sistema.</p> <p>Calificación = C: El cálculo y la consolidación de la mayoría de los saldos de caja del gobierno se hace por lo menos mensualmente, pero el sistema utilizado no permite la consolidación de los saldos bancarios.</p> <p>Calificación = D: El cálculo de los saldos, cuando se hace, no se hace en forma periódica, y el sistema utilizado no permite la consolidación de los saldos bancarios.</p>
iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías	<p>Calificación = A: El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías según criterios transparentes y metas fiscales, y todos los préstamos y garantías son siempre aprobados por una sola entidad pública responsable.</p> <p>Calificación = B: El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías dentro de los límites establecidos para el total de la deuda y de las garantías, respectivamente, y todos los préstamos y las garantías son aprobados por una sola entidad pública responsable.</p> <p>Calificación = C: Todos los préstamos contraídos y todas las garantías otorgadas por el gobierno central son siempre aprobados por una sola entidad pública responsable, pero no se deciden sobre la base de directrices o criterios claros, ni de topes globales.</p> <p>Calificación = D: Los préstamos contraídos y las garantías otorgadas por el gobierno central son aprobados por diferentes entidades públicas, sin un mecanismo general unificado.</p>

ID-18. Eficacia de los controles de la nómina

El gasto de la nómina suele ser uno de los rubros más grandes del gasto público, susceptible de tener un control deficiente y estar sujeto a la corrupción. Este indicador sólo se refiere a la nómina de empleados públicos. Los salarios de los trabajadores ocasionales y las prestaciones discrecionales que no forman parte del sistema de nóminas se incluyen en la evaluación de los controles internos generales (ID-20). Sin embargo, diferentes segmentos de la administración pública pueden registrarse en distintas nóminas. La totalidad de las más importantes de estas nóminas debe evaluarse como base para clasificar este indicador, y mencionarse en la parte narrativa.

La nómina se elabora a partir de una base de datos del personal (en algunos casos denominada la “lista nominal”, que no siempre está computarizada), que brinda una lista de todo el personal, a quien debe pagarse todos los meses, y que puede verificarse contra el escalafón aprobado y los registros de cada miembro del personal (o expedientes del personal). Un control clave es el vínculo entre la base de datos del personal y la nómina. Toda enmienda que deba hacerse en la base de datos del personal debe procesarse oportunamente mediante un informe de cambios, y deberá generarse un registro de verificación de cambios. Periódicamente se deberán realizar auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de trabajadores ficticios, llenar las lagunas y determinar si existen fallas en los controles.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina.
- ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina.
- iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina.
- iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	<ol style="list-style-type: none">i) La base de datos del personal y la nómina están directamente vinculadas a fin de asegurar la concordancia de los datos y su conciliación mensual.ii) Los cambios que deben introducirse en los registros de personal y en la nómina se actualizan mensualmente, en general a tiempo para el momento de efectuar los pagos del mes siguiente. Los ajustes retroactivos son poco comunes (cuando existen datos confiables, corresponden a correcciones de un máximo de 3% de los pagos de salarios).iii) La facultad de introducir cambios en los registros y en la nómina es restringida, y se genera un registro de verificación de cambios.iv) Existe un sistema sólido de auditorías anuales de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios.

<p>B</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) Los datos de personal y de la nómina no están directamente vinculados, pero la nómina se sustenta en documentación cabal de todos los cambios introducidos mensualmente en los registros de personal y se verifican contra los datos de la nómina del mes anterior. ii) Hay demoras de hasta tres meses en la actualización de los cambios en los registros de personal y en la nómina, que sin embargo sólo afectan a una minoría de los cambios. Ocasionalmente se realizan ajustes retroactivos. iii) Están claras la facultad y la base para la introducción de los cambios en los registros de personal y en la nómina. iv) Por lo menos una vez en los tres últimos años se ha realizado una auditoría de la nómina que abarca a todas las entidades del gobierno central (ya sea en etapas o de una sola vez).
<p>C</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) Tal vez no se mantenga cabalmente una base de datos del personal, pero por lo menos semestralmente se lleva a cabo la conciliación de la nómina con los registros de personal. ii) Hay demoras de hasta tres meses en la actualización de gran parte de los cambios en los registros de personal y en la nómina, lo que redundo en ajustes retroactivos frecuentes. iii) Existen controles, pero no son suficientes para asegurar la plena integridad de los datos. iv) Dentro de los tres últimos años se han realizado encuestas de personal o auditorías parciales de la nómina.
<p>D</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) La integridad de la nómina está socavada considerablemente por la falta de registros completos y de una base de datos del personal, o por la falta de conciliación entre las tres listas. ii) Las demoras en la introducción de los cambios en la nómina y en la lista nominal suelen ser considerablemente mayores a tres meses y exigen ajustes retroactivos generalizados. iii) Los controles de los cambios en los registros son deficientes y promueven errores en los pagos. iv) No se han realizado auditorías de la nómina dentro de los últimos tres años.

ID-19 Transparencia, competencia y mecanismos para la tramitación de reclamaciones en materia de adquisiciones (*La versión de ese cuadro se encuentra en el Anexo 3*)

Una parte considerable del gasto público se efectúa a través del sistema de adquisiciones públicas. Un sistema eficaz de adquisiciones permite asegurar que el dinero se use eficazmente para el logro de la eficiencia en la adquisición de insumos para la aplicación de programas y la prestación de servicios por parte del gobierno y el mejor aprovechamiento de los recursos a tal fin. Los principios de un sistema eficaz deben establecerse en un Marco jurídico bien definido y transparente, en el que se establezcan claramente las políticas, los procedimientos, la rendición de cuentas y los controles adecuados. Uno de los principios fundamentales establecidos en el Marco jurídico es el uso de la transparencia y la competencia como medio para obtener precios justos y razonables y un mejor aprovechamiento general de los recursos.

Si bien el sistema de adquisiciones funciona dentro de su propio Marco, se beneficia del entorno general de control que existe en el sistema de gestión de las finanzas públicas, incluido el acceso público a la información, los controles internos ejercidos por los organismos de ejecución y las auditorías externas. El sistema de adquisiciones también contribuye a muchos de los aspectos del sistema de gestión de las finanzas públicas, al proporcionar información que permite realizar una formulación realista del presupuesto, al brindar acceso a los interesados a información que contribuye a la sensibilización del público y a la transparencia, y al respaldar la eficiencia y la rendición de cuentas en la aplicación de los programas del gobierno. (Los siguientes indicadores ejercen un impacto en las adquisiciones o se ven influidos por ellas, a saber: ID-4, ID-10, ID-12, P-20, ID-21, ID-24, ID-26 y ID-28).

Sin embargo, lo que es un aspecto singular del proceso de adquisiciones públicas es la participación de agentes del sector privado y la sociedad civil que son los principales interesados en el resultado del proceso de adquisiciones. Un buen sistema de adquisiciones se vale de la participación de estos interesados como parte del sistema de control del proceso de presentación y resolución de reclamaciones de manera justa, transparente, independiente y oportuna. La oportuna resolución de las reclamaciones es necesaria para que puedan revocarse las adjudicaciones de contratos en caso necesario y limitarse los recursos vinculados con el lucro cesante y los costos relacionados con la licitación o la preparación de las propuestas después de la firma de los contratos. Un buen proceso también comprende la capacidad de permitir la remisión de las reclamaciones a una autoridad superior externa de apelación para su resolución.

La difusión pública de información por los medios adecuados (por ejemplo, sitio web del gobierno o las dependencias, diario de adquisiciones, periódicos nacionales o regionales, a pedido a los órganos de adquisiciones) acerca del proceso de adquisiciones y sus resultados es un componente fundamental de la transparencia. A fin de generar datos oportunos y confiables, un buen sistema de información ha de captar los datos sobre las transacciones de adquisiciones y ser seguro.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M2):

- i) Transparencia, integridad y competencia en el Marco jurídico y reglamentario.
- ii) Uso de métodos competitivos de adquisiciones.
- iii) Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones.
- iv) Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones.

Mientras que el aspecto indicado en la dimensión i) se refiere a la existencia y el ámbito del Marco jurídico reglamentario, los indicados en las dimensiones ii), iii) y iv) se centran en el funcionamiento del sistema.

Dimensiones	Requisitos mínimos para la calificación del aspecto pertinente. Metodología de calificación M2
i) Transparencia, integridad y competencia en el Marco jurídico y reglamentario	<p>i) El Marco jurídico y reglamentario de las adquisiciones debe:</p> <p>ii) estar organizado jerárquicamente y establecer claramente el orden de precedencia;</p> <p>iii) ser de libre y fácil acceso para el público a través de los medios adecuados;</p> <p>iv) ser aplicable a todas las adquisiciones realizadas con fondos públicos¹²;</p> <p>v) hacer de la competencia abierta el método normal de adquisiciones y especificar claramente las situaciones en que pueden usarse otros métodos y la manera de justificarlos;</p> <p>vi) brindar acceso público a toda la siguiente información sobre las adquisiciones: los planes de adquisiciones públicas, las oportunidades de licitación, la adjudicación de contratos, y datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones;</p> <p>vii) ofrecer un proceso administrativo independiente de revisión de las adquisiciones por el que se tramitarán las reclamaciones relativas a ellas que presenten los participantes antes de la firma de los contratos.</p> <p>CALIFICACIÓN = A: El Marco jurídico cumple con los seis requisitos enumerados</p> <p>CALIFICACIÓN = B: El Marco jurídico cumple con cuatro o cinco de los seis requisitos enumerados</p> <p>CALIFICACIÓN = C: El Marco jurídico cumple con dos o tres de los seis requisitos enumerados</p> <p>CALIFICACIÓN = D: El Marco jurídico cumple con uno de los seis requisitos enumerados, o no cumple con ninguno de ellos</p>
ii) Uso de métodos competitivos de adquisiciones	<p>Cuando los contratos se adjudican por métodos distintos de la competencia abierta, se justifican conforme a los requisitos legales.</p> <p>CALIFICACIÓN = A: En todos los casos.</p> <p>CALIFICACIÓN = B: En, cuanto menos, el 80% del valor de los contratos adjudicados.</p> <p>CALIFICACIÓN = C: En, cuanto menos, el 60% del valor de los contratos adjudicados.</p> <p>CALIFICACIÓN = D: En menos del 60% del valor de los contratos adjudicados,</p> <p>O cuando no se cuente con datos confiables.</p>

¹² Nota: La cobertura se limita a los fondos públicos, excluidos los de las empresas estatales (la "Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas" de la OECD DAC ("MAPS") abarca a todos los fondos públicos).

<p>iii) Acceso público a información cabal, confiable y oportuna sobre las adquisiciones</p>	<p>La principal información sobre las adquisiciones (planes de adquisiciones públicas, oportunidades de licitación, adjudicación de contratos, y datos sobre la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones) se pone a disposición del público a través de los medios adecuados.</p> <p>CALIFICACIÓN = A: La totalidad de los componentes de la principal información sobre las adquisiciones es cabal y confiable con respecto a las unidades gubernamentales a las que corresponde el 90% de las operaciones de adquisiciones (por valor) y se ponen a disposición del público de manera oportuna a través de los medios adecuados.</p> <p>CALIFICACIÓN = B: Por lo menos tres de los componentes de la principal información sobre las adquisiciones son cabales y confiables con respecto a las unidades gubernamentales a las que corresponde el 75% de las operaciones de adquisiciones (por valor) y se ponen a disposición del público de manera oportuna a través de los medios adecuados.</p> <p>CALIFICACIÓN = C: Por lo menos dos de los componentes de la principal información sobre las adquisiciones son cabales y confiables con respecto a las unidades gubernamentales a las que corresponde el 50% de las operaciones de adquisiciones (por valor) y se ponen a disposición del público a través de los medios adecuados.</p> <p>CALIFICACIÓN = D: El gobierno carece de un sistema que genere una cobertura sustancial y confiable de la principal información sobre las adquisiciones,</p> <p>O sistemáticamente no pone a disposición del público la principal información sobre las adquisiciones.</p>
<p>iv) Existencia de un sistema administrativo independiente para la tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones</p>	<p>Las reclamaciones son examinadas por un órgano que:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) está integrado por profesionales expertos, que conocen el Marco jurídico de las adquisiciones, y también cuenta con miembros que son representantes del sector privado y la sociedad civil, así como del gobierno; ii) no participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos; iii) no aplica cargos que hacen prohibitivo el acceso de las partes interesadas; iv) sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones; v) ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones; vi) dicta decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones, y vii) dicta decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa). <p>CALIFICACIÓN = A: El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones se ajusta a los siete criterios.</p> <p>CALIFICACIÓN = B: El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones se ajusta a los criterios i), ii) y a tres de los otros cinco criterios.</p> <p>CALIFICACIÓN = C: El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones se ajusta a los criterios i), ii) y a uno de los otros cinco criterios.</p> <p>CALIFICACIÓN = D: El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta a los criterios i) y ii) y a otro de los demás criterios,</p> <p>O no existe un órgano independiente de examen de las reclamaciones en materia de adquisiciones.</p>

ID-20. Eficacia de los controles internos del gasto no salarial

Un sistema de control interno es eficaz cuando refine los siguientes requisitos: a) es pertinente (es decir, se basa en la evaluación de los riesgos y los controles necesarios para administrarlos), b) contiene un conjunto de controles integral y eficiente en función de los costos (que abordan el cumplimiento de las normas relativas al proceso de adquisiciones y otros procesos del gasto, la prevención y detección de errores y fraude, la salvaguardia de la información y los activos, así como la calidad y puntualidad de la contabilidad y la presentación de informes), c) es ampliamente entendido y acatado, y d) no se cumple sólo por razones de verdadera emergencia. La prueba de la eficacia del sistema de controles internos deben aportarla los contralores financieros del gobierno, las auditorías internas y externas periódicas u otras encuestas realizadas por la administración. Uno de los tipos de información podrían ser las tasas de error o de rechazo en los procedimientos financieros habituales.

