



# **Evaluación del impacto del marco del PEFA**

**Estudio realizado para  
el Comité Directivo del PEFA**

## **VOLUMEN 1: INFORME PRINCIPAL**

**VERSIÓN FINAL, junio de 2011**

**Andrew Mackie y Giovanni Caprio**

## Índice

Agradecimientos .....	3
Siglas y abreviaturas.....	4
RESUMEN .....	5
1. Introducción.....	13
2. Contexto y metodología del estudio.....	16
3. Análisis y conclusiones principales .....	22
4. Conclusiones .....	41

Anexo A: Matriz sinóptica del impacto del PEFA, por país

Anexo B: Nota conceptual sobre el estudio

## Agradecimientos

El presente estudio fue encomendado por la Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) en nombre de la asociación del PEFA, integrada por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Europea (CE), el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, el Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos de Suiza.

Esta publicación ha sido posible gracias a la generosidad de una gran cantidad de partes interesadas, que brindaron su tiempo, formularon observaciones y aportaron documentación. El autor agradece a todos aquellos que participaron de una forma u otra.

Las observaciones y conclusiones presentadas en este informe son las de los autores y no deben atribuirse a ninguno de los organismos que patrocinaron el estudio.

## Siglas y abreviaturas

AUSAID	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
EAP	Estrategia de asistencia a los países
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión de las finanzas públicas
IFI	Institución financiera internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
PEFAR	Estudio del Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (Tanzanía)
PEMFA	Gestión del Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (Zambia)

## RESUMEN

### Introducción

1. En un estudio del PEFA realizado en 2007, se analizó el impacto del marco de medición del desempeño del PEFA en los Gobiernos y los asociados en la tarea del desarrollo a partir de 13 casos de países<sup>1</sup>. En el presente informe, se presentan notas actualizadas sobre el impacto en esos mismos países durante el período de septiembre de 2007 a noviembre de 2010. Los datos se recogieron a partir de una investigación documental y una serie de entrevistas telefónicas estructuradas con funcionarios gubernamentales y de los asociados en la tarea del desarrollo.

### Marco analítico

2. Las conclusiones del estudio se han estructurado en torno a un marco analítico constituido por los tres elementos de la Estrategia reforzada de apoyo a las reformas de la GFP. Un cuarto elemento, de carácter general, aborda cuestiones que influyen en dichos elementos (es decir, la transferencia/difusión de conocimientos y la calidad del proceso de preparación del informe, y del propio informe final). Estos se dividen, a su vez, en 10 subelementos (que se resumen más adelante).

Elemento de la estrategia reforzada	Cobertura en el estudio del impacto
<u>Primer elemento.</u> Una estrategia y un plan de acción para la reforma de la GFP impulsados por los países.	A. Identificación de los Gobiernos con la evaluación del PEFA y la utilización de esta
<u>Segundo elemento.</u> Un programa plurianual integrado de trabajo sobre la GFP, coordinado por los asociados en la tarea del desarrollo, en apoyo de la estrategia de GFP del Gobierno y en armonía con ella.	B. Diálogo entre los Gobiernos y los donantes sobre los programas de reforma de la GFP. C. Colaboración y coordinación entre los donantes para respaldar la iniciativa de reforma. D. Reducción del número de estudios analíticos sobre la GFP y de la superposición de evaluaciones.
<u>Tercer elemento.</u> Un acervo común de información compartido a través de un marco para medir los resultados, que proporcione información coherente sobre el desempeño de los países en materia de GFP, incluidos los	E. Utilización de las evaluaciones del PEFA en el seguimiento del desempeño. F. Frecuencia de las evaluaciones del PEFA. G. Puntualidad para completar los informes.

<sup>1</sup> Bangladesh, Barbados, Congo-Brazzaville, Ghana, Honduras, Madagascar, Moldova, Mozambique, Nicaragua, Tanzania, Trinidad y Tabago, Vanuatu y Zambia.

progresos a lo largo del tiempo.	H. Difusión de los informes.
<u>Cuarto elemento.</u> Cuestiones generales.	I. Calidad del proceso e informes finales. J. Transferencia de conocimientos y fortalecimiento de la capacidad.

## Conclusiones principales

### **Primer elemento. Una estrategia y un plan de acción para la reforma de la GFP impulsados por los países.**

#### **A. Identificación de los Gobiernos con la evaluación del PEFA y utilización de esta**

3. La colaboración entre los asociados en la tarea del desarrollo y los Gobiernos para preparar y llevar a cabo la evaluación del PEFA presentó variaciones considerables. Los acuerdos observados incluyeron: a) evaluaciones dirigidas por los Gobiernos; b) evaluaciones llevadas a cabo en forma conjunta por los Gobiernos y los asociados en la tarea del desarrollo (incluidas las autoevaluaciones de los Gobiernos convalidadas por un equipo de consultores internacionales), y c) evaluaciones dirigidas por los asociados con menor participación directa del Gobierno. En los procesos más incluyentes, los Gobiernos dirigieron el proceso de evaluación (por ejemplo, Zambia) o colaboraron estrechamente con el equipo de evaluación (el caso de Ghana). Ambos enfoques generaron un alto grado de identificación del Gobierno, combinado con un adecuado sistema de frenos y contrapesos destinado a convalidar las conclusiones y las calificaciones. Otros Gobiernos tuvieron una participación directa menor en la preparación del informe, pero demostraron su firme adhesión al proceso (por ejemplo, Vanuatu). En algunos países, la evaluación se percibió como instrumento de los donantes relacionado con el apoyo al presupuesto (por ejemplo, Barbados y Trinidad y Tabago), lo que redujo la participación en el proceso y, posiblemente, el impacto del informe final.

