



Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas

Mejora de la gestión de las finanzas públicas (GFP). Respaldo al desarrollo sostenible.

El PEFA es un instrumento para evaluar el estado de la GFP. La evaluación del PEFA brinda un análisis completo, coherente y basado en datos objetivos del desempeño en materia de GFP en un momento dado. La metodología del PEFA puede volver a aplicarse en evaluaciones sucesivas para controlar los cambios con el tiempo.

La de 2016 es la actualización más completa del marco de referencia del PEFA desde su primera publicación en 2005.

El marco de referencia

El marco de referencia del PEFA sienta las bases de la medición basada en datos objetivos de los sistemas de GFP de los países. La evaluación del PEFA determina la medida en que el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones de la GFP contribuye al logro de resultados presupuestarios apetecibles: disciplina fiscal agregada, asignación estratégica de recursos y prestación eficiente de servicios.

Indicadores y dimensiones del desempeño

El marco de referencia del PEFA permite evaluar e informar acerca de los puntos fuertes y débiles de la GFP valiéndose de 31 indicadores de desempeño que se desglosan en 94 dimensiones.

Metodología de calificación

El desempeño de cada indicador y dimensión se mide de acuerdo con una escala ordinal de cuatro calificaciones, de la A a la D. La calificación más alta, A, se justifica si las pruebas demuestran claramente que se logra un nivel de buen desempeño reconocido internacionalmente. La calificación D indica que el desempeño se encuadra por debajo del nivel básico. Los indicadores que tienen más de una dimensión se califican ya sea según la calificación más baja de todas sus dimensiones (M1, método del vínculo más débil) o bien según el promedio de la calificación de sus dimensiones (M2, calificación media).

Los siete pilares

Los 31 indicadores se agrupan en siete pilares de desempeño que se centran en las características esenciales de un sistema eficaz de GFP que sientan las bases de la evaluación del PEFA.



Pilar I

Confiabilidad del presupuesto



Pilar II

Transparencia de las finanzas públicas



Pilar III

Gestión de activos y pasivos



Pilar IV

Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas



Pilar V

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria



Pilar VI

Contabilidad y presentación de informes



Pilar VII

Escrutinio y auditoría externos



PILAR I

Confiabilidad del presupuesto

El presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Esto se mide comparando los ingresos y gastos reales con el presupuesto original.

PILAR I: INDICADORES DE DESEMPEÑO

ID - 1. Resultados del gasto agregado

La medida en que el gasto presupuestario agregado real se ajusta al monto originalmente aprobado, definido en la documentación del presupuesto público y en los informes fiscales.

ID - 2. Resultados en cuanto a la composición del gasto

La medida en que las reasignaciones entre las principales categorías presupuestarias durante la etapa de ejecución del presupuesto han contribuido a la varianza en la composición del gasto, y el uso de reservas para contingencias.

ID - 3. Resultados en materia de ingresos totales

La variación en los ingresos entre el presupuesto original aprobado y el monto real al cierre del ejercicio.

“ El PEFA permite a los Gobiernos determinar cómo mejorar los sistemas de GFP de manera de favorecer el logro de los objetivos de desarrollo por los países. El PEFA ha reafirmado la importancia de la gestión efectiva de las finanzas públicas para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible”.

– Asociado del PEFA



PILAR II

Transparencia de las finanzas públicas

La información sobre la gestión de las finanzas públicas es integral, coherente y los usuarios pueden acceder a ella. Esto se logra gracias a una clasificación presupuestaria integral, la transparencia de todos los ingresos y gastos del Gobierno (incluidas las transferencias intergubernamentales), la información publicada sobre el desempeño en materia de prestación de servicios y el fácil acceso a la documentación fiscal y del presupuesto.

PILAR II: INDICADORES DE DESEMPEÑO

ID - 4. Clasificación del presupuesto

El nivel de congruencia de la clasificación del presupuesto y la clasificación de cuentas del Gobierno con las normas internacionales.

ID - 5. Documentación del presupuesto

La integridad de la información proporcionada en la documentación del presupuesto anual, medida según una lista específica de elementos básicos y adicionales.

ID - 6. Operaciones del Gobierno central no incluidas en informes financieros

La medida en que se da cuenta de los ingresos y gastos del Gobierno que no se incluyen en los informes financieros del Gobierno central.

ID - 7. Transferencias a los Gobiernos subnacionales

La transparencia y puntualidad de las transferencias del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales que tienen relaciones financieras directas con él.