Otros indicadores de este conjunto abarcan los controles de la gestión de la deuda, de la nómina y de los anticipos. Por lo tanto, este indicador abarca sólo el control de los compromisos de gasto y el pago de bienes y servicios, los salarios de los trabajadores ocasionales, y las prestaciones discrecionales del personal. La eficacia de los controles de los compromisos de gasto se presenta como aspecto separado de este indicador debido a la importancia que revisten dichos controles para asegurar que las obligaciones de pago del gobierno se encuadren en los límites de la disponibilidad prevista de efectivo, con lo que se evita la generación de atrasos por concepto de gastos (ref. indicador ID-4).

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Eficacia de los controles de los compromisos de gasto.
- ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno.
- iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	i) Se aplican controles amplios de los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas (conforme hayan sido revisadas). ii) Resultan aplicables otras normas y procedimientos de control interno, se incluye un conjunto de controles integral y en general eficiente en función de los costos, que es ampliamente entendido. iii) El acatamiento de las normas es muy elevado y el uso indebido de procedimientos simplificados de emergencia es insignificante.
B	i) Se aplican controles de los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas en la mayor parte de los tipos de gasto, con esferas menores de excepción. ii) Otras normas y procedimientos de control interno comprenden un conjunto integral de controles, que son ampliamente entendidos, pero que en algunas esferas pueden ser excesivos (por ejemplo, por la duplicación de aprobaciones necesarias) y redundar en ineficiencias en el uso del personal y en demoras innecesarias. iii) El acatamiento de las normas es bastante elevado, pero los procedimientos simplificados/de emergencia se usan ocasionalmente sin debida justificación.

C	<p>i) Se aplican procedimientos de control de compromisos del gasto, que son parcialmente eficaces, pero tal vez no abarquen integralmente todos los gastos u ocasionalmente pueden ser violados.</p> <p>ii) Otras normas y procedimientos de control consisten en un conjunto básico de normas de procesamiento y registro de transacciones, que es entendido por los que están directamente involucrados en su aplicación. Algunas normas y procedimientos tal vez sean excesivos, en tanto que los controles pueden ser deficientes en esferas de menor importancia.</p> <p>iii) Las normas se cumplen en una mayoría considerable de transacciones, pero el uso de procedimientos simplificados/de emergencia en situaciones injustificadas es una gran preocupación.</p>
D	<p>i) Por lo general, no existen sistemas de control de los compromisos O BIEN existen pero son violados sistemáticamente.</p> <p>ii) No existen reglas y procedimientos de control claros e integrales en otras esferas importantes.</p> <p>iii) El conjunto básico de normas no se cumple en forma sistemática y generalizada debido al incumplimiento directo de las normas o al uso sistemático injustificado de procedimientos simplificados/de emergencia.</p>

ID-21. Eficacia de la auditoría interna

Se debe informar periódica y debidamente a la administración sobre el desempeño de los sistemas de control interno, a través de una función de auditoría interna (o función equivalente de seguimiento de los sistemas). Dicha función debe ajustarse a normas internacionales, como las NIEPAI¹³, en lo que se refiere a los siguientes aspectos: a) estructura adecuada, especialmente con respecto a la independencia profesional, b) suficiente amplitud de mandato, acceso a la información y facultad de presentar informes, c) uso de métodos profesionales de auditoría, incluidas técnicas de evaluación de riesgos. La función deberá centrarse en dar cuenta de problemas sistemáticos importantes relativos a: la confiabilidad e integridad de la información financiera y operacional; la eficacia y eficiencia de las operaciones; la salvaguardia de activos, y el cumplimiento de las leyes, las reglamentaciones y los contratos. En algunos países, la función de auditoría interna sólo consiste en la auditoría previa de las transacciones, que en este trabajo se considera dentro del sistema de control interno y, por lo tanto, se trata como parte del indicador ID-20.

Las pruebas específicas de la función eficaz de auditoría interna (o de los sistemas de seguimiento) también comprendería el enfoque en las áreas de alto riesgo, el uso por parte de las entidades fiscalizadores superiores (EFS) de los informes de auditoría interna, y las medidas de la administración en respuesta a las conclusiones de la auditoría interna. Este último aspecto reviste importancia crucial, puesto que la falta de medidas en respuesta a las conclusiones socava totalmente el fundamento de la función de auditoría interna.

La función de auditoría interna puede cumplirla ya sea una organización (como la inspección general de gobierno o la IGF) cuyo mandato abarque las entidades del gobierno central, o bien los distintos encargados de la función de auditoría interna de cada entidad pública. La eficacia global de todas las mencionadas organizaciones de auditoría constituye la base de este indicador.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Alcance y calidad de la función de auditoría interna.
- ii) Frecuencia y distribución de los informes.
- iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la auditoría interna.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	i) La auditoría interna se cumple en todas las entidades del gobierno central y en general se ajusta a las normas para el ejercicio profesional. Se centra en problemas sistémicos (por lo menos el 50% del tiempo de trabajo del personal). ii) Los informes se ajustan a un calendario fijo y se distribuyen a la entidad auditada, el Ministerio de Hacienda y la EFS. iii) Las medidas de la administración en respuesta a las conclusiones de la auditoría interna son rápidas y cabales en todas las entidades del gobierno central.
B	i) La auditoría interna se cumple en la mayor parte de las entidades del gobierno central (medida por el valor de los ingresos/gastos) y se ajusta considerablemente a las normas para el ejercicio profesional. Se centra en problemas sistémicos (por lo menos el 50% del tiempo de trabajo del personal). ii) En la mayoría de las entidades auditadas, los informes se emiten periódicamente y se distribuyen a la entidad auditada, el Ministerio de Hacienda y la EFS. iii) Muchos de los directivos (aunque no todos ellos) toman medidas rápidas y cabales.

¹³ Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna, emitidas por el Instituto de Auditores Internos.

C	<ul style="list-style-type: none">i) La auditoría interna se cumple por lo menos en las entidades más importantes del gobierno central y comprende la realización de algún tipo de análisis de los sistemas (por lo menos el 20% del tiempo de trabajo del personal), aunque tal vez no se ajuste a normas aceptadas para el ejercicio profesional.ii) En el caso de la mayoría de las entidades del gobierno central, los informes se emiten periódicamente, pero tal vez no se presenten al Ministerio de Hacienda ni a la EFS.iii) Muchos de los directivos toman una cantidad razonable de medidas relativas a los principales problemas, aunque suelen hacerlo con demora.
D	<ul style="list-style-type: none">i) No existe una auditoría interna centrada en el seguimiento de los sistemas, o bien ésta es muy limitada.ii) No se emiten informes o éstos son muy irregulares.iii) Las recomendaciones de la auditoría interna (con algunas excepciones) suelen ignorarse.

ID-22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

La presentación de informes financieros confiables exige el control y la verificación constantes de las prácticas de registro de los contadores; ésta es una parte importante del control interno y la base de la información de calidad para la administración y los informes externos. La conciliación oportuna y frecuente de los datos de diferentes fuentes es fundamental para que ellos sean confiables. Dos tipos cruciales de conciliación son los siguientes: i) la conciliación de la información contable, mantenida en los libros del gobierno, con la información sobre las cuentas bancarias del gobierno mantenidas por el banco central y los bancos comerciales, de manera tal que no quede sin explicar ninguna diferencia importante, y ii) la compensación y conciliación de las cuentas de orden y los anticipos, es decir, los pagos en efectivo realizados, para los cuales no se ha registrado aún ningún gasto. Los anticipos podrían comprender los correspondientes a gastos de viaje y gastos operacionales menores, pero no las transferencias presupuestadas para los organismos autónomos y los gobiernos subnacionales, que estén clasificados como gastos cuando se efectúan, aun cuando se espere recibir información periódica de porción de las transferencias destinada un fin específico.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M2):

- i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias.
- ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos.

Dimensiones	Requisitos mínimos para la calificación del aspecto pertinente Metodología de calificación M2
i) Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias	<p>Calificación = A: La conciliación de todas las cuentas bancarias del gobierno central se lleva a cabo por lo menos mensualmente a nivel global y pormenorizado, por lo general dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período</p> <p>Calificación = B: La conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la tesorería se lleva a cabo por lo menos mensualmente, por lo general dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período.</p> <p>Calificación = C: La conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la tesorería se lleva a cabo trimestralmente, por lo general dentro de las ocho semanas posteriores al fin de cada trimestre.</p> <p>Calificación = D: La conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la tesorería se lleva a cabo con menor frecuencia que trimestralmente O BIEN con retrasos de varios meses.</p>
ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos	<p>Calificación = A: La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo por lo menos trimestralmente, dentro del mes posterior al fin del período y con pocos saldos traspasados.</p> <p>Calificación = B: La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo por lo menos anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del período. Se traspasan los saldos no compensados de algunas cuentas.</p> <p>Calificación = C: La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos por lo general se llevan a cabo anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin de cada año, pero se traspasan los saldos no compensados de una cantidad considerable de cuentas.</p> <p>Calificación = D: La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo ya sea anualmente con más de dos meses de atraso O BIEN con menor frecuencia.</p>

ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

Con frecuencia se presentan problemas en las unidades que prestan servicios de primera línea a nivel de las comunidades (como las escuelas y clínicas de salud) para obtener los recursos previstos para su uso, ya sea en lo que se refiere a transferencias de efectivo, distribución de bienes en especie (por ejemplo, medicamentos y libros escolares) o el empleo de personal contratado y pagado por la autoridad central. El suministro previsto de recursos puede no constar expresamente en la documentación presupuestaria, aunque es probable que se integre en la preparación de los proyectos de presupuesto interno de los ministerios técnicos. Las unidades de prestación de servicios de primera línea por ser las últimas en la cadena de asignación de recursos, tal vez sean las más afectadas cuando los recursos globales no llegan a estar al nivel de las previsiones presupuestarias, o cuando las unidades orgánicas de nivel superior deciden reasignar los recursos a otros fines (por ejemplo, administrativos). Pueden producirse demoras considerables en la transferencia de recursos en efectivo o en especie a la unidad pertinente. El seguimiento de dicha información es fundamental a fin de determinar si los sistemas de gestión de las finanzas públicas apoyan eficazmente la prestación de servicios de primera línea.