4. Algunas partes interesadas señalaron que para determinar el grado de participación en el proceso de evaluación deben tenerse en cuenta los recursos disponibles. Algunos enfoques (por ejemplo, la autoevaluación) pueden representar un desafío para los Gobiernos que cuentan con una capacidad limitada.

5. En muchos países, las evaluaciones del PEFA se utilizaron como parte del diálogo sobre la reforma y/o del marco de seguimiento y evaluación del programa de reforma de la GFP. Se registraron menos evidencias de un vínculo directo entre la finalización de la evaluación del PEFA y la formulación/visión de la estrategia de reforma de la GFP. Sin embargo, muchos encuestados observaron que la evaluación del PEFA había sido un instrumento de referencia útil (aunque no el único) a la hora de formular o reorientar sus reformas de la GFP.

**Segundo elemento. Un programa plurianual integrado de trabajo sobre la GFP, coordinado por los asociados en la tarea del desarrollo, en apoyo de la estrategia de GFP del Gobierno y en armonía con ella.**

#### **B. Diálogo entre los Gobiernos y los donantes sobre los programas de reforma de la GFP**

6. Los donantes encuestados señalaron que existían diversas motivaciones para impulsar una evaluación del PEFA, entre ellas las siguientes:

- La exigencia, por parte de los asociados en la tarea del desarrollo, de una evaluación de la GFP actualizada y reconocida internacionalmente como parte de su proceso de toma de decisiones sobre la prestación de apoyo al presupuesto (como se observó en Barbados, Honduras, Madagascar, Trinidad y Tabago, y Vanuatu).
- La evaluación de los progresos de las reformas de la GFP y la necesidad de contribuir a la realización de un examen conjunto del programa de GFP por el Gobierno y su asociado en la tarea del desarrollo (en Moldova).
- Las evaluaciones del PEFA impulsadas como parte de un programa periódico de estudios de diagnóstico de la GFP institucionalizado entre el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo (como se observó en países más dependientes de la ayuda, como Ghana, Mozambique, Tanzania y Zambia).

7. En algunos casos, las percepciones del Gobierno acerca de las motivaciones para llevar a cabo una evaluación del PEFA o los resultados preliminares de esta influyeron en las decisiones sobre la necesidad de realizar o no una evaluación del PEFA y la oportunidad y/o la aceptación de sus resultados.

#### **Colaboración y coordinación entre los donantes para respaldar la iniciativa de reforma**

8. La solidez de la cooperación actual y la existencia de un marco conjunto para el diálogo con el Gobierno (observados en 2007) siguen siendo un factor importante para los asociados en la tarea del desarrollo a la hora de institucionalizar el marco del PEFA y utilizarlo como fuente común de información sobre los sistemas de GFP.

9. En el caso de los países con menos asociados en la tarea del desarrollo, se observó, con respecto a 2007, un planteamiento más incluyente de otros asociados para realizar evaluaciones del PEFA. Existen razones de peso para sostener que esto ha contribuido a la elaboración de informes más confiables y de mayor aceptación general.

#### **C. Reducción del número de estudios analíticos sobre la GFP y de la superposición de evaluaciones**

10. A pesar de que el marco del PEFA se utilizaba como acervo común de información, en el estudio se comprobó que existía duplicación de estudios de diagnóstico amplios: en algunos casos se llevaron a cabo misiones poco tiempo antes o después de las misiones de investigación del PEFA. Funcionarios gubernamentales también observaron que los asociados en la tarea del desarrollo están realizando un gran número de evaluaciones de la

GFP no coordinadas para utilizarlas en su propio proceso decisorio en materia operacional, lo que representa una carga adicional de tiempo para el Gobierno.

11. Ninguno de los países incluidos en los estudios de casos contaba con una estrategia integral, detallada y plurianual en la que se describiera de qué manera los instrumentos de diagnóstico determinaban sus necesidades de desarrollo y los requisitos fiduciarios de sus asociados en la tarea del desarrollo.

**Tercer elemento. Un acervo común de información compartido a través de un marco para medir los resultados, que proporcione información coherente sobre el desempeño de los países en materia de GFP, incluidos los progresos a lo largo del tiempo.**

#### **D. Utilización de las evaluaciones del PEFA en el seguimiento del desempeño**

12. Un elemento clave del marco de medición del desempeño del PEFA es que su aplicación reiterada brinda información sobre la medida en que el desempeño en materia de GFP está mejorando o no. En la mayoría de los casos, el conjunto de indicadores se había utilizado satisfactoriamente como un instrumento de seguimiento amplio de los cambios registrados en dicho desempeño.