ID - 8. Información sobre el desempeño en materia de prestación de servicios

La información sobre el desempeño en materia de prestación de servicios contenida en el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o en su documentación justificativa en los informes de fin del ejercicio. En ella se determina si se llevan a cabo las auditorías o evaluaciones del desempeño y si se compila y presenta información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios.

ID - 9. Acceso público a la información fiscal

La integridad de la información fiscal a que el público tiene acceso sobre la base de los elementos específicos de información a los que el acceso del público se considera fundamental.



PILAR III

Gestión de activos y pasivos

La gestión eficaz de activos y pasivos garantiza el rendimiento de la inversión pública. El registro y la gestión de los activos, la identificación de los riesgos fiscales, y la planificación, la aprobación y el seguimiento prudentes de las deudas y garantías.

PILAR III: INDICADORES DE DESEMPEÑO

ID - 10. Informe de riesgos fiscales

La medida en que se da cuenta de la existencia de riesgos fiscales para el Gobierno central.

ID - 11. Gestión de la inversión pública

La medida en que el Gobierno realiza evaluaciones económicas, selecciona, hace proyecciones de los costos y el seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión pública, con énfasis en los proyectos más grandes e importantes.

ID - 12. Gestión de los activos públicos

La capacidad del Gobierno para gestionar y hacer el seguimiento de sus activos y garantizar la transparencia de la enajenación de activos.

ID - 13. Gestión de la deuda

La medida en que se han establecido prácticas, registros y controles de gestión satisfactorios para garantizar la gestión eficiente y eficaz de la deuda interna y externa y las garantías.

“ A raíz de las evaluaciones del PEFA, se han introducido mejoras importantes a los documentos del presupuesto anual que se envían al Poder Legislativo y a los que se da acceso al público, incluida la presentación de estimaciones presupuestarias plurianuales, una declaración de las prioridades del Gobierno, información sobre el desempeño de los servicios públicos, y la producción de una guía para los ciudadanos sobre el presupuesto”.

– Usuario del PEFA



PILAR IV

Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas

La estrategia fiscal y el presupuesto se preparan teniendo debidamente en cuenta las políticas fiscales y los planes estratégicos del Gobierno, así como las proyecciones macroeconómicas y fiscales adecuadas.

PILAR IV: INDICADORES DE DESEMPEÑO

ID - 14. Previsiones macroeconómicas y fiscales

La capacidad de un país para hacer previsiones macroeconómicas y fiscales sólidas, que son vitales para formular una estrategia fiscal sostenible y garantizar una mayor previsibilidad de las asignaciones presupuestarias.

ID - 15. Estrategia fiscal

El análisis de la capacidad para formular y poner en marcha una estrategia fiscal clara. También mide la capacidad de formular y evaluar el impacto fiscal de las propuestas normativas en materia de ingresos y gastos que respaldan el logro de los objetivos fiscales del Gobierno.

ID - 16. Perspectiva de mediano plazo en materia de presupuestación del gasto

La medida en que se formulan presupuestos de gastos para el mediano plazo con topes máximos expresos de gastos presupuestarios a mediano plazo. También se examina la medida en que los presupuestos anuales se derivan de estimaciones a mediano plazo y el grado de armonización entre las estimaciones presupuestarias a mediano plazo y los planes estratégicos.

ID - 17. Proceso de preparación del presupuesto

La eficacia de la participación de los pertinentes interesados, incluidos los líderes políticos, en el proceso de preparación del presupuesto, y si esa participación es ordenada y puntual.

ID - 18. Escrutinio legislativo del presupuesto

La naturaleza y el alcance del escrutinio legislativo del presupuesto anual. Se tiene en cuenta la medida en que el Poder Legislativo hace el escrutinio, debate y aprueba el presupuesto anual, incluida la medida en que existen procedimientos legislativos arraigados de escrutinio y se cumple con ellos.



PILAR V

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

El presupuesto se ejecuta en el marco de un sistema de normas, procesos y controles internos eficaces, y se garantiza que los recursos se obtengan y usen según lo previsto.

PILAR V: INDICADORES DE DESEMPEÑO

ID - 19. Administración de ingresos

Los procedimientos usados para recaudar y hacer el seguimiento de los ingresos del Gobierno central. Se refiere a las entidades que administran los ingresos del Gobierno central y a los organismos que administran ingresos de otras fuentes importantes, como la extracción de recursos naturales.