Suele faltar información acerca de la recepción de los recursos por parte de las unidades de prestación de servicios. El sistema contable, si es lo suficientemente amplio, confiable y puntual, deberá proporcionar esta información, aunque con frecuencia los datos sobre el gasto en el terreno son incompletos y poco confiables, y el flujo de información se ve alterado por los distintos sistemas sin conexión entre sí que se utilizan en los distintos niveles de gobierno (la mayor parte de las unidades de prestación de servicios primarios normalmente dependen de los gobiernos subnacionales). Pueden existir sistemas corrientes de recopilación de datos, distintos de los sistemas contables (es decir, los sistemas estadísticos) que capten la información pertinente junto con datos sobre la prestación de servicios. Otras fuentes de información tal vez sean las encuestas de seguimiento del gasto público, las inspecciones, las auditorías (realizadas por auditores internos o externos) u otros análisis especiales.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos (en efectivo o en especie) por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	i) La recopilación corriente de datos o los sistemas contables brindan información confiable sobre todos los tipos de recursos recibidos en efectivo y en especie tanto por las escuelas primarias como por las clínicas de atención primaria de salud de todo el país. La información se recopila, por lo menos anualmente, en informes.
B	i) La recopilación corriente de datos o los sistemas contables brindan información confiable sobre todos los tipos de recursos recibidos en efectivo y en especie ya sea por las escuelas primarias o por las clínicas de atención primaria de salud de casi todo el país. La información se recopila, por lo menos anualmente, en informes, O BIEN encuestas especiales realizadas dentro de los tres últimos años han revelado el nivel de recursos recibidos en efectivo y en especie tanto por las escuelas primarias como por las clínicas de atención primaria de salud de casi todo el país.(incluso por la muestra representativa).
C	i) Las encuestas especiales realizadas dentro de los tres últimos años han revelado el nivel de recursos recibidos en efectivo y en especie ya sea por las escuelas primarias o por las clínicas de atención primaria de salud de una parte importante del país, O BIEN por las unidades de prestación de servicios primarios a nivel de las comunidades locales en varios otros sectores.
D	i) En los últimos tres años no se ha hecho ni procesado ninguna recopilación cabal de datos sobre los recursos destinados a las unidades de prestación de servicios en lo que se refiere a ninguno de los sectores más importantes.

ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

Para poder presentar el presupuesto, es preciso que el Ministerio de Hacienda (y el Gabinete) dispongan de información periódica y oportuna sobre los resultados reales del mismo, a fin de seguir los resultados y, de ser necesario, determinar las nuevas medidas que deben adoptarse para reencaminarlo, información de la que también deben disponer los ministerios, departamentos y organismos para administrar los asuntos de los que son responsables. El indicador se centra en la posibilidad de presentar informes integrales a partir del sistema contable acerca de todos los aspectos del presupuesto (es decir, no bastan los informes esenciales y resumidos acerca de la liberación de fondos para los ministerios, departamentos y organismos). La cobertura del gasto, en las etapas tanto de compromiso como de pago, es importante para seguir la ejecución del presupuesto y la utilización de los fondos liberados. Se debe incluir la contabilidad del gasto efectuado de transferencias a unidades desconcentradas del gobierno central (como los gobiernos provinciales).

La distribución de responsabilidades entre el Ministerio de Hacienda y los ministerios técnicos en la preparación de los informes dependerá del tipo de sistema de contabilidad y de pago que se aplique. La función del Ministerio de Hacienda tal vez sea sencillamente consolidar los informes presentados por los ministerios técnicos (y, cuando corresponda, las unidades desconcentradas) a partir de sus registros contables; en otros casos, el Ministerio de Hacienda puede realizar el registro de datos y la contabilidad de las transacciones, con lo cual la función del ministerio técnico se reduce tal vez a conciliar los datos del Ministerio de Hacienda con sus propios registros, e incluso en otros casos, el Ministerio de Hacienda puede realizar informes basados en sistemas de contabilidad integrados y computarizados. Lo importante es que los datos sean lo suficientemente precisos para ser de verdad útiles para todas las partes involucradas.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias.
- ii) Puntualidad de la presentación de informes.
- iii) Calidad de la información.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	<ol style="list-style-type: none">i) La clasificación de los datos permite la comparación directa con el presupuesto original. La información abarca todos los rubros de las previsiones presupuestarias. La cobertura, del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago.ii) Se preparan informes trimestralmente o con más frecuencia, y se presentan dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período.
B	<ol style="list-style-type: none">i) La clasificación permite la comparación con el presupuesto, aunque sólo con algún grado de globalidad. La cobertura del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago.ii) Se preparan informes trimestralmente y se presentan dentro de las seis semanas posteriores al fin del período.iii) Hay algunas inquietudes con respecto a la precisión, pero los problemas relacionados con los datos por lo general se destacan en los informes y no comprometen la concordancia y utilidad globales.

C	<ul style="list-style-type: none">i) Sólo es posible la comparación con el presupuesto en el caso de los rubros administrativos principales. El gasto se capta en la etapa de compromiso o en la de pago (pero no en ambas etapas).ii) Se preparan informes trimestrales (posiblemente con exclusión del primer trimestre), y se presentan dentro de las ocho semanas posteriores al fin del trimestre que se reportaiii) Hay algunas inquietudes acerca de la precisión de los datos, que tal vez no se destaque necesariamente en los informes, pero esto no socava fundamentalmente su utilidad básica.
D	<ul style="list-style-type: none">i) Tal vez no sea posible la comparación con el presupuesto en el caso de todos los rubros administrativos principales.ii) No se preparan informes trimestrales, o bien suelen presentarse con más de ocho semanas de atraso.iii) Los datos son demasiado imprecisos para ser verdaderamente útiles.

ID-25. Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

Los estados financieros consolidados de cierre del ejercicio (en el caso de los países de tradición francesa: *la loi de règlement* respaldada por *les comptes de gestion* o *Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF)*) son fundamentales para la transparencia del sistema de gestión de las finanzas públicas. Para que sean completos deben basarse en los pormenores de todos los ministerios, departamentos independientes y unidades desconcentradas. Además, la posibilidad de preparar estados financieros de cierre del ejercicio de manera oportuna es un indicador clave del buen funcionamiento del sistema contable, así como de la calidad de los registros que se llevan. En algunos sistemas, los distintos ministerios, departamentos y unidades desconcentradas preparan estados financieros que posteriormente son consolidados por el Ministerio de Hacienda. En los sistemas más centralizados, dicho ministerio lleva toda la información correspondiente a los estados. En la parte dedicada al indicador I-27 se trata la verificación de los estados financieros con la certificación de los auditores externos. En la parte dedicada al indicador ID-9 se trata la presentación de estados financieros anuales por parte de los organismos públicos autónomos que forman parte del gobierno central.

Para ser útiles y contribuir a la transparencia, los estados financieros deben ser comprensibles para el lector y abordar las transacciones y los activos y pasivos de manera transparente y coherente. Ésta es la finalidad de las normas de información financiera. Algunos países tienen sus propias normas de información financiera del sector público, que son establecidas por el gobierno u otra autoridad competente. Para ser generalmente aceptables, dichas normas nacionales suelen ajustarse a las normas internacionales, por ejemplo las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IPSAS), algunas de las cuales son pertinentes a los países que adoptan sistemas de contabilidad basados en valores devengados, en tanto que otras son pertinentes a los que adoptan sistemas basados en valores de caja.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Integridad de los estados financieros.
- ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros.
- iii) Normas contables empleadas.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	i) Se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno, que contiene información completa acerca de los ingresos, gastos, y activos y pasivos financieros. ii) El estado se somete a auditoría externa dentro de los seis meses posteriores al fin el ejercicio. iii) Se aplican las IPSAS o las correspondientes normas nacionales a todos los estados.
B	i) Se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno. Dicho estado contiene, con algunas excepciones, información completa acerca de los ingresos, gastos, y activos y pasivos financieros. ii) El estado consolidado del gobierno se somete a auditoría externa dentro de los 10 meses posteriores al fin del ejercicio. iii) Se aplican las IPSAS o las correspondientes normas nacionales.

C	<ul style="list-style-type: none">i) Se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno. La información sobre los ingresos, gastos y saldos de cuentas bancarias tal vez no siempre sea completa, pero las omisiones no son significativas.ii) Los estados se someten a auditoría externa dentro de los 15 meses posteriores al fin del ejercicio.iii) Los estados se presentan en un formato coherente a lo largo del tiempo, con alguna indicación de las normas contables aplicables.
D	<ul style="list-style-type: none">i) No se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno, O BIEN falta información esencial en los estados financieros, O los registros financieros son tan deficientes que no permiten realizar una auditoría.ii) Cuando se preparan estados financieros, por lo general no se someten a auditoría externa dentro de los 15 meses después de finalizado el ejercicio.iii) Los estados no se presentan en un formato coherente a lo largo del tiempo, o bien no se revelan las normas contables aplicables.

ID-26. Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa

Una auditoría externa de elevada calidad es esencial para la transparencia del uso de los fondos públicos. Los aspectos fundamentales de la calidad de una verdadera auditoría externa son el alcance/cobertura de la auditoría, la adhesión a las normas pertinentes de auditoría, incluida la independencia de los auditores externos (ref. INTOEFS e IFAC/IAASB), la focalización en problemas significativos y sistémicos de la gestión de las finanzas públicas en sus informes, y la inclusión de todos los distintos elementos de la auditoría financiera, como la confiabilidad de los estados financieros, la regularidad de las transacciones, y la aplicación de sistemas de control interno y métodos para las adquisiciones. En una auditoría de elevada calidad también cabe incluir algunos aspectos de la auditoría de los resultados (como el precio razonable en los contratos de obras de infraestructura de gran envergadura).

El alcance del mandato de la auditoría deberá comprender a los fondos presupuestarios y a los organismos autónomos. Estos últimos tal vez no siempre sean auditados por la entidad fiscalizadora superior (EFS), ya que tal vez se prevea el uso de otras instituciones de auditoría. El alcance se refiere a las entidades y fuentes de fondos que son auditados en determinado ejercicio. Cuando la capacidad de la EFS sea limitada, ésta puede planificar el programa de auditoría, ajustándose a las obligaciones legales de auditoría, en forma plurianual a fin de asegurar que las entidades y funciones más expuestas a riesgos se aborden anualmente, en tanto que otras entidades y funciones pueden abordarse con menor frecuencia.

Si bien el procedimiento exacto dependerá en alguna medida del sistema de gobierno, en general se prevé que el poder ejecutivo (las distintas entidades auditadas y/o el Ministerio de Hacienda) haga el seguimiento de las conclusiones de la auditoría, y corrija los errores y las deficiencias del sistema que hayan identificado los auditores. La prueba del seguimiento eficaz de las conclusiones de la auditoría comprende el envío, por parte del poder ejecutivo o la entidad auditada, de una respuesta formal por escrito a las conclusiones de la auditoría, en la que se indique cómo se solucionarán los problemas señalados, o bien que éstos ya se han solucionado. En el informe de los auditores externos del ejercicio siguiente se podrá dejar constancia de la aplicación de las conclusiones y hacerse una síntesis de la medida en que las entidades auditadas han respondido a las preguntas de la auditoría y aplicado las recomendaciones pertinentes.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las normas de auditoría).
- ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al poder legislativo.
- iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	i) Anualmente se realiza una auditoría de todas las entidades del gobierno central, la que abarca los ingresos, gastos, y activos/pasivos. Se cubre una gama completa de auditorías financieras y algunos aspectos de la auditoría de los resultados, que en general se ajustan a las normas de auditoría, centrándose en problemas significativos y sistémicos. ii) Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo dentro de los cuatro meses después de finalizado el período en estudio y, en el caso de los estados financieros, dentro de los cuatro meses después de su recepción por la oficina de auditoría. iii) Hay pruebas de que se realiza un seguimiento eficaz y oportuno.
B	i) Por lo menos anualmente se hace una auditoría de las entidades del gobierno central responsables de por lo menos el 75% del gasto total ¹⁴ , que abarca, como mínimo, ingresos y gastos. Se realiza una amplia gama de auditorías financieras, que por lo general se ajustan a normas de auditoría, centrándose en problemas significativos y sistémicos. ii) Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo dentro de los ocho meses después de finalizado el período en estudio y, en el caso de los estados financieros, dentro de los ocho meses después de su recepción por la oficina de auditoría. iii) Se presenta oportunamente una respuesta formal, pero hay escasas pruebas de un seguimiento sistemático.
C	i) Por lo menos anualmente se hace una auditoría de las entidades del gobierno central responsables de por lo menos el 50% del gasto total. Las auditorías comprenden predominantemente pruebas de las transacciones, aunque los informes identifican la existencia de problemas significativos. Las normas de auditoría tal vez sólo se revelen en forma limitada. ii) Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo dentro de los 12 meses después de finalizado el período en estudio (en el caso de los estados financieros, dentro de los 12 meses después de su recepción por los auditores). iii) Se presenta una respuesta formal, aunque con demora y sin mucha minuciosidad, pero hay escasas pruebas de que haya algún seguimiento.
D	i) Se hacen auditorías de las entidades del gobierno central responsables de menos del 50% del gasto total, o bien la cobertura de las auditorías es mayor, pero en ellas no se destacan los problemas significativos. ii) Los informes de auditoría se presentan al poder legislativo más de 12 meses después de finalizado el período en estudio (en el caso de los estados financieros, más de 12 meses después de su recepción por los auditores). iii) Hay escasas pruebas de que haya una respuesta o un seguimiento.