#### **Frecuencia de las evaluaciones del PEFA**

13. La Secretaría del PEFA recomienda que las evaluaciones reiteradas se lleven a cabo con una frecuencia de no menos de tres años, principalmente debido a que requieren el uso intensivo de recursos y a que, en la práctica, las mejoras en el desempeño relacionado con la GFP solo se producen al cabo de un período de tiempo relativamente largo. En 7 de los 13 países incluidos en los estudios de casos, las evaluaciones reiteradas se realizaron dentro de los tres años posteriores a la finalización del informe previo. No obstante, de cara al futuro los países mostraron una tendencia a extender el período transcurrido entre una evaluación y otra.

#### **Puntualidad para completar los informes**

14. Un objetivo fundamental de la metodología del PEFA consiste en ofrecer una evaluación objetiva, basada en indicadores (o panorama), del sistema de GFP con un breve cronograma que abarque desde la concepción hasta la finalización del informe. De los 11 países que prepararon evaluaciones del PEFA durante el período, 7 presentaron informes finales dentro de los seis meses posteriores a la visita principal sobre el terreno, lo que se considera un parámetro realista en la nota de buenas prácticas sobre la implementación de evaluaciones del PEFA.

#### **E. Difusión de los informes**

15. En el estudio se identificaron solo escasas muestras de que los informes finales correspondientes al marco de medición del desempeño del PEFA se hicieran circular ampliamente en otros ámbitos del Gobierno fuera del grupo básico de funcionarios del

Ministerio de Hacienda que suelen copatrocinar la evaluación. Además, no se encontraron indicios de que las evaluaciones fueran objeto de difusión ni de un amplio debate en los medios de comunicación o entre las organizaciones de la sociedad civil.

#### **Cuarto elemento. Cuestiones generales**

##### **F. Calidad del proceso e informes finales**

16. La calidad general de proceso de preparación del informe del PEFA influyó considerablemente en las partes interesadas a la hora de identificarse con dicho proceso y de aceptar sus resultados. En general, los países que habían realizado una evaluación reiterada consideraban que, con respecto a la primera evaluación, la calidad del proceso era mejor y/o que los resultados se condecían con sus expectativas.

17. Algunos de los procedimientos considerados como mejores prácticas que contribuyeron a mejorar la calidad del proceso de preparación de las evaluaciones del PEFA son los siguientes:

- la elaboración de términos de referencia integrales basados en ejemplos y listas de verificación suministrados por la Secretaría del PEFA;
- seminarios iniciales destinados a un amplio espectro de funcionarios gubernamentales y de los asociados en la tarea del desarrollo a fin de explicar la metodología, el proceso, las funciones y las responsabilidades de las principales partes interesadas;
- seminarios finales para discutir los resultados preliminares y recibir comentarios de las partes interesadas;
- la asignación de tiempo suficiente para los comentarios escritos u orales que se formularan y la garantía de que dichos comentarios se abordaran de manera transparente y abierta;
- la adopción de las medidas necesarias para que la Secretaría del PEFA realizara un examen de garantía de la calidad del borrador de informe.

##### **G. Transferencia de conocimientos y fortalecimiento de la capacidad**

18. Los funcionarios gubernamentales y sus asociados en la tarea del desarrollo mostraron un mayor conocimiento del proceso del PEFA que el observado en el estudio del impacto de 2007. Ello, además de reflejar la experiencia adquirida a partir de la evaluación inicial, probablemente dé cuenta de los esfuerzos realizados por la Secretaría del PEFA y sus asociados para garantizar que se impartieran programas de capacitación a los funcionarios gubernamentales y asociados en la tarea del desarrollo, y que se incrementara la disponibilidad de los materiales de apoyo. Es posible que estos esfuerzos hayan contribuido

a una mayor apertura y transparencia del proceso del PEFA, así como del impacto de los informes.

19. Algunos altos funcionarios gubernamentales opinaron que el personal técnico a su cargo podría haber recibido cursos de capacitación más profundos sobre el PEFA antes de la misión formal de evaluación.

### **Conclusiones generales y vínculos con las recomendaciones del estudio del impacto de 2007**

20. Las conclusiones generales del presente estudio corroboran y, en algunos casos, enriquecen las conclusiones del estudio del impacto de 2007, que se realizó poco después de que se concluyeron muchas de las primeras evaluaciones de referencia del PEFA. Con respecto a las principales recomendaciones del estudio anterior (destacadas en cursiva), cabe señalar los siguientes comentarios y tendencias:

- *Seguir prestando apoyo al marco del PEFA.* Los resultados del estudio de 2010 indican que el instrumento del PEFA ha proporcionado una plataforma estable para el diálogo entre el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo sobre el desempeño en materia de GFP y, en medida creciente, sobre las tendencias a lo largo del tiempo.
- *Incorporar las enseñanzas en el diseño del PEFA.* En el estudio de 2010 se da cuenta de la creciente atención que se presta al diseño de las evaluaciones del PEFA, lo que incluye la participación activa del Gobierno, la participación conjunta de los asociados en la tarea del desarrollo, la planificación anticipada y la participación de las partes involucradas. Asimismo, las evaluaciones en general se completaron puntualmente, a lo cual contribuyó, en parte, la tendencia a preferir las evaluaciones independientes antes que las integradas.
- *Formular estrategias que promuevan el liderazgo/identificación del Gobierno, dado que esta es la mejor forma de garantizar la participación activa en las actividades del PEFA y en el seguimiento posterior de la GFP utilizando el instrumento del PEFA (es decir, como parte del diálogo con el Gobierno sobre la GFP).* En el estudio de 2010 se respalda la postura de que la participación y la identificación del Gobierno constituyen el factor más decisivo para que la evaluación del PEFA sea confiable e integre el diálogo sobre las reformas de la GFP. Datos concluyentes indican que existen distintas formas de asegurar una mayor participación del Gobierno y la manera de lograrlo constituye un aspecto importante que debe abordarse durante la etapa de diseño. En el estudio también se observa que el buen diseño de los procesos de evaluación permitió asegurar que hubiera suficiente participación del Gobierno y un sistema adecuado de frenos y contrapesos que garantizara la credibilidad de la evaluación final. Asimismo, se confirmó que, cuando la evaluación (y el proceso de preparación de esta) se percibe como un mera actividad externa, es menos probable que asegure la participación del Gobierno o que tenga un impacto positivo en las reformas de la GFP.

- *Varias estrategias pueden ayudar a los asociados en la tarea del desarrollo a promover la participación del Gobierno en las actividades del PEFA y el seguimiento posterior de los indicadores de dicho programa.* En el estudio de 2010 se confirmó que la sólida cooperación que existía entre los asociados en la tarea del desarrollo significaba que a menudo el PEFA se integraba de inmediato en el diálogo con el Gobierno. En varios países que contaban con menos asociados en la tarea del desarrollo, la mejora de los procesos para integrar a los donantes y al Gobierno en el proceso del PEFA redundó en una mejor coordinación y probablemente haya tenido un impacto favorable en la credibilidad de la evaluación en su conjunto. En el estudio también se indica que, para que el informe sea aceptado como un acervo común de información, es más importante garantizar que se consulte a los asociados interesados durante el proceso de diseño, preparación y conclusión de las evaluaciones que realizar una evaluación conjunta con ellos.
- *Ampliar los efectos más allá de los organismos centrales.* En el estudio se proporciona escasa evidencia de que las evaluaciones del PEFA hayan tenido algún efecto más allá de los ministerios centrales de Hacienda y Planificación (por ejemplo, los ministerios sectoriales, los Gobiernos subnacionales, las entidades fiscalizadoras superiores y el Parlamento). En esta conclusión preliminar, no corroborada por una misión más exhaustiva en el país, también se sugiere que deben intensificarse los esfuerzos para abordar las cuestiones relativas a la comunicación de los resultados, la difusión pública y la mejora de los seminarios de difusión que incorporen a los medios de comunicación y a las organizaciones no gubernamentales (ONG).

21. Además de las conclusiones y recomendaciones que se formulan en el estudio del impacto de 2007:

- *Es necesario tomar medidas adicionales para abordar los importantes costos de transacción que resultan de la duplicación y superposición de evaluaciones:* Los Gobiernos deberían tener una estrategia a mediano plazo de instrumentos de diagnóstico coherente e integrada que cuente con el respaldo de sus asociados en la tarea del desarrollo. Estos deberían indicar el cronograma de compromisos previsto que exigen los donantes y los funcionarios gubernamentales e incorporar los instrumentos fiduciarios requeridos por los donantes individuales. Asimismo, los asociados podrían contar con un campo más amplio para colaborar en el gran número de exámenes fiduciarios y evaluaciones del riesgo que aún se están llevando a cabo mediante el intercambio de conclusiones, la recopilación de datos y la coordinación de misiones de evaluación. Las organizaciones internacionales deberían elaborar un método sistemático para seguir de cerca el desempeño en la materia de los asociados en la tarea del desarrollo.

## **Observaciones finales**

22. Los resultados de este informe están sujetos a diversas limitaciones y dificultades, dada la naturaleza teórica del estudio. En primer lugar, este se basó en un número limitado de entrevistas telefónicas y el examen de documentación pertinente. En tres países no fue posible implementarlo, pese a los reiterados esfuerzos por analizar la nota sobre el impacto en el país con funcionarios gubernamentales. Si bien la triangulación de opiniones se llevó a cabo en la medida de lo posible, algunas posturas aún no han sido objeto de verificación independiente. En segundo lugar, el informe se basa exclusivamente en el seguimiento de los estudios de casos sobre países realizado en 2007. Desde la publicación de dicho informe, un número considerable de países adicionales ha aplicado el marco del PEFA, de modo que la muestra de 13 países probablemente ya no sea del todo representativa de todo el universo de las evaluaciones. Asimismo, en algunos de los 13 casos de países se registran pocos avances desde 2007 por diversas razones, a menudo de carácter político. Sin perjuicio de las limitaciones metodológicas mencionadas, se espera que el presente estudio permita comprender mejor el impacto del marco del PEFA en los Gobiernos y sus asociados en la tarea del desarrollo.