ID - 20. Contabilidad de los ingresos

Los procedimientos para registrar la recaudación de ingresos e informar al respecto, la consolidación de los ingresos recaudados y la conciliación de las cuentas de ingresos tributarios. Abarca los ingresos tanto tributarios como no tributarios recaudados por el Gobierno central.

ID - 21. Previsibilidad de la asignación de recursos en el curso del ejercicio

La medida en que el Ministerio de Finanzas central puede prever los compromisos y las necesidades de efectivo, y proporcionar información confiable sobre la disponibilidad de fondos a las unidades presupuestarias para la prestación de servicios.

ID - 22. Atrasos en el pago de gastos

La medida en que existen atrasos, y en que se está tratando de resolver y controlar todo problema sistémico en este sentido.

ID - 23. Controles de la nómina

Cómo se administra la nómina de empleados públicos, cómo se manejan los cambios, y cómo se logra la coherencia con la gestión de los registros de personal.

ID - 24. Adquisiciones

Principales aspectos de la gestión de las adquisiciones, incluida la transparencia de los mecanismos, el uso de procedimientos abiertos y competitivos, el seguimiento de los resultados en materia de adquisiciones y el acceso a mecanismos de apelación y resarcimiento.

ID - 25. Controles internos del gasto no salarial

La eficacia de los controles internos generales de los gastos no salariales.

ID - 26. Auditoría Interna

Las normas y los procedimientos aplicados en la auditoría interna.



PILAR VI

Contabilidad y presentación de informes

Se mantienen registros precisos y confiables, y la información se genera y difunde en momentos adecuados para satisfacer las necesidades en materia de toma de decisiones, administración y presentación de informes.

PILAR VI: INDICADORES DE DESEMPEÑO

ID - 27. Integridad de los datos financieros

La medida en que las cuentas bancarias de tesorería, las cuentas de orden y las cuentas de anticipos se concilian periódicamente y la manera en que los procedimientos respaldan la integridad de los datos financieros.

ID - 28. Informes presupuestarios del ejercicio en curso

La integridad, precisión y puntualidad de la información sobre la ejecución presupuestaria. La coherencia de los informes presupuestarios con el alcance y las clasificaciones presupuestarios, lo que permite el seguimiento del resultado presupuestario y, en caso necesario, el uso puntual de medidas correctivas.

ID - 29. Informes financieros anuales

La medida en que los estados financieros anuales son completos, puntuales y coherentes con los principios y las normas de contabilidad generalmente aceptados.

“Tras haber terminado dos evaluaciones, hemos podido evaluar el avance en lo que respecta al fortalecimiento de nuestro sistema de GFP. En general, en la segunda evaluación mejoró la calificación de diez indicadores, y estamos especialmente orgullosos de haber establecido una cuenta única de tesorería y de haber mejorado las operaciones de tesorería en general”.

– Usuario del PEFA



PILAR VII

Escrutinio y auditoría externos

Las finanzas públicas se someten a un examen independiente y se hace un seguimiento externo de la aplicación por parte del Poder Ejecutivo de las recomendaciones de mejora.

PILAR VII: INDICADORES DE DESEMPEÑO

ID - 30. Auditoría externa

Las características de la auditoría externa, incluida la auditoría de los informes financieros anuales del Gobierno y la independencia de la función de auditoría externa.

ID - 31. Escrutinio legislativo de los informes de auditoría

La medida en que el escrutinio legislativo de los informes financieros auditados del Gobierno central es puntual, significativo y transparente. También se evalúa si el Poder Legislativo emite recomendaciones y hace el seguimiento de su aplicación.

“ La evaluación del PEFA dio lugar a un programa de reforma que mejoró la gestión de efectivo y redujo la necesidad de empréstitos adicionales del Gobierno, lo que redundó en ahorros significativos en el presupuesto. También influyó en la manera en que el Gobierno presta servicios a la población”.

– Asociado del PEFA

Dimensiones

Una lista completa de los 31 indicadores y las 94 dimensiones del marco.