¹⁴ Este porcentaje se refiere al monto de gastos de las entidades que son objeto de auditoría anual, y no a la muestra de transacciones seleccionadas por los auditores para su examen dentro de esas entidades.

ID-27. Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual

El poder legislativo tiene la facultad de autorizar el gasto del gobierno, la que se ejerce mediante la aprobación de la ley de presupuesto anual. El ejercicio de dicha facultad no es eficaz si el poder legislativo no examina y debate minuciosamente la ley, lo que socavaría la responsabilidad del gobierno frente al electorado. La evaluación del escrutinio legislativo y el debate de la ley de presupuesto anual se basarán en el análisis de varios factores, como el alcance del examen, los procedimientos internos de examen y debate, y el tiempo previsto para el proceso.

En la parte dedicada al indicador ID-6 se trata el tema de la suficiencia de la documentación presentada al poder legislativo.

Las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio son una característica común del proceso del presupuesto anual. A fin de no socavar la importancia del presupuesto original, la autorización de enmiendas que puede realizar el poder ejecutivo debe estar claramente definida, incluidos los límites de la medida en que el presupuesto de gastos puede ampliarse y reasignarse, y los plazos para la presentación de enmiendas por el poder ejecutivo para su aprobación retroactiva por parte del poder legislativo. Estas normas también deben respetarse.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Alcance del examen por parte del poder legislativo.
- ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados.
- iii) Suficiencia del tiempo que tiene el poder legislativo para dar una respuesta a las propuestas de presupuesto, tanto en lo que se refiere a las estimaciones pormenorizadas como, cuando corresponda, a las propuestas sobre agregados macrofiscales al principio del ciclo de la preparación del presupuesto (tiempo que llevan en la práctica todas las etapas).
- iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el poder legislativo.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	<ol style="list-style-type: none">i) El examen del poder legislativo comprende las políticas fiscales, el Marco fiscal y las prioridades de mediano plazo, así como los pormenores de los gastos e ingresos.ii) Los procedimientos legislativos para el examen del presupuesto están bien establecidos y son respetados estrictamente. Comprenden disposiciones de organización interna, como comités especializados de examen, y procedimientos para las negociaciones.iii) El poder legislativo tiene por lo menos dos meses para examinar las propuestas presupuestarias.iv) Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del poder ejecutivo; ellas establecen límites estrictos respecto de la medida y naturaleza de las enmiendas y son respetadas constantemente.

B	<ul style="list-style-type: none"> i) El examen por parte del poder legislativo abarca las políticas y agregados fiscales para el ejercicio venidero, así como también estimaciones pormenorizadas de los gastos e ingresos. ii) Existen procedimientos sencillos para el examen del presupuesto por el poder legislativo, que son respetados. iii) El poder legislativo tiene por lo menos un mes para examinar las propuestas presupuestarias. iv) Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del poder ejecutivo, que normalmente son respetadas, aunque permiten amplias reasignaciones administrativas.
C	<ul style="list-style-type: none"> i) El examen por parte del poder legislativo abarca los pormenores de los gastos ingresos, pero sólo en la etapa en que las propuestas pormenorizadas son definitivas. ii) Existen algunos procedimientos para el examen del presupuesto por parte del poder legislativo, pero no son integrales y sólo se respetan parcialmente. iii) El poder legislativo tiene por lo menos un mes para examinar las propuestas presupuestarias. iv) Existen reglas claras, pero tal vez no siempre se respeten, O BIEN es posible que permitan amplias reasignaciones administrativas y la ampliación del gasto
D	<ul style="list-style-type: none"> i) No existe el examen por parte del poder legislativo, o bien dicho examen es muy limitado, O BIEN no hay un poder legislativo en funcionamiento. ii) No existen procedimientos para el examen por parte del poder legislativo, o bien dichos procedimientos no se respetan. iii) El tiempo previsto para el examen por parte del poder legislativo es claramente insuficiente para llevar a cabo un debate significativo (considerablemente menos de un mes). iv) Tal vez existan reglas para las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio, pero son muy rudimentarias y poco claras, O BIEN normalmente no se respetan.

ID-28. Escrutinio legislativo de los auditores externos

El poder legislativo cumple una función clave de examen de la ejecución del presupuesto que ha aprobado. Comúnmente, ella se lleva a cabo a través de uno o más comités o comisiones legislativas que examinan los informes de los auditores externos e interpelan a las partes responsables respecto de las conclusiones de los informes. El funcionamiento del comité o de los comités dependerá de la suficiencia de recursos financieros y técnicos, y de que se les asigne tiempo suficiente para llevar a cabo un examen actualizado de los informes de auditoría. El comité también puede recomendar medidas y sanciones que debe aplicar el poder ejecutivo, además de adaptar las recomendaciones formuladas por los auditores externos (ref. ID-27).

El foco de atención de este indicador son las entidades del gobierno central, incluidos los organismos autónomos en la medida en que: a) por ley deban presentar informes de auditoría al poder legislativo, o b) el ministerio o departamento matriz o superior deba contestar preguntas y tomar medidas en nombre de los organismos.

La oportunidad del estudio por el poder legislativo puede verse afectada por el aumento de la presentación de informes de auditoría, cuando los auditores externos estén poniéndose al día con un atraso. En tales casos, el comité o los comités tal vez decidan dar prioridad a los informes de auditoría correspondientes a los períodos más recientes y a las entidades auditadas que tienen un historial de cumplimiento deficiente. La evaluación debe considerar favorablemente dichas prácticas recomendadas, y no basarse en la demora en examinar los informes que abarquen períodos más distantes.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del poder legislativo (en el caso de informes recibidos dentro de los tres últimos años).
- ii) Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones.
- iii) Recomendación de medidas por el poder legislativo y su ejecución por el poder ejecutivo.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	<ol style="list-style-type: none">i) El poder legislativo normalmente termina el estudio de los informes de auditoría dentro de los tres meses después de haberlos recibido.ii) Se llevan a cabo constantemente audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones con los funcionarios responsables de todos o la mayoría de los organismos auditados que han merecido un dictamen adverso o con reservas de los auditores.iii) El poder legislativo normalmente formula recomendaciones acerca de las medidas que debe aplicar el poder ejecutivo, y hay pruebas de que por lo general éstas se aplican.
B	<ol style="list-style-type: none">i) El poder legislativo normalmente termina el estudio de los informes de auditoría dentro de los seis meses después de haberlos recibido.ii) Periódicamente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones con los funcionarios responsables de los organismos auditados, aunque tal vez sólo de algunos organismos, que han merecido un dictamen adverso o con reservas de los auditores.iii) Se recomiendan medidas al poder ejecutivo y, según las pruebas existentes, algunas de éstas se aplican.
C	<ol style="list-style-type: none">i) El poder legislativo normalmente termina el estudio de los informes de auditoría dentro de los 12 meses después de haberlos recibido.ii) Ocasionalmente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de las

	<p>iii) principales conclusiones; dichas audiencias comprenden sólo a algunas de las entidades auditadas o a veces se llevan a cabo únicamente con funcionarios del Ministerio de Hacienda.</p> <p>iv) Se recomiendan medidas, pero pocas veces el poder ejecutivo las lleva adelante.</p>
D	<p>i) El poder legislativo no realiza un examen de los informes de auditoría o bien tarda más de 12 meses en terminarlo.</p> <p>ii) El poder legislativo no lleva a cabo audiencias en profundidad.</p> <p>iii) El poder legislativo no formula recomendaciones.</p>

D-1. Previsibilidad del apoyo presupuestario directo

En muchos países, el apoyo presupuestario directo es una fuente importante de ingresos para el gobierno central. La escasa previsibilidad de las entradas de apoyo presupuestario afecta la gestión fiscal del gobierno en forma equiparable al impacto de las perturbaciones externas en la recaudación interna de ingresos. Tanto la falta de apoyo presupuestario como las demoras en la distribución de las entradas en el curso del ejercicio pueden tener serias repercusiones en la capacidad del gobierno para poner en práctica sus planes presupuestarios.

El apoyo presupuestario directo está constituido por toda la ayuda proporcionada a la Tesorería pública en apoyo del presupuesto público en general (apoyo presupuestario general) o para sectores específicos. Cuando son recibidos por la Tesorería pública, los fondos se utilizarán de acuerdo con los procedimientos aplicables a todos los demás ingresos generales. El apoyo presupuestario directo puede encauzarse a través de cuentas separadas o conjuntas de los donantes antes de ser liberado a la Tesorería.

En la parte narrativa se deberán explicar las posibles razones de la desviación observada entre los desembolsos previstos y los efectivamente realizados, las que pueden comprender la falta o la demora en la adopción de medidas convenidas con el gobierno como condiciones para los desembolsos.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Desviación anual del apoyo presupuestario real con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses antes de que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al poder legislativo (u órgano equivalente encargado de su aprobación).
- ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio (cumplimiento de las estimaciones trimestrales agregadas).

La dimensión ii) debe abordarse sobre la base de la distribución trimestral de las entradas reales de apoyo presupuestario frente a su distribución según el plan convenido. La demora ponderada de desembolso se calcularía como porcentaje de los fondos demorados multiplicado por el número de trimestres de demora (de modo que si el 10% de las entradas efectivas se reciben en el cuarto trimestre en lugar del primer trimestre como estaba previsto, la demora ponderada es de 30%).

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	<ol style="list-style-type: none">i) La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 5% inferior al previsto en no más de uno de los tres últimos años.ii) Las estimaciones de desembolsos trimestrales se han convenido con los donantes al inicio del ejercicio o antes, y las demoras efectivas en los desembolsos (ponderadas) no han excedido del 25% en dos de los últimos tres años.
B	<ol style="list-style-type: none">i) La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 10% inferior al previsto en no más de uno de los tres últimos años.ii) Las estimaciones de desembolsos trimestrales se han convenido con los donantes al inicio del ejercicio o antes, y las demoras efectivas en los desembolsos (ponderadas) no han excedido del 25% en dos de los últimos tres años.
C	<ol style="list-style-type: none">i) La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 15% inferior al previsto en no más de uno de los tres últimos años.ii) Las estimaciones de desembolsos trimestrales se han convenido con los donantes al inicio del ejercicio o antes, y las demoras efectivas en los desembolsos (ponderadas) no han excedido del 50% en dos de los últimos tres años.