## 1. Introducción

1.1 En las directrices del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre armonización de las prácticas de los donantes para asegurar una ayuda eficaz, se introducen tres principios que deberían orientar el respaldo internacional destinado al desarrollo poniendo el acento en las reformas impulsadas por los países, la armonización de los donantes y la convergencia en torno a la estrategia del país, así como en el seguimiento de los resultados. Estos principios se aplicaron en el marco de la Iniciativa Conjunta del CAD de la OCDE sobre la GFP para formular una estrategia reforzada de apoyo a las reformas de la GFP; se hizo hincapié en tres elementos:

- una estrategia y un plan de acción para la reforma de la GFP impulsados por los países;
- un programa plurianual integrado de trabajo sobre la GFP, coordinado entre las IFI y los donantes, en apoyo de la estrategia de GFP del Gobierno y en armonía con ella;
- un acervo común de información compartido a través de un marco para medir los resultados que proporcione información coherente sobre el desempeño de los países en materia de GFP, incluidos los progresos a lo largo del tiempo.

1.2 La estrategia reforzada tiene varias implicaciones:

- Los países deben dirigir el programa de reforma de la GFP e identificarse con los resultados.
- Debería establecerse un acervo común de información para que todas las partes interesadas utilicen los mismos datos a fin de reducir la duplicación de estudios de diagnóstico.
- Debería incrementarse el número de evaluaciones conjuntas de donantes, lo que también contribuiría a reducir la cantidad de estudios de diagnóstico por país.

1.3 El Comité Directivo del PEFA encargó a consultores independientes la tarea de realizar un estudio para determinar el impacto que tendría tanto en los Gobiernos como en los asociados en la tarea del desarrollo la adopción del marco del PEFA en las evaluaciones de desempeño relativas a la GFP. El estudio forma parte del proceso de aprendizaje en curso derivado de las actividades de evaluación del PEFA que se prevé incorporar en la estrategia reforzada de apoyo a las reformas de la GFP.

1.4 El presente estudio tiene como objetivo ayudar a comprender mejor en qué medida se han alcanzado las metas de la estrategia reforzada y brindar un conocimiento más sistemático de las tendencias y de la utilidad de la evaluación del PEFA para los Gobiernos. A fin de lograr estas metas, se tratan varias cuestiones específicas:

- ¿Qué función cumplen las contrapartes del Gobierno en la preparación y realización de las evaluaciones de la GFP?

- ¿En qué medida colaboran los donantes y las contrapartes del Gobierno en la elaboración y aplicación de instrumentos analíticos, y qué modalidad adopta dicha colaboración?
- Transferencia de conocimientos: ¿Existe un elemento explícito de fortalecimiento de la capacidad en el proceso de elaboración de los informes analíticos?
- ¿Cuenta el Gobierno con un programa plurianual de instrumentos de diagnóstico respaldado por sus asociados en la tarea del desarrollo?
- ¿Existe alguna evidencia de que se haya reducido el número total de estudios de diagnóstico sobre la GFP y de la superposición de estos desde la introducción de la estrategia reforzada?
- ¿Cuáles son las percepciones de las principales contrapartes del Gobierno en cuanto a la utilidad de varios instrumentos de diagnóstico sobre la GFP?
- ¿Cuál fue el factor que motivó los diversos estudios de diagnóstico sobre la GFP (por ejemplo, formaba parte de un programa plurianual, constituía un elemento determinante de un programa de apoyo al presupuesto general, integraba un proyecto de reforma o servía de base para la preparación de un proyecto)?
- ¿En qué medida se hicieron circular, se difundieron y se debatieron los resultados de los estudios de diagnóstico (por ejemplo, en el Gobierno, en el Parlamento y en los medios de comunicación)?
- ¿En qué medida —y de qué forma— se utilizaron los estudios de diagnóstico en la formulación de reformas y el diálogo al respecto?

1.5 El estudio abarca el período que va desde septiembre de 2007 hasta la fecha y sigue una metodología similar a la empleada en el estudio del impacto de 2007. En dicho documento se analizó el impacto del marco de medición del desempeño del PEFA en los Gobiernos y los asociados en la tarea del desarrollo sobre la base de 13 casos de países. Los datos se recogieron a partir de una investigación documental y una serie de entrevistas telefónicas y personales estructuradas. Se analizaron tanto las opiniones de los asociados en la tarea del desarrollo como del Gobierno (basadas en las percepciones y la experiencia) acerca de la evaluación del PEFA.

1.6 Teniendo en cuenta lo observado en los países examinados, en el estudio de 2007 se concluyó que había evidencias de que las evaluaciones del PEFA habían incidido tanto en los Gobiernos como en los asociados en la tarea del desarrollo. Si bien en mayor medida este efecto ha sido atribuible indirectamente a la evaluación del PEFA, también se han registrado varios casos en que dichas evaluaciones generaron un cambio directo en los programas de reforma del Gobierno en materia de GFP. En cuanto a los efectos más atribuibles en forma indirecta, las evaluaciones del PEFA sirvieron tanto para proporcionar al Gobierno una visión integral de las ventajas y deficiencias de la GFP en un solo documento como para poner en perspectiva los logros y las dificultades del sistema de GFP sobre la base de pruebas y no de percepciones. Ello permitió confirmar las ventajas y deficiencias conocidas e identificar los desafíos hasta entonces desconocidos que debían encararse. En el estudio se concluyó, al

mismo tiempo, que el marco del PEFA ha brindado la oportunidad de compartir experiencias con los pares.