PILAR I

ID - 1. Resultados del gasto agregado

1.1 Resultados del gasto agregado

ID - 2. Resultados en cuanto a la composición del gasto

2.1 Resultados en cuanto a la composición del gasto por función

2.2 Resultados en cuanto a la composición del gasto por tipo económico

2.3 Gasto con cargo a reservas para contingencias

ID - 3. Resultados en materia de ingresos totales

3.1 Ingresos efectivos agregados

3.2 Resultados en cuanto a la composición de los ingresos

PILAR II

ID - 4. Clasificación del presupuesto

4.1 Clasificación del presupuesto

ID - 5. Documentación del presupuesto

5.1 Documentación del presupuesto

ID - 6. Operaciones del Gobierno central no incluidas en informes financieros

6.1 Gasto no incluido en los informes financieros

6.2 Ingresos no incluidos en los informes financieros

6.3 Informes financieros de las unidades extrapresupuestarias

ID - 7. Transferencias a los Gobiernos subnacionales

- 7.1 Sistema de asignación de transferencias
- 7.2 Puntualidad de la información sobre las transferencias

ID - 8. Información sobre el desempeño en materia de prestación de servicios

- 8.1 Planes de desempeño en materia de prestación de servicios
- 8.2 Resultados en materia de prestación de servicios
- 8.3 Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios
- 8.4 Evaluación del desempeño en materia de prestación de servicios

ID - 9. Acceso público a la información fiscal

- 9.1 Acceso público a la información fiscal

PILAR III

ID - 10. Informe de riesgos fiscales

- 10.1 Seguimiento del desempeño de las empresas públicas
- 10.2 Seguimiento del desempeño de los Gobiernos subnacionales
- 10.3 Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales

ID - 11. Gestión de la inversión pública

- 11.1 Análisis económico de las propuestas de inversión
- 11.2 Selección de proyectos para inversión
- 11.3 Determinación de costos de los proyectos para inversión
- 11.4 Seguimiento de los proyectos para inversión

ID - 12. Gestión de los activos públicos

- 12.1 Seguimiento de los activos financieros
- 12.2 Seguimiento de los activos no financieros
- 12.3 Transparencia de la enajenación de activos

ID - 13. Gestión de la deuda

- 13.1 Registro de la deuda y las garantías e informes al respecto
- 13.2 Aprobación de la deuda y las garantías
- 13.3 Estrategia de gestión de la deuda

PILAR IV

ID - 14. Previsiones macroeconómicas y fiscales

- 14.1 Previsiones macroeconómicas
- 14.2 Previsiones fiscales
- 14.3 Análisis de sensibilidad macrofiscal

ID - 15. Estrategia fiscal

- 15.1 Impacto fiscal de las propuestas normativas
- 15.2 Adopción de la estrategia fiscal
- 15.3 Presentación de informes sobre resultados fiscales

ID - 16. Perspectiva de mediano plazo en materia de presupuestación del gasto

- 16.1 Estimaciones del gasto a mediano plazo
- 16.2 Topes máximos del gasto a mediano plazo

- 16.3 Armonización de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo
- 16.4 Coherencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior

ID - 17. Proceso de preparación del presupuesto

- 17.1 Calendario presupuestario
- 17.2 Orientación sobre la preparación del presupuesto
- 17.3 Presentación del presupuesto al Poder Legislativo

ID - 18. Escrutinio legislativo del presupuesto

- 18.1 Alcance del escrutinio presupuestario
- 18.2 Procedimientos legislativos de escrutinio presupuestario
- 18.3 Oportunidad de la aprobación del presupuesto
- 18.4 Normas sobre la introducción de ajustes al presupuesto por el Poder Ejecutivo

PILAR V

ID - 19. Administración de ingresos

- 19.1 Derechos y obligaciones relativos a las medidas sobre ingresos
- 19.2 Gestión de riesgos para los ingresos
- 19.3 Auditoría e investigación de los ingresos
- 19.4 Seguimiento de los atrasos de ingresos

ID - 20. Contabilidad de los ingresos

- 20.1 Información sobre recaudación de ingresos

- 20.2 Transferencia de los ingresos recaudados
- 20.3 Conciliación de cuentas de ingresos

ID - 21. Previsibilidad de la asignación de recursos en el curso del ejercicio

- 21.1 Consolidación de los saldos de caja
- 21.2 Previsiones y seguimiento de la disponibilidad de efectivo
- 21.3 Información sobre topes máximos de compromisos
- 21.4 Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio

ID - 22. Atrasos en el pago de gastos

- 22.1 Volumen de los atrasos en el pago de gastos
- 22.2 Seguimiento de los atrasos en el pago de gastos