D	<ul style="list-style-type: none">i) La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 15% inferior al previsto en por lo menos dos de los tres últimos años, O BIEN los organismos donantes no han proporcionado provisiones oportunas e integrales para el año por los años correspondientes.ii) No se cumple con los requisitos para recibir por lo menos la calificación C.
----------	---

D-2. Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas

La previsibilidad de los desembolsos del apoyo de los donantes para proyectos y programas (todos ellos en adelante denominados “proyectos”) afectan la ejecución de rubros específicos del presupuesto. El apoyo para proyectos puede prestarse de varias maneras, con distinto grado de participación del gobierno en la planificación y administración de los recursos. Un menor grado de participación del gobierno desencadena problemas en materia de presupuestación de los recursos (incluida la presentación de los documentos presupuestarios para su aprobación por el poder legislativo) y de presentación de informes sobre los desembolsos y usos de fondos efectivos (que serán total responsabilidad de los donantes cuando la ayuda se preste en especie). Si bien el gobierno, a través de las unidades encargadas del gasto, debería poder presupuestar e informar sobre la ayuda transferida en efectivo (con frecuencia como financiamiento extrapresupuestario o a través de cuentas bancarias separadas), depende de los donantes para las estimaciones presupuestarias y la presentación de informes de ejecución de la ayuda prestada en especie. Los informes de los donantes acerca de los desembolsos en efectivo también son importantes para la conciliación entre los registros de desembolsos de los donantes y las cuentas públicas de los proyectos.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

- i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos.
- ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyectos.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	i) Todos los donantes (con la posible excepción de algunos que proporcionan montos insignificantes) proporcionan estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para proyectos en etapas que guardan consonancia con el calendario de presupuestación del gobierno, y con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno. ii) Los donantes presentan, dentro del mes de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 85% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa, y con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.
B	i) Por lo menos la mitad de los donantes (incluidos los cinco más importantes) proporcionan estimaciones presupuestarias completas de los desembolsos de ayuda para proyectos en etapas que guardan consonancia con el calendario de presupuestación del gobierno, y con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno. ii) Los donantes presentan, dentro del mes de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 70% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa, y con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.
C	i) Por lo menos la mitad de los donantes (incluidos los cinco más importantes) proporcionan estimaciones presupuestarias completas de los desembolsos de ayuda para proyectos para el ejercicio siguiente del gobierno al menos tres meses antes de iniciarse dicho ejercicio. En las estimaciones se puede

	<p>clasificación de los donantes, que tal vez no sea coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.</p> <p>ii) Los donantes presentan, dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 50% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa. La información no siempre brinda un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.</p>
D	<p>i) No todos los donantes principales proporcionan estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para proyectos para, por lo menos, el ejercicio siguiente del gobierno y al menos tres meses antes de iniciarse dicho ejercicio.</p> <p>ii) Los donantes no presentan, dentro de los dos meses de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 50% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa.</p>

D-3. Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

Los sistemas nacionales de administración de fondos son los establecidos en la legislación general (y reglamentaciones relacionadas) del país y aplicados por las autoridades de administración habituales del gobierno. La exigencia de que las autoridades nacionales utilicen distintos procedimientos (específicos de los donantes) para la administración de los fondos de ayuda resta capacidad de administración de los sistemas nacionales. Esta situación se agrava cuando distintos donantes tienen distintas exigencias. En cambio, el uso de los sistemas nacionales por los donantes puede ayudar a centrar los esfuerzos en el fortalecimiento y el cumplimiento de los procedimientos nacionales también para las operaciones con financiamiento nacional.

El uso de los procedimientos nacionales significa que las disposiciones en materia de banca, autorización, adquisiciones, contabilidad, desembolsos y presentación de informes aplicables a los fondos de los donantes son iguales a las aplicables a los fondos públicos. Todo apoyo presupuestario directo y no asignado a fines específicos (ya sea general o sectorial) por definición utilizará los procedimientos nacionales en todos sus aspectos. Otros tipos de financiamiento de los donantes, por ejemplo el apoyo presupuestario para fines específicos, los fondos comunes y el financiamiento para proyectos aislados, pueden usar algunos o no usar ninguno de los componentes de los procedimientos nacionales.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

i) Proporción global de los fondos de ayuda para el gobierno central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

Esta proporción debe obtenerse como promedio de la proporción de los fondos de los donantes que usan sistemas nacionales para cada una de las cuatro esferas siguientes: adquisiciones, pagos y contabilidad, auditoría, y presentación de informes, respectivamente.

Calificación	Requisitos mínimos (metodología de calificación M1)
A	i) Por lo menos el 90% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.
B	i) Por lo menos el 75% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.
C	i) Por lo menos el 50% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.
D	i) Menos del 50% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

Anexo 2

El informe del desempeño de la GFP

El informe del desempeño de la GFP

El presente documento está destinado a ayudar a preparar el informe de desempeño de la gestión de las finanzas pública (ID-GFP) mediante una descripción de la información que aporta el informe y el procedimiento de registro de la misma. Complementa el documento sobre el conjunto de indicadores de desempeño de alto nivel en materia de GFP.

El ID-GFP está destinado a proporcionar una evaluación general e integrada del sistema de GFP de un país, basada, en especial, en un análisis orientado por indicadores de los elementos esenciales de un sistema de ese género, y a determinar en qué medida los sistemas institucionales del sector público respaldan la oportuna planificación y aplicación de reformas en materia de GFP. Se trata de un documento conciso, de no más de 35 páginas. Toda la información pertinente figura en el cuerpo del documento, cuyos anexos en general no se utilizan para abundar en detalles sobre el contenido del informe.

La estructura del informe es la siguiente:

<i>ESTRUCTURA DEL ID-GFP</i>
Resumen de la evaluación
1. Introducción
2. Información de antecedentes sobre el país
3.2. Descripción de la situación económica del país
3.3. Descripción de los resultados presupuestarios
3.4. Descripción del Marco jurídico e institucional de GFP
3. Evaluación de los sistema, procesos e instituciones de GFP
3.5. Credibilidad del presupuesto
3.6. Transparencia y universalidad
3.7. Presupuestación basada en políticas
3.8. Certeza y control de la ejecución presupuestaria
3.9. Contabilidad, registro e información
3.10. Examen y auditoría externos
3.11. Prácticas de donantes
3.12. Cuestiones específicas de países (si es necesario)
4. Proceso de reforma del sector público
3.13. Descripción de las medidas de reforma recientes y en curso
3.14. Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas
Annex 1: Performance Indicators Summary
Annex 2: Sources of information

En el resto del documento, siguiendo la estructura del ID-GFP, se presenta una relación sucinta de los datos que contiene el informe y del procedimiento de inclusión de los mismos en el documento.

Síntesis de la Evaluación

Esta sección está destinada a presentar un cuadro integrado y estratégico del desempeño en materia de GFP, estableciéndose en qué medida el sistema de GFP influye sobre el logro de resultados en cuanto a disciplina fiscal agregada, asignación estratégica de recursos y eficiente prestación de servicios.

La extensión sugerida para esta sección es de tres a cuatro páginas. El

resumen de la evaluación aporta la siguiente información:

i) Recapitulación de la Evaluación del desempeño de la GFP

La evaluación detallada, orientada por indicadores, se resume junto con las seis dimensiones fundamentales del desempeño de la GFP identificadas en el Marco de medición del desempeño:

- 1. Credibilidad del presupuesto:** El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto.
- 2. Universalidad y transparencia:** El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria.
- 3. Presupuestación basada en políticas:** El presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta la política pública.
- 4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria:** El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y existen mecanismos de control y custodia de la utilización de los fondos públicos.
- 5. Contabilidad, registro e información:** Se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados, para perseguir objetivos de control, gestión e información sobre adopción de decisiones.
- 6. Examen y auditoría externos:** Se aplican los mecanismos de examen de las finanzas públicas y seguimiento a cargo del poder ejecutivo.

Al sintetizar el desempeño del sistema de GFP se procura identificar las principales fallas de GFP; no se trata de la mera repetición de la lista pormenorizada de fallas identificadas en la Sección 3. Se deja constancia, en especial, de la interdependencia entre las diferentes dimensiones, es decir, de la probabilidad de que el desempeño insatisfactorio en una de las dimensiones fundamentales influya sobre el desempeño del sistema de GFP relativo a las restantes dimensiones.

ii) Evaluación del impacto de las fallas de GFP

En esta parte se procura determinar en qué medida el desempeño del sistema de GFP evaluado parece favorecer o dificultar el logro de los resultados presupuestarios globales en los tres niveles: disciplina fiscal agregada, asignación estratégica de recursos o eficiente prestación de servicios. En otros términos, se procura explicar por qué las fallas de desempeño de la GFP afectan al país de que se trata. A través de la evaluación no se intenta determinar en qué medida se logran los resultados presupuestarios (por ejemplo, si los gastos en que se ha incurrido a través del presupuesto producen el efecto deseado en cuanto a reducción de la pobreza o logro de otros objetivos de política pública), sino que se utiliza información proveniente de análisis de la política fiscal y de la política del gasto (que se reflejan en la Sección 2 del informe) para determinar en qué medida el sistema de GFP es un factor conducente al logro de los resultados presupuestarios perseguidos.

Para facilitar esa evaluación se incluye el **cuadro** del Apéndice 1 (al final de este documento), que muestra los efectos de un insatisfactorio desempeño en materia de GFP en cuanto a logro de la disciplina fiscal agregada, asignación estratégica de recursos y prestación de servicios. En el cuadro se presentan las seis dimensiones fundamentales de desempeño de la GFP y los tres niveles de resultados presupuestarios. En el Apéndice 1 no se postula la existencia de un vínculo mecánico entre fallas del sistema de GFP y logro de los tres niveles de resultados presupuestarios, sino que se promueve la reflexión sobre las repercusiones de las fallas de GFP y su importancia para el país.

iii) Perspectivas de planificación y aplicación de reformas

En esta parte se procura determinar en qué medida la estructura institucional del sector público respalda un proceso oportuno y adecuado de planificación y aplicación de reformas.

Además, con respecto a los países dependientes de la ayuda, se incluye una reseña sobre prácticas actuales de los donantes y su influencia sobre el desempeño en materia de GFP.

Sección 1: Introducción

El objetivo de la introducción consiste en hacer comprender el contexto y el proceso de preparación del ID-GFP y determinar el alcance de la evaluación de la GFP.

La extensión sugerida para esta sección es de una página.

El contenido de la introducción es el siguiente:

- **Objetivo del ID-GFP**, incluida la razón por la que se elaboró a esta altura y su contribución a las actividades en curso del país.
- **Proceso de preparación del ID-GFP**, incluida la siguiente información: i) donantes vinculados con la preparación del informe, con una descripción de su papel y su contribución (donante principal, donantes participantes, financiamiento, consultas, etcétera) y ii) participación del gobierno en la preparación del informe.
- **Metodología de preparación del informe**, por ejemplo utilización de fuentes de información, entrevistas, etcétera.
- **Alcance de la evaluación según lo previsto en el ID-GFP**: La gestión de las finanzas públicas a nivel del gobierno central (incluidos ministerios, departamentos de gobierno, organismos autónomos y entidades desconcentradas) puede no abarcar más que un volumen reducido del gasto público que se realiza en un país, lo que dependerá de la medida en que se delegan atribuciones a gobiernos subnacionales y empresas públicas. Por lo tanto, en el informe se identifica la proporción del gasto público realizada por el gobierno central. Se especifica la importancia de los organismos autónomos en las operaciones del gobierno central, ya que sus operaciones son ajenas al sistema de administración y contabilidad presupuestarias de la unidad del gobierno central. Además, se proporciona información sobre la proporción del gasto público que tiene a su cargo cada una de las restantes entidades.

Instituciones	Número de entidades	% del gasto público agregado
Gobierno central*		
Organismos públicos		
Gobiernos subnacionales		

* Incluye ministerios, departamentos de gobierno y entidades desconcentradas.

Sección 2: Información de antecedentes sobre el país

El objetivo de esta sección consiste en proporcionar información sobre el país cuyo sistema de GFP se evalúa, para que pueda comprenderse en forma suficiente el más amplio contexto de reformas de GFP, así como las características fundamentales del sistema de GFP existente en el país de que se trata.

La extensión sugerida de esta sección es de cuatro a cinco páginas.

A continuación se presentan los lineamientos de la estructura de la sección y la información que contiene:

SUBSECCIÓN 2.1: DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS

- ***Contexto de país***, incluido el número de habitantes, el nivel de ingresos, el porcentaje de la población situado por debajo de la línea de la pobreza, la tasa de crecimiento económico, la inflación, la estructura económica y los principales obstáculos al desarrollo.
- ***Programa global de reforma del sector público***, centrándose la atención en los principales problemas que previsiblemente influirán sobre la gestión financiera pública.
- ***Fundamento de las reformas de GFP*** en relación con el programa global de reforma del sector público.

SUBSECCIÓN 2.2: DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS PRESUPUESTARIOS

La información correspondiente a esta subsección se extrae de análisis preexistentes sobre la política fiscal y la política del gasto, y de otros estudios pertinentes.

- ***Desempeño fiscal***: El informe incluye un breve comentario sobre las principales tendencias, en materia de disciplina fiscal agregada, registradas en los últimos tres

años, basado en la información que aparece en el cuadro siguiente. Contiene también otra información pertinente, por ejemplo sobre el saldo de la deuda.