1.7 El presente informe se divide en dos partes. La primera (Volumen I) contiene una síntesis de cuestiones planteadas en los estudios de casos; en el Volumen II se presenta una nota detallada sobre el impacto en cada uno de los 13 países analizados en el marco del estudio.

## 2. Contexto y metodología del estudio

2.1 La finalidad del estudio es analizar el impacto del marco del PEFA en los Gobiernos y los asociados en la tarea del desarrollo. No se pretende evaluar la calidad de los distintos informes. Se reconoce que existen distintas experiencias en lo que se refiere al impacto de las evaluaciones del PEFA. La idea consiste en tratar de detectar las buenas prácticas que van surgiendo e identificar los factores que de algún modo podrían generar un efecto comprobable en los Gobiernos y los organismos donantes.

2.2 En el presente estudio, el impacto de las evaluaciones del PEFA se ha medido teniendo en cuenta los principios establecidos en la estrategia reforzada. Entre los elementos examinados figuran: i) la identificación de los Gobiernos con la evaluación y la utilización de esta, ii) el diálogo sobre los programas de reforma de la GFP entre los Gobiernos y los asociados en la tarea del desarrollo, iii) la colaboración y coordinación entre los donantes en apoyo de la iniciativa de reforma, iv) las percepciones acerca de la calidad del proceso de preparación del informe y la credibilidad de los resultados, v) la reducción del número de estudios analíticos sobre la GFP y de la superposición de dichos estudios, y vi) la puntualidad para completar y difundir los informes.

### Metodología del estudio

2.3 La metodología empleada en el informe provisional se centró en entrevistas telefónicas estructuradas, para las cuales se distribuyeron las preguntas correspondientes. Entre las partes interesadas se incluyeron funcionarios gubernamentales y de los asociados en la tarea del desarrollo. En el estudio se actualizaron notas sobre el impacto en los mismos 13 países<sup>2</sup> que se habían analizado en 2007. Ello le permitió al equipo analizar la evolución y las tendencias a más largo plazo durante el período de septiembre de 2007 a noviembre de 2010. Se procuró hacer una triangulación de opiniones a partir de la mayor cantidad de fuentes posible. Además de las entrevistas telefónicas, se examinaron documentos pertinentes, incluidas la evaluación original y las evaluaciones reiteradas del PEFA, la documentación sobre los programas de reforma de la GFP, otros estudios de diagnóstico sobre la GFP realizados por los asociados en la tarea del desarrollo, y otra documentación relativa a exámenes de programas de GFP de los donantes.

2.4 En cada caso, el equipo trató de realizar por lo menos tres entrevistas y recoger comentarios tanto del Gobierno como de las partes interesadas que colaboran en la tarea del desarrollo. En cuatro países, ello no resultó posible, pese a los reiterados esfuerzos por analizar la nota sobre el impacto en el país con funcionarios gubernamentales, y, en un caso (Congo-Brazzaville), las opiniones se solicitaron únicamente a un asociado en la tarea del desarrollo del país (véase el recuadro 1 más abajo). En algunos países, esta información se complementó con datos suministrados por consultores especializados en la GFP que conocían el proceso de evaluación y/o el programa de reforma de la GFP.

---

<sup>2</sup> En el presente estudio, Barbados y Trinidad y Tabago se tratan como dos países distintos; en cambio, en el de 2007 se analizaron como un solo "país", el Caribe.

**Recuadro 1 Lista resumida de las personas entrevistadas**

<b>País</b>	<b>¿Se entrevistó a funcionarios gubernamentales?</b>	<b>Asociados en la tarea del desarrollo/consultores y asesores</b>
Bangladesh	No	Unión Europea, Banco Mundial (por correo electrónico) y consultor
Barbados	Sí (Ministerio de Hacienda)	Unión Europea y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Congo-Brazzaville	Sí (Ministerio de Hacienda, Presupuesto y Deuda Pública)	Unión Europea
Ghana	Sí (Ministerio de Hacienda y Planificación Económica)	Unión Europea y Banco Mundial
Honduras	Sí (Ministerio de Hacienda)	BID y Banco Mundial
Madagascar	Sí (Ministerio de Hacienda y Presupuestos)	Unión Europea y Banco Mundial
Moldova	Sí (Ministerio de Hacienda, por escrito)	DFID (por correo electrónico), Unión Europea y Banco Mundial
Mozambique	Sí (Ministerio de Hacienda)	Unión Europea y Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
Nicaragua	Sí (Ministerio de Hacienda)	BID y Banco Mundial
Tanzanía	No	Canadá, el Gobierno y la Secretaría de GFP, y consultores (2)
Trinidad y Tabago	No	Unión Europea y BID
Vanuatu	Sí (Asesor del Tesoro del Gobierno)	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AUSAID) y Unión Europea
Zambia	Sí (Secretaría de Gestión del Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras[PEMFA]) <sup>3</sup>	Unión Europea y Banco Mundial

### **Descripción y reseña de los países incluidos en los estudios de casos**

2.5 En el recuadro 2 se presenta una breve reseña de los países incluidos en los estudios de casos<sup>4</sup>. En el recuadro 3 se presenta información sinóptica sobre esos países. A continuación se presenta un breve resumen de las características:

#### *Regiones y tradición de los sistemas de GFP incluidos*

2.6 Todas las regiones están representadas, salvo la de Oriente Medio y Norte de África. Hay seis países de África al sur del Sahara, uno de Asia, uno de la región de Europa oriental y Asia central, dos de la región de América Latina y tres pequeños Estados insulares. En el informe no están suficientemente representados países más grandes que han realizado evaluaciones del PEFA (como Brasil e India).