ID - 23. Controles de la nómina

- 23.1 Integración de la información de la nómina y los registros de personal
- 23.2 Gestión de los cambios en la nómina
- 23.3 Control interno de la nómina
- 23.4 Auditorías de la nómina

ID - 24. Adquisiciones

- 24.1 Seguimiento de las adquisiciones
- 24.2 Procedimientos de adquisiciones
- 24.3 Acceso público a la información sobre adquisiciones

24.4 Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones

ID - 25. Controles internos del gasto no salarial

25.1 Separación de funciones

25.2 Eficacia de los controles de los compromisos de gastos

25.3 Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago

ID - 26. Auditoría Interna

26.1 Cobertura de la auditoría interna

26.2 Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas

26.3 Ejecución de auditorías internas y presentación de informes

26.4 Respuesta a las auditorías internas

PILAR VI

ID - 27. Integridad de los datos financieros

27.1 Conciliación de cuentas bancarias

27.2 Cuentas de orden

27.3 Cuentas de anticipos

27.4 Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros

ID - 28. Informes presupuestarios del ejercicio en curso

28.1 Cobertura y comparabilidad de los informes

28.2 Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

28.3 Precisión de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

ID - 29. Informes financieros anuales

29.1 Integridad de los informes financieros anuales

29.2 Presentación de los informes para auditoría externa

29.3 Normas contables

PILAR VII

ID - 30. Auditoría externa

30.1 Cobertura y normas de la auditoría

30.2 Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo

30.3 Seguimiento de las recomendaciones de la auditoría externa

30.4 Independencia de la entidad fiscalizadora superior

ID - 31. Escrutinio legislativo de los informes de auditoría

31.1 Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría

31.2 Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías

31.3 Recomendaciones del Poder Legislativo respecto de la auditoría

31.4 Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría

Informe del PEFA

El informe del PEFA brinda una evaluación completa e integrada del desempeño de un país en materia de GFP basada en el análisis orientado por indicadores de los principales elementos del sistema de GFP. También se evalúa en qué medida ha cambiado el desempeño de la GFP desde evaluaciones anteriores.

Resumen

1. Introducción

- 1.1 Fundamentación y propósito
- 1.2 Gestión de la evaluación y control de calidad
- 1.3 Metodología de evaluación

2. Información de antecedentes sobre el país

- 2.1 Situación económica del país
- 2.2 Tendencias fiscales y presupuestarias
- 2.3 Marcos jurídico y reglamentario para la GFP
- 2.4 Mecanismos institucionales para la GFP
- 2.5 Otras características importantes de la GFP y su entorno para las operaciones

3. Evaluación del desempeño de la GFP

- 3.1 Confiabilidad del presupuesto
- 3.2 Transparencia de las finanzas públicas
- 3.3 Gestión de activos y pasivos
- 3.4 Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas
- 3.5 Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
- 3.6 Contabilidad y presentación de informes
- 3.7 Escrutinio y auditoría externos

4. Conclusiones del análisis de los sistemas de GFP

- 4.1 Evaluación integrada del desempeño de la GFP
- 4.2 Eficacia del marco de control interno
- 4.3 Ventajas y deficiencias de la GFP
- 4.4 Cambios en el desempeño desde la evaluación anterior

5. Proceso gubernamental de reforma de la GFP

5.1 Estrategia para la reforma de la GFP

5.2 Medidas de reforma recientes y en curso

5.3 Consideraciones institucionales

Anexos

Anexo 1: Resumen de los indicadores de desempeño

Anexo 2: Resumen de las observaciones respecto del marco de control interno

Anexo 3: Fuentes de información

“ Si bien no es visible tan inmediatamente como la construcción de un hospital o una escuela, el fortalecimiento de la GFP debería revestir máxima prioridad para los países y sus asociados en la tarea del desarrollo. La optimización de los recursos públicos a través de la gestión transparente y responsable de las finanzas públicas es la forma más eficaz de mejorar de manera sostenible la variedad, la calidad y el acceso a los servicios públicos esenciales para los ciudadanos, así como para promover la inversión de las empresas y el crecimiento”.

– *Usuario del PEFA*



Secretaría del PEFA

1818 H Street NW
Washington DC 20433, EE. UU.
services@pefa.org
pefa.org

El PEFA fue formulado por siete asociados de este programa:

El Banco Mundial, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, y los Gobiernos de Francia, Noruega, el Reino Unido y Suiza, en colaboración con los usuarios del PEFA y otros organismos internacionales.