Presupuesto del gobierno central (como porcentaje del PIB)			
	Ejercicio 1	Ejercicio 2	Ejercicio 3
Ingreso agregado:			
- <i>Ingreso propio</i>			
- <i>Donaciones</i>			
Total del gasto:			
- <i>Gasto no relacionado con intereses</i>			
- <i>Gasto relacionado con intereses</i>			
Déficit agregado (incluidas donaciones)			
Déficit primario			
Financiamiento neto			
- <i>externo</i>			
- <i>interno</i>			

- **Asignación de recursos:** En el informe se incluyen datos sobre las tendencias de los recursos sectoriales y, si es posible, sobre la asignación económica de los recursos. También se enuncian las prioridades de la estrategia nacional (tomadas, por ejemplo, del Documento de Estrategia de Reducción de Pobreza, DERP) y la medida en que las asignaciones presupuestarias reflejan las prioridades del gobierno.

Asignaciones presupuestarias reales, por sectores (como % del gasto total)			
	Ejercicio 1	Ejercicio 2	Ejercicio 3
<i>Salud</i>			
<i>Educación</i>			
<i>Agro</i>			
<i>Etc.</i>			

Asignaciones presupuestarias reales, por categorías de clasificación económica (como % del gasto total)			
	Ejercicio 1	Ejercicio 2	Ejercicio 3
Gasto corriente			
- <i>Sueldos y salarios</i>			
- <i>Bienes y servicios</i>			
- <i>Pagos de intereses</i>			
- <i>Transferencias</i>			
- <i>Otros</i>			
Gastos de capital			

- **Información adicional** disponible, por ejemplo proporción de los fondos asignados al nivel local, o información relacionada con la prestación de servicios o la eficiencia operativa.

SUBSECCIÓN 2.3: DESCRIPCIÓN DEL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE GFP

- **Marco jurídico de GFP.** En el informe se describe el régimen jurídico básico del sistema de GFP. Se incluiría, si fuera pertinente, una breve descripción de modificaciones recientemente introducidas en dicho Marco.
- **Marco institucional de GFP.** En el informe se describen las responsabilidades de las principales entidades que toman parte en la GFP, distinguiéndose los diferentes niveles de gobierno (gobierno central y gobiernos subnacionales), los diferentes poderes de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial), así como las empresas públicas o los organismos públicos autónomos. Sería útil incluir información adicional sobre las amplias responsabilidades de gestión de las finanzas públicas radicadas en el Ministerio de Hacienda y las que se distribuyen entre dicho ministerio y los ministerios técnicos. Pueden mencionarse modificaciones recientes de esos cometidos, incluidas las tendencias hacia la descentralización del gasto público.
- **Atributos esenciales del sistema de GFP.** En el informe se describen los atributos esenciales del sistema de GFP, incluido el nivel de descentralización del sistema de pagos o el tipo de control jurisdiccional que ejerce el órgano de auditoría externa.

La información proporcionada es descriptiva y a través de ella no se intenta evaluar el cumplimiento de las normas vigentes ni las funciones efectivamente cumplidas por el poder legislativo y la auditoría externa, temas que se incluyen en la evaluación detallada del sistema de GFP (Sección 3).

Sección 3: Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP

El objetivo de esta sección consiste en proporcionar una evaluación de los elementos esenciales del sistema de GFP, tal como los captan los indicadores, y dar cuenta del avance hacia el objetivo de mejorarlos.

La estructura de esta sección es la siguiente:

- 3.1. Credibilidad del presupuesto**
- 3.2. Transparencia y alcance**
- 3.3. Presupuestación basada en políticas**
- 3.4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria**
- 3.5. Contabilidad, registro e información**
- 3.6. Examen y auditoría externos**
- 3.7. Prácticas de donantes**
- 3.8. Cuestiones específicas de países (si es necesario)**

La extensión sugerida para esta sección es de alrededor de ocho a 20 páginas.

SUBSECCIONES 3.1 A 3.7

En cada una de esas subsecciones se realiza un análisis a la luz de los indicadores pertinentes. Por ejemplo, en la Subsección 3.2, sobre universalidad y transparencia, se informa sobre los indicadores 5 a 10. La información se presenta en el mismo orden que los indicadores.

Para el análisis referente a cada uno de los indicadores **se distingue entre la evaluación de la situación corriente (el análisis orientado por el indicador) y una descripción de las medidas de reforma que se están introduciendo para tratar de corregir las fallas identificadas.** La evaluación basada en el indicador y la información sobre el avance hacia los objetivos figuran en dos párrafos diferentes, para evitar confusión entre la situación imperante y la labor de reforma que se esté realizando.

Información sobre el análisis orientado por indicadores

La información sobre el análisis orientado por indicadores se lleva a cabo del modo siguiente:

- El texto permite comprender claramente **el desempeño real de cada una de las dimensiones de la GFP captadas por los indicadores** y el fundamento del puntaje que se le asigna. Cada dimensión del indicador se analiza en el texto y se considera en forma de dar a conocer el nivel específico (A, B, C o D) alcanzado por la dimensión.
- En el informe se indica la evidencia real (incluyendo datos cuantitativos) que sirve de respaldo a la evaluación. En la medida de lo posible, la información debe ser específica (expresándose, por ejemplo, en cantidades, fechas y períodos).
- Se deja constancia de todo problema de **puntualidad o confiabilidad de los datos o de las pruebas.**
- Si **no existe información** sobre todos los aspectos de un indicador o alguna de sus dimensiones se deja constancia expresa. Si se cree que la falta de información referente a alguna dimensión no impide realizar la calificación, se deja constancia expresa del fundamento de la calificación asignada.
- Al final del análisis de cada indicador se especifica el puntaje en **un cuadro**, junto con una breve explicación de su fundamento.

Como complemento de la calificación del indicador se informa sobre el avance¹⁵ logrado en relación con cada uno de los temas del indicador (si es pertinente, es decir,

¹⁵ El nivel de desempeño del sistema de GFP captado por los indicadores refleja una combinación de factores históricos, políticos, institucionales y económicos, y no necesariamente **esfuerzos recientes o en curso realizados por el gobierno para mejorar ese desempeño.** Pueden tener que transcurrir algunos años para lograr esa mejora, dada la escala de cuatro puntos de los indicadores de alto nivel. Por ese motivo, el ID-GFP introduce cierta información sobre mejoras en el desempeño de la GFP captadas por los indicadores.

cuando se han realizado recientemente o se están realizando reformas). Se procura captar la dinámica de las reformas realizadas en el país, sin perjuicio de evaluar con suficiente estrictez los cambios en curso:

El informe sobre el avance se basa en **la evidencia real**, y se refiere a los siguientes aspectos:

i) Pequeñas mejoras del desempeño de la GFP no captadas por los indicadores

Por ejemplo:

Indicador 4 (saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos): En el año 1, un país obtuvo un puntaje B en relación con este indicador, en parte porque el saldo de los atrasos fue del 7% y en parte como consecuencia de las medidas aplicadas recientemente para reducir dicho saldo. En el año 3, el saldo de los atrasos es del 3%. El puntaje sigue siendo B, pero en el informe se debe dejar constancia del avance logrado en cuanto a reducción del saldo de los atrasos.

Indicador 12 (perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación): En el año 1 se ha determinado plenamente el costo de dos de 10 estrategias sectoriales del país. Los dos sectores representan el 35% del gasto primario agregado. En el año 3 se determina el costo de una estrategia de sector adicional. Corresponde al sector el 10% del gasto primario agregado. El avance logrado no influye sobre el puntaje que arroja este indicador, pero en el informe debería dejarse constancia del mejor desempeño logrado.

ii) Reformas aplicadas hasta la fecha que aún no han influido sobre el desempeño de la GFP o sobre cuya influencia se carece de pruebas

Por ejemplo:

Indicador 21 (eficacia de la auditoría interna): En el año 1, el país obtuvo un puntaje D en relación con este indicador, ya que no existía una función de auditoría interna. En el año 3, el Ministerio de Hacienda creó un departamento de auditoría interna, pero éste aún presenta muchas imperfecciones. La reforma —creación del referido departamento— aún no ha influido sobre el desempeño en materia de GFP, pero en el informe debe dejarse constancia de su existencia.

Indicador 19 (competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones): Un año atrás se sancionó una nueva ley de adquisiciones, pero no se han llevado a cabo análisis para evaluar su influencia en cuanto a realización de concursos abiertos para la adjudicación de contratos, etcétera. Como no se dispone de pruebas sobre la influencia de esa ley, la calificación a la luz de este indicador debería basarse en las pruebas más recientes sobre las prácticas de adquisiciones, es decir, las anteriores a la sanción de la ley. En el informe debería dejarse constancia de la existencia de la nueva ley y del hecho de que no se han recogido pruebas que permitan evaluar su impacto.

Las referencias a los planes de reforma del gobierno o a la descripción de la condicionalidad existente seleccionada por las instituciones financieras o donantes internacionales (es decir, a las medidas de reformas aún no aplicadas) no se consideran pruebas de avance suficientes.

Para indicar el avance puede usarse **una flecha hacia arriba** junto al puntaje (por ejemplo, **D▲**), pero sólo en los casos arriba descritos en relación con i) pequeñas mejoras del desempeño en materia de GFP no captadas por los indicadores, y ii) reformas aplicadas hasta la fecha que aún no hayan influido sobre ese desempeño o sobre cuya influencia se carezca de pruebas.

SUBSECCIÓN 3.8

El ID-GFP proporciona información sobre **cuestiones específicas de países** que resulten esenciales para obtener un cuadro completo del desempeño en materia de GFP y que los indicadores no capten plenamente. Esta subsección se basa en la información disponible. A continuación se presentan ejemplos de esas cuestiones específicas de países:

1) Gobiernos subnacionales

Los indicadores de desempeño captan cuestiones referentes a gobiernos locales, relacionadas con la claridad de las relaciones fiscales intergubernamentales (ID-8), el carácter exhaustivo de la supervisión del gasto fiscal (ID-9) y la medida en que los ministerios y otros organismos encargados del gasto estén en condiciones de planificar y comprometer gastos conforme a los presupuestos y al plan de trabajo (ID-16). En los países en que una proporción considerable del gasto se realiza a nivel subnacional y se dispone de información al respecto, en el ID-GFP se presenta cierta información sobre el desempeño en materia de GFP a nivel local, lo que no implica prescindir de las evaluaciones que se hayan realizado a nivel subnacional.

2) Empresas públicas

Los indicadores de desempeño captan cuestiones referentes a las empresas públicas relacionadas con el carácter exhaustivo de la supervisión del riesgo fiscal agregado (ID-9). Por lo tanto, si la importancia de esas entidades lo justifica, una reseña exhaustiva del sistema de GFP puede hacer necesario describir las relaciones entre el gobierno central y esas entidades, o el desempeño de éstas en relación con la GFP, en la medida en que exista información.

3) Gestión del ingreso fiscal en países ricos en recursos naturales

El ingreso fiscal proveniente de recursos naturales puede constituir una importante fuente de ingresos para determinados países, por lo que puede estar sujeto a regímenes específicos de gestión financiera. En esos casos, en esta sección se presenta una descripción del desempeño de esos sistemas.

4) Toda otra cuestión pertinente para obtener un cuadro completo del desempeño de la GFP.

Sección 4: Proceso de reforma del sector público

En esta sección se procura describir el avance global logrado por el sector público en procura de un mejor desempeño en materia de GFP, y ofrecer cierta perspectiva orientada hacia el futuro sobre los factores que probablemente afectarán a la planificación, aplicación y seguimiento de la reforma.

La extensión sugerida para esta sección es de alrededor de dos a tres páginas.

SUBSECCIÓN 4.1: DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS REFORMAS RECIENTES Y EN CURSO

Se resumen brevemente las más importantes reformas recientes y en curso (que en la Sección 3 se describen en forma más detallada), como orientación sobre los principales avances logrados por el gobierno en procura del fortalecimiento del sistema de GFP.

SUBSECCIÓN 4.2: FACTORES INSTITUCIONALES QUE RESPALDAN LA PLANIFICACIÓN Y APLICACIÓN DE REFORMAS

En esta parte del informe se presenta una **perspectiva de futuro** sobre la probabilidad de que **factores institucionales** sirvan de respaldo al proceso de planificación y aplicación de la reforma.

A continuación se identifican varios factores probablemente pertinentes para respaldar un eficaz proceso de reforma en muchos contextos nacionales. En cada caso, en esta parte del ID-GFP se tienen en cuenta experiencias de reforma recientes y en curso y, cuando corresponde, se identifican factores específicos de países que se agregan a los mencionados a continuación.