<sup>3</sup> Un programa de autoría exclusiva del Gobierno, respaldado por colaboradores asociados.

<sup>4</sup> Los autores del estudio analizaron la evaluación del PEFA referida a tres de los países estudiados: Moldova (2006 y 2008), Madagascar (2008) y Nicaragua (2006). Sin embargo, en este estudio, el análisis y la descripción del impacto se basan en las opiniones manifestadas por los entrevistados y en las pruebas documentales.

2.7 Los estudios de casos incluyen todos los países de los principales sistemas de GFP heredados, y es proporcionalmente mayor la cantidad de países angloparlantes de África al sur del Sahara, lo que refleja el número relativamente más elevado de evaluaciones del PEFA que se concluyen en dichos países, en comparación con los que responden a otras tradiciones administrativas en materia de GFP.

#### *Tipos y frecuencia de las evaluaciones*

2.8 Desde el último estudio del impacto, realizado en 2007, 10 países llevaron a cabo por lo menos una evaluación reiterada del PEFA. Tanzania realizó o ha concluido evaluaciones anuales del PEFA para los ejercicios de 2007/08 y 2008/09.

2.9 De los tres países restantes que no han completado una evaluación reiterada durante el período, Bangladesh estaba llevando a cabo una evaluación del PEFA al momento de preparación del presente estudio (octubre/noviembre de 2010), y se informó que Nicaragua tenía previsto realizar un estudio en la segunda mitad del 2011<sup>5</sup>. De los países incluidos en el estudio de casos, solo Congo-Brazzaville no había realizado una evaluación y/o no tiene ningún plan oficial de hacerlo al momento de este estudio.

2.10 Tres países ampliaron el alcance de sus evaluaciones reiteradas para evaluar determinados Gobiernos subnacionales aplicando la metodología del PEFA (Ghana, Mozambique y Zambia).

2.11 Todas las evaluaciones del PEFA realizadas durante el período fueron evaluaciones independientes, en lugar de integrarse específicamente en otros estudios de diagnóstico sobre la GFP (por ejemplo, el estudio del gasto público).

#### *Principales patrocinadores de las evaluaciones*

2.12 Entre los asociados en la tarea del desarrollo, el Banco Mundial y la Comisión Europea han sido los principales patrocinadores (juntos o individualmente) de la mayoría de los países estudiados; en la mayoría de los casos, las actividades se realizaron en forma conjunta. Otros de los donantes principales o donantes principales que actúan en forma conjunta fueron el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el DFID, el Organismo Alemán de Cooperación Técnica, Noruega, el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional y Suiza.

---

<sup>5</sup> Esta información no había sido confirmada oficialmente por el Gobierno.

## Extensión de las evaluaciones

2.13 Se han concluido los informes de desempeño en materia de GFP del PEFA correspondientes a la mayoría de los países estudiados, y casi todos fueron de mediana extensión, es decir, más largos que lo que se recomienda en las Directrices del PEFA<sup>6</sup>.

<b>Recuadro 2: Panorama general de los casos de países estudiados</b>	
<b>País</b>	<b>Antecedentes y hechos principales</b>
Bangladesh	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Representante de la región de Asia</li> <li>➤ La evaluación original del PEFA se realizó e incluyó en la estrategia de asistencia a los países (EAP) elaborada por el Banco Mundial</li> <li>➤ En 2010 se realizó la primera evaluación independiente del PEFA</li> </ul>
Barbados	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Economías insulares con un nivel relativamente bajo de dependencia de la ayuda</li> <li>➤ Número relativamente bajo de asociados en la tarea del desarrollo</li> <li>➤ El Gobierno tenía su propio programa de reforma de la GFP, que antecede al PEFA y es independiente de los asociados en la tarea del desarrollo.</li> </ul>
Congo-Brazzaville	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sistema de GFP de tradición francófona</li> <li>➤ Se realizó una evaluación detallada, pero ninguna evaluación reiterada</li> <li>➤ Posible dificultad relacionada con la riqueza minera</li> </ul>
Ghana	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sistema de GFP de tradición anglófona</li> <li>➤ Diálogo sólido entre los donantes y el Gobierno</li> <li>➤ En la evaluación reiterada se analizaron determinados Gobiernos subnacionales</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tradición hispánica</li> <li>➤ El Banco Mundial y el BID son los principales donantes y trabajan en forma conjunta</li> <li>➤ Primer producto integrado de evaluación: evaluación reiterada independiente</li> </ul>
Madagascar	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sistema de GFP de tradición francófona</li> <li>➤ En abril de 2009 se interrumpió el programa de reforma como consecuencia de un golpe de Estado</li> </ul>
Moldova	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ País de Europa oriental, con sistema de GFP heredado de la ex Unión Soviética</li> <li>➤ La autoevaluación del Gobierno se completó como parte de la evaluación reiterada</li> <li>➤ Se llevó a cabo la evaluación reiterada para incorporarla en el examen de mitad de período (en curso) del proyecto de fortalecimiento de la GFP.</li> </ul>
Mozambique	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sistema de GFP de tradición lusófona</li> <li>➤ Sólida asociación entre el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo en materia de GFP y colaboración bien organizada en torno a la evaluación del PEFA</li> <li>➤ Extensión del uso del marco a los Gobiernos subnacionales</li> </ul>