- **El hecho de que el gobierno oriente el proceso de reforma de GFP y se identifique con él** probablemente contribuirá a una mayor eficacia de dicho proceso, mediante el establecimiento de los objetivos, la orientación y el ritmo de las reformas, una más clara determinación de las responsabilidades institucionales referentes al proceso de reforma y la oportuna adopción de medidas frente a una eventual resistencia a la reforma. Puede tenerse en cuenta el nivel y las características de la participación política en el proceso de reforma, la medida en que el gobierno presenta argumentos persuasivos para la introducción de reformas en materia de GFP, la difusión de la visión del gobierno en documentos públicos (DERP, estrategia o plan de acción de GFP específicos, etcétera) y el suministro de recursos, por parte del gobierno, para las reformas referentes a la GFP. Si se cree pertinente, pueden incluirse referencias cruzadas sobre la medida en que el proceso de reforma avanza conforme a los planes gubernamentales.
- Es probable que **la coordinación entre todas las esferas de gobierno** coadyuve al establecimiento de un programa de reforma con mejor determinación de prioridades y secuencia de medidas, ya que permitirá tener en cuenta la capacidad de diferentes entidades y niveles de gobierno a los efectos de la planificación y aplicación de las reformas. Al evaluar en qué medida existen sistemas de coordinación, puede tenerse en cuenta el grado en que las entidades pertinentes, especialmente los ministerios técnicos, participan en el proceso de adopción de decisiones sobre reformas; la existencia de mecanismos que garanticen una oportuna adopción de decisiones, en especial en relación con reformas que abarquen distintos factores; la clara determinación de las funciones y cometidos para la aplicación de reformas, y la existencia, en el gobierno, de centros de coordinación de los donantes en relación con las reformas de GFP. Si es pertinente, puede considerarse la posibilidad de asociar al poder legislativo y a la auditoría externa con el proceso de reforma de la GFP.

- Es probable que el impacto de las reformas, en materia de GFP, dependa de la medida en que el sistema existente respalde un proceso de reforma sostenible. En este contexto, cabe considerar en qué medida el proceso de reforma es orientado por expertos del gobierno o se cuenta con asistencia técnica; si las reformas están vinculadas con programas generales de creación de capacidad, y si se procura retener personal capacitado. Si es pertinente, también puede incluirse información sobre financiamiento de los costos recurrentes, resultantes de la aplicación de las reformas.

Esos factores institucionales se evalúan, en la mayor medida posible con base en hechos, y no en relación con planes o compromisos gubernamentales. **En el informe no se formulan recomendaciones** referentes al programa de reforma del gobierno ni se abre juicio acerca de si dicho programa permite hacer frente a las fallas de GFP pertinentes ni si las medidas de reforma propuestas son adecuadas.

Anexo 1 del ID-GFP

En este anexo se presenta un cuadro resumido de los indicadores de desempeño en relación con cada uno de los cuales se especifica el puntaje asignado, junto con una breve explicación del mismo.

Indicador	Puntaje	Breve explicación y datos fundamentales utilizados
<i>Ejemplo ilustrativo:</i>		
Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	B	En 2003, el gasto primario real (excluidos los proyectos financiados por donantes) fue inferior en un 8% al originalmente presupuestado, en tanto que en 2002 y 2004 se situó, respectivamente, en un 4% y un 3% por debajo del presupuestado.

Anexo 2 del ID-GFP

En el anexo se menciona toda la labor analítica existente utilizada para elaborar el informe del desempeño de la GFP, por ejemplo los informes del sector público, la evaluación de la capacidad de gestión financiera, los exámenes del gasto público, el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones aplicados en el país, los informes de auditoría, etcétera.

Apéndice 1: Vínculos mutuos entre las seis dimensiones de un sistema de GFP abierto y ordenado y los tres niveles de resultados presupuestarios

(en la página 77 se explica la utilización de este cuadro)

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
<p>Credibilidad del presupuesto</p> <p>El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto</p>	<p><i>Para que el presupuesto sea un instrumento de aplicación de políticas es necesario que sea realista y se aplique tal como fue sancionado.</i></p> <p>La falta de credibilidad aumenta la probabilidad de un reajuste excesivo del objetivo del déficit o un incremento del nivel de los atrasos. Puede deberse a presiones creadas por previsiones excesivamente optimistas del ingreso fiscal y por una subpresupuestación de gastos no discrecionales (por ejemplo, servicios públicos, salarios, derechos a prestaciones), o a incumplimientos en materia de ejecución presupuestaria (por ejemplo, filtraciones de ingresos o gastos no presupuestados).</p>	<p>La falta de credibilidad del presupuesto puede provocar déficit de financiamiento de gastos prioritarios. Puede obedecer a reducción de topes máximos de gastos provocada por insuficiencias de ingresos, subestimación del costo de prioridades de políticas o incumplimiento de normas de uso de recursos.</p>	<p>Los reajustes pueden afectar desproporcionadamente a gastos no salariales recurrentes, lo que probablemente reducirá en forma significativa la eficiencia de los recursos utilizados en el nivel de prestación de servicios.</p> <p>El incumplimiento del presupuesto puede provocar intercambios de categorías de gastos que reflejen preferencias personales, en lugar de encaminarse a una prestación más eficiente de los servicios.</p>
<p>Universalidad y transparencia</p>	<p><i>El presupuesto debe observar el principio de universalidad como garantía de que todas las actividades y operaciones de los gobiernos se realicen en el Marco de política fiscal del gobierno y estén sujetas a adecuados sistemas de gestión e información. La transparencia es un principio importante, que permite la fiscalización externa de las políticas y programas del gobierno y de su aplicación.</i></p>		

<p>El presupuesto y la fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria</p>	<p>Es improbable que las actividades cuya gestión e información no se realicen a través de adecuados procesos presupuestarios estén sujetas al mismo tipo de escrutinio y controles que las operaciones previstas en el presupuesto. Ello agrava el riesgo de que esas actividades se realicen sin tener en cuenta los objetivos fiscales dispuestos por el gobierno y se pasen por alto potenciales riesgos vinculados con esas actividades, con el consiguiente agravamiento del riesgo de reajuste excesivo de los objetivos del déficit y creación de pasivos no sostenibles para el sector público.</p> <p>La falta de transparencia reduce la información disponible sobre el desempeño del gobierno en cuanto a mantenimiento de la disciplina fiscal y gestión de riesgos fiscales. Por ejemplo, los estados financieros incompletos o presentados con retraso reducen la posibilidad de inspección por parte de los mercados financieros.</p>	<p>Se refuerza el principio de asignación estratégica si todos los pedidos de fondos pueden competir entre sí en forma transparente durante la preparación del presupuesto. Es especialmente probable que los fondos extrapresupuestarios y la afectación de algunos ingresos fiscales a determinados programas vayan en detrimento de la eficiencia de la planificación estratégica en relación con las prioridades gubernamentales.</p> <p>La falta de transparencia reduce la información disponible sobre el uso de los recursos conforme a las prioridades dadas a conocer por el gobierno, y por lo tanto la posibilidad de que el poder legislativo, la sociedad civil y los medios de difusión establezcan en qué medida el gobierno hace efectivas sus prioridades de políticas.</p>	<p>Es probable que la inobservancia del principio de universalidad incremente el derroche de recursos y vaya en detrimento de la prestación de servicios. Ese factor reduce la competencia en el proceso de examen de la eficiencia y eficacia de los diferentes programas y sus insumos. También puede facilitar el surgimiento de prácticas de clientelismo o corrupción, al reducir la posibilidad de inspeccionar las operaciones, gastos y procesos de adquisiciones no integrados en los sistemas de gestión e información presupuestarios.</p> <p>La falta de transparencia reduce la información disponible sobre los recursos que tienen a su disposición las unidades de prestación de servicios, y por lo tanto la posibilidad de que las comunidades locales tomen conocimiento de los recursos asignados y utilizados en las unidades de prestación de servicios.</p>
--	---	---	--

(en la página 77 se explica la utilización de este cuadro)

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de los recursos	Eficiente prestación de servicios
Presupuestación basada en políticas	<i>Un proceso de presupuestación basado en políticas permite al gobierno planificar la utilización de los recursos conforme a la política fiscal y a la estrategia nacional</i>		
El presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta la política pública	<p>Un proceso de planificación inadecuado puede hacer que el presupuesto escape al Marco fiscal y macroeconómico definido por el gobierno. En especial, la escasa participación del Gabinete puede reducir la gravitación de los objetivos fiscales en las negociaciones finales del presupuesto. La escasa integración, en el proceso presupuestario anual, de las consecuencias de mediano plazo de las decisiones fiscales (decisiones sobre gasto e ingreso fiscales, aprobación de garantías y programas de prestaciones, etcétera) puede dar lugar a programas insostenibles.</p>	<p>La falta de participación de los ministerios técnicos, la escasa participación del Gabinete o un proceso presupuestario caótico probablemente reducirán la asignación del paquete global de recursos a la luz de las prioridades gubernamentales e incrementarán la probabilidad de que se adopten decisiones <i>ad hoc</i>. La falta de una perspectiva de mediano plazo puede ir en detrimento de las decisiones sobre asignación de recursos, ya que el período de ejecución de un presupuesto anual es demasiado breve para que puedan introducirse modificaciones significativas en materia de asignación del gasto, con la consiguiente posibilidad de que se subestimen sistemáticamente los costos de la nueva iniciativa de política pública.</p>	<p>Un proceso presupuestario inadecuado no deja margen para debates sobre uso eficiente de los recursos. En especial, impide realizar un examen ordenado de las políticas existentes y las nuevas iniciativas de políticas. La falta de una perspectiva plurianual puede contribuir a una planificación inadecuada de los costos recurrentes de las decisiones sobre inversiones y del financiamiento de las adquisiciones plurianuales.</p>

(en la página 77 se explica la utilización de este cuadro)

<p>Certeza y control de la ejecución presupuestaria</p> <p>El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y existen mecanismos de control y custodia en la utilización de los fondos públicos.</p>	<p><i>La ejecución del presupuesto debe ser previsible y estar sujeta a controles, para hacer posible una eficaz aplicación de políticas y programas.</i></p>		
<p>Una ejecución desordenada, como la consistente en inadecuada sincronización de la afluencia de efectivo, la liquidez y las salidas de recursos, puede afectar a la gestión fiscal, suscitando, por ejemplo, cargos innecesarios por concepto de intereses, o la imposición de recargos por parte de los proveedores. Una ejecución desordenada del presupuesto hace difícil introducir apropiados ajustes, dentro del ejercicio, en los totales presupuestarios, conforme al Marco fiscal, ya que probablemente se carecerá de información adecuada y resultará más difícil aplicar las decisiones adoptadas.</p> <p>Los sistemas de control inadecuados pueden dar cabida a gastos mayores de los presupuestados (incluso en materia salarial) o a filtraciones de ingresos, que incrementen el déficit, los niveles de deudas o los atrasos de pagos</p>	<p>La ejecución desordenada puede suscitar reasignaciones no programadas, ya que puede dar lugar a captación de recursos por parte de rubros de baja prioridad y a una menor disponibilidad de recursos para prioridades.</p> <p>Los sistemas de control inadecuados pueden dar cabida a gastos no autorizados y pagos fraudulentos, con el consiguiente surgimiento de modalidades de utilización de recursos que difieran significativamente de las asignaciones iniciales.</p>	<p>La falta de certeza en el flujo de recursos va en detrimento de la capacidad de las unidades encargadas de la prestación de servicios de planificar y utilizar sus recursos en forma oportuna y eficiente. También puede promover un entorno en que sea habitual eludir los controles.</p> <p>Es probable que la inobservancia de prácticas competitivas en los procesos de las licitaciones para adquisición de bienes o servicios vaya en detrimento de los programas existentes, al incrementar el costo de adquisición de bienes o hacer que se suministren bienes de calidad inadecuada.</p> <p>Los controles inadecuados de los procesos de la nómina, las adquisiciones y el gasto pueden dar cabida a prácticas de corrupción, filtraciones de recursos y clientelismo.</p>	

(en la página 77 se explica la utilización de este cuadro)

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de los recursos	Eficiente prestación de servicios
Contabilidad, registro e información	<i>Se requiere una información financiera oportuna, pertinente y confiable, como respaldo de todos los procesos de administración y adopción de decisiones fiscales y presupuestarias</i>		
Se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados, para perseguir objetivos de control, gestión e información sobre la adopción de decisiones	La falta de información oportuna y adecuada sobre proyecciones y recaudación del ingreso fiscal, niveles de liquidez y flujos gastos existentes va en detrimento de la capacidad del gobierno de determinar y controlar los totales presupuestarios. También se requiere información sobre niveles de deuda, garantías, pasivos contingentes y costos futuros de los programas de inversión, que haga posible una gestión de políticas sostenible y económicamente sustentable a largo plazo.	La falta de información sobre el costo de los programas y el uso de los recursos iría en detrimento de la capacidad de asignar recursos a prioridades públicas. La información regular sobre la ejecución presupuestaria permite realizar el seguimiento del uso de los recursos, pero también facilita la identificación de cuellos de botella y problemas que puedan conducir a cambios considerables en el presupuesto ejecutado.	Es probable que la falta de información sobre la manera en que los recursos han sido suministrados y utilizados para la prestación de servicios vaya en detrimento de la planificación y gestión de los servicios. Un nivel inadecuado de información y registro reduciría la disponibilidad de pruebas necesarias para una eficaz auditoría y supervisión del uso de los fondos y podría dar cabida a filtraciones de recursos, prácticas de corrupción en materia de adquisiciones y uso no previsto de recursos.
Escrutinio y auditoría externos eficaces	<i>Un eficaz examen por parte del poder legislativo y a través de una auditoría externa constituye un factor habilitante de la posibilidad de que el gobierno sea llamado a rendir cuentas por el contenido y la aplicación de la política fiscal y la política del gasto público</i>		
Se aplican mecanismos de examen de las finanzas públicas y seguimiento por parte de los órganos ejecutivos.	Un examen incompleto de la política macrofiscal y su aplicación pueden aliviar la presión que se ejerce sobre el gobierno para que considere éste cuestiones de sostenibilidad fiscal a largo plazo y respete sus objetivos.	Un examen incompleto puede aliviar la presión que se ejerce sobre el gobierno para que éste asigne los recursos presupuestarios y ejecute el presupuesto conforme a las políticas que ha enunciado.	Un examen incompleto puede reducir la medida en que se haga efectiva la responsabilidad del gobierno por una administración eficiente de los recursos, basada en normas, a falta de la cual es probable que disminuya el valor de los servicios. Además, una auditoría inadecuada conduce a falta de exámenes y verificaciones detallados de la contabilidad y el uso de los fondos.

Anexo 3

Indicadores originales PI-2, PI-3 et PI-19

ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado

Cuando la composición del gasto difiere considerablemente de la prevista en el presupuesto original, el presupuesto no será un enunciado útil para los objetivos de la política. Para realizar una medición con respecto a este indicador es preciso evaluar empíricamente los resultados en materia de gasto con respecto al presupuesto original a nivel subagregado. Como en general los presupuestos se adoptan y administran sobre bases administrativas (ministerios y otros organismos), para la evaluación se prefiere la base administrativa, pero también es aceptable una base funcional. A nivel administrativo se deberá calcular la varianza correspondiente a los principales rubros presupuestarios (votos) de ministerios, departamentos independientes y organismos, que se incluyen en el presupuesto aprobado¹ Si se utiliza una clasificación funcional, ésta debe basarse en las 10 principales funciones de estadísticas de las finanzas públicas y clasificación de las funciones de las administraciones públicas (EFP/CFAP).

La variación del nivel global del gasto (evaluada en ID-1) se reflejará en variaciones del gasto correspondientes a renglones presupuestarios administrativos (y funcionales). Este indicador (ID-2) señala la medida en que las redistribuciones de fondos entre renglones presupuestarios han contribuido a modificar la composición del gasto más allá de la varianza provocada por la modificación del nivel global del gasto. Para efectuar esa evaluación es preciso calcular la varianza total en la composición del gasto y compararla con la desviación global del gasto primario que corresponde a cada uno de los tres últimos ejercicios.

La varianza se calcula como desviación media ponderada entre el gasto real presupuestado y el original, calculado como porcentaje del gasto presupuestado, sobre la base de una clasificación administrativa o funcional, utilizándose el valor absoluto de la desviación. Para que sea compatible con la evaluación que aparece en ID-1 deberá excluirse del cálculo el gasto en servicio de la deuda y en proyectos financiados por donantes.²

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1):

i) Grado en que la varianza en la composición del gasto primario haya superado la desviación global del gasto primario (tal como se define en ID-1) en los tres últimos años.

¹Si hay más de 20 rubros presupuestarios principales, deberá calcularse la desviación correspondiente a los 20 rubros mayores (por monto) o a los rubros mayores que representen el 75% del gasto presupuestado si este último número de rubros es mayor a 20. La desviación correspondiente a los renglones restantes deberá realizarse en cifras agregadas, es decir, como si constituyeran un mismo rubro presupuestario.

Los pasos que deben darse para los cálculos de cada ejercicio son los siguientes (del sitio web www.pefa.org puede descargarse un hoja de Excel que facilita los cálculos; también incluye un ejemplo):

- Con respecto a cada rubro presupuestario que haya contribuido a determinar el gasto primario, calcular la desviación entre el gasto real y el previsto en el presupuesto original.
- Sumar los valores absolutos de las desviaciones que corresponden a todos los rubros presupuestarios (valor absoluto = diferencia positiva entre las cifras reales y las presupuestarias). No utilizar desviaciones porcentuales.
- Calcular la suma como porcentaje del gasto primario presupuestado agregado.
- Deducir el porcentaje de la desviación del gasto global primario que corresponde a cada ejercicio (calculada para ID-1) para obtener el número de puntos porcentuales en que la varianza en la composición del gasto haya superado a la desviación global del gasto.
- Ir al cuadro de clasificación de arriba y establecer en cuántos ejercicios el número de puntos porcentuales fue mayor de cinco o de 10.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
A	i) La varianza en la composición del gasto superó la desviación global del gasto primario en no más de cinco puntos porcentuales en cualquiera de los tres últimos años.
B	i) La varianza en la composición del gasto superó la desviación global del gasto primario en cinco puntos porcentuales en no más de uno de los tres últimos años.
C	i) La varianza en la composición del gasto superó la desviación global del gasto primario en 10 puntos porcentuales en no más de uno de los tres últimos años.
D	i) La varianza en la composición del gasto superó la desviación global del gasto primario en 10 puntos porcentuales en no menos de dos de los tres últimos años.

ID-3. Desviaciones de los Ingresos Totales en comparación con el presupuesto original aprobado

Una previsión exacta del ingreso fiscal interno es un factor esencial para determinar los resultados presupuestarios, ya que en ella se basan las asignaciones de gastos presupuestados. Una comparación del ingreso presupuestado con el real constituye un indicador global de la calidad de los pronósticos del ingreso.

No obstante, pueden sobrevenir perturbaciones externas que no hayan podido preverse ni reflejen fallas de administración; es preciso explicarlas en la exposición narrativa. El calibrado da cabida a un puntaje máximo aunque durante uno de los tres últimos ejercicios los resultados difieran sustancialmente de los previstos, por ejemplo porque durante la ejecución del presupuesto se hayan producido graves perturbaciones externas.

Para este indicador deberán utilizarse, en la medida de lo posible, informes sobre la ejecución del presupuesto o sobre las cuentas finales del sector público (en lugar de datos de otras fuentes, como la dirección de ingresos o el banco central). En la exposición narrativa deberán explicarse las fuentes de datos y eventuales preocupaciones sobre coherencia o confiabilidad, que también pueden salir a luz a través de la evaluación de la reconciliación de los datos del ingreso en ID-14.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M1): I

i) Recaudación real de ingresos internos en comparación con las estimaciones de los mismos que figuran en el presupuesto original aprobado.

Calificación	Requisitos mínimos (método de calificación M1)
A	i) La recaudación real de ingresos internos no llegó al 97% de las estimaciones de ingresos internos presupuestadas en no más de uno de los tres últimos años.
B	i) La recaudación real de ingresos internos no llegó al 94% de las estimaciones de ingresos internos presupuestadas en no más de uno de los tres últimos años.
C	i) La recaudación real de ingresos internos no llegó al 92% de las estimaciones de ingresos internos presupuestadas en no más de uno de los tres últimos años.
D	i) La recaudación real de ingresos internos no llegó al 92% de las estimaciones de ingresos internos presupuestadas en dos de los tres últimos años o en los tres últimos años.

ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones

Una parte considerable del gasto público se efectúa a través del sistema de adquisiciones públicas. Un buen sistema de adquisiciones asegura el uso eficaz y eficiente del dinero. La competencia abierta para la adjudicación de los contratos ha demostrado ser la mejor base para lograr eficiencia en la adquisición de insumos y precios razonables en lo que respecta a la prestación de servicios y ejecución de programas públicos. Este indicador se centra en la calidad y la transparencia del Marco reglamentario de las adquisiciones en cuanto al establecimiento del uso de la competencia abierta y leal como método preferido de las adquisiciones y a la determinación de las opciones apropiadas a la competencia abierta cuando así se justifique en determinadas situaciones específicas.

El sistema de adquisiciones se beneficia con el entorno de control global del sistema de gestión de las finanzas públicas, incluidos los controles internos aplicados por los organismos de ejecución y los controles externos realizados por auditores independientes, ref. ID-20, ID-21, ID-22 e ID-26.

Sin embargo, es una característica peculiar del proceso de adquisiciones públicas la participación directa de representantes del sector privado que, junto con los ciudadanos, son los afectados directos de los resultados del proceso de adquisiciones. Un buen sistema de adquisiciones se vale de la participación de estos interesados como parte del sistema de control, al establecerse un proceso claramente regulado que prevé la presentación de quejas por parte de los representantes del sector privado y la solución oportuna de ellas. El acceso al proceso y la información sobre las quejas permite a los interesados participar en el control del sistema.

Dimensiones que deben evaluarse (método de calificación M2):

- i) Evidencias del uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos cuyo valor supera el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones (porcentaje del número de adjudicación de contratos cuyo valor se encuentra por encima del umbral).
- ii) Medida de la justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones.
- iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de quejas relativas a las adquisiciones.

Dimensiones	Requisitos mínimos para la calificación del aspecto pertinente. Metodología de calificación M2
i) Uso de la competencia abierta para la adjudicación de contratos que superan el umbral monetario establecido a nivel nacional para las pequeñas adquisiciones	<p>Calificación = A: Existen datos precisos acerca del método utilizado para la adjudicación de los contratos públicos, según los cuales más del 75% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta.</p> <p>Calificación = B: Los datos disponibles acerca de la adjudicación de los contratos públicos revelan que más del 50% pero menos del 75% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta, pero los datos tal vez no sean precisos.</p> <p>Calificación = C: Los datos disponibles acerca de la adjudicación de los contratos públicos revelan que menos del 50% de los contratos cuyo valor supera el umbral establecido se adjudican en condiciones de competencia abierta, pero los datos tal vez no sean precisos.</p> <p>Calificación = D: No existen datos suficientes para evaluar el método utilizado para adjudicar los contratos públicos, O BIEN los datos disponibles indican un uso limitado del método de la competencia abierta.</p>
ii) Justificación del uso de métodos menos competitivos para las adquisiciones	<p>Calificación = A: Cuando se utilizan otros métodos menos competitivos, ellos se justifican de conformidad con prescripciones reglamentarias claras.</p> <p>Calificación = B: Cuando se utilizan otros métodos menos competitivos, ellos se justifican de conformidad con prescripciones reglamentarias.</p> <p>Calificación = C: La justificación del uso de métodos menos competitivos es deficiente o bien no existe.</p> <p>Calificación = D: Las prescripciones reglamentarias no establecen claramente que la competencia abierta sea el método preferido para las adquisiciones.</p>
iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones	<p>Calificación = A: Se aplica un proceso (establecido por la legislación) para la presentación y oportuna resolución de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones. Dicho proceso es supervisado por un organismo externo, y la información relativa al resultado de las inconformidades está a disposición del público para su inspección.</p> <p>Calificación = B: Se aplica un proceso (establecido por la legislación) para la presentación y tramitación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, pero no existe la posibilidad de elevar la solución de la queja a una autoridad externa superior.</p> <p>Calificación = C: Existe un proceso para la presentación y tramitación de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones, pero su diseño es deficiente y no funciona de manera que permita la oportuna solución de las inconformidades.</p> <p>Calificación = D: No se ha fijado un proceso que permita presentar y tramitar inconformidades relativas al funcionamiento del proceso de adquisiciones.</p>