<sup>6</sup> En las Directrices del PEFA se establece una extensión óptima (excluidos los anexos) de entre 30 y 35 páginas. La Secretaría del PEFA tiene muy presente esto y no presenta objeciones al respecto en relación con los informes que tienen hasta 100 páginas en total.

Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tradición hispánica</li> <li>➤ El Banco Mundial, el BID, el DFID y la Comisión Europea son los principales donantes y trabajan en forma conjunta</li> <li>➤ Productos independientes (en contraste con otros ejemplos de América Latina)</li> </ul>
Tanzanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tradición anglófona en materia de GFP</li> <li>➤ Los asociados en la tarea del desarrollo se muestran activos en la aplicación de la metodología del PEFA; se están llevando a cabo evaluaciones anuales del PEFA</li> <li>➤ Activo programa de apoyo a la GFP</li> </ul>
Vanuatu	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Economía insular de la región del Pacífico</li> <li>➤ De las islas del Pacífico/del Caribe en las que se realizan evaluaciones del PEFA, es el ejemplo de uno de los Estados más grandes, más dependientes de la ayuda y menos ricos</li> <li>➤ La región del Pacífico incluye a AusAid y al Banco Asiático de Desarrollo</li> </ul>
Zambia	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sistema de GFP de tradición anglófona</li> <li>➤ Evaluación del PEFA dirigida por el Gobierno</li> <li>➤ El marco del PEFA se ha incorporado explícitamente en el marco de seguimiento y evaluación del programa de reforma de la GFP</li> </ul>

**Recuadro 3: Reseña de los países incluidos en los estudios de casos<sup>1</sup>**

	BAN	BAR	CON	GHA	HON	MAD	MOL	MOZ	NIC	TAN	T&T	VAN	ZAM	TOT <sup>2</sup>
<b>Región</b>														
África al sur del Sahara			x	x		x		x		x			x	6
Europa y Asia central							x							1
Asia meridional	x													1
Asia oriental y el Pacífico												x		1
América Latina y el Caribe		x			x				x		x			4
<b>Tradicón del sistema administrativo</b>														
Francófona			x			x						x		3
Anglófona	x	x		x						x	x	x	x	7
De Europa del Este								x						1
Otros	x				x			x	x					4
<b>Tipo de evaluación</b>														
Autónoma/independiente		x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	10
Integrada/vinculada al proceso de los asociados en la tarea del desarrollo														0
Informe en preparación	x													1
Sin evaluación durante el período			x						x					2
<b>Donante principal</b>														
Banco Mundial		x			x	x <sup>1</sup>	x			x	x	x	x	3
Comisión Europea				x		x <sup>2</sup>		x					x	4
Otro														4
Informe en preparación	x													1
Sin evaluación durante el período			x						x					2
<b>Donantes individuales/múltiples</b>														
Donantes conjuntos	x			x	x	x	x	x		x	x	x	x	7
Donante individual		x									x	x		4
Sin evaluación durante el período			x						x					2
<b>Extensión del informe, en borrador/versión final (excluidos los anexos)</b>														
< 50 páginas		x			x	x	x	x		x	x	x	x	2
50-100 páginas				x	x	x								6
> 100 páginas														2
Informe en preparación	x													1
Sin evaluación durante el período			x						x					2
<b>Seguimiento desde el informe original</b>														
Sí		x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	10
GC/GS		GC		GC/GS	GC	GC	GC	GC/GS		<sup>3</sup>	GC	GC	GC/GS	1
No			x											1
Planeado o en preparación	x													2
Fecha prevista	4.º trim. de 2010								4.º trim. de 2010					
<b>Tiempo transcurrido entre informes</b>														
12-24 meses					x	x		x		x			x	3
> 24-36 meses		x		x			x				x		x	4
> 36-48 meses												x		3
> 48 meses	x(7)													1
No se preparó evaluación durante el período			x						x					2
<b>Tiempo transcurrido desde la visita sobre el terreno hasta el informe final</b>														
< 3 meses					x	x	x	x				x	x	4
4-6 meses									x					3
7-12 meses													x	1
> 12 meses o no se emitió informe final		x								x				2
Informe en	x													1

<sup>1</sup> Iniciativa conjunta del Banco Mundial y el BAfD.

<sup>2</sup> Iniciativa conjunta del Banco Mundial y el BAfD.

<sup>3</sup> Anual: PEFA de 2008/09 preparado para Tanzania continental. El PEFA correspondiente a Zanzibar se completó en agosto de 2010.

<sup>4</sup> Se encuentra aún a la espera de confirmación formal por parte del Gobierno.

### 3. Análisis y conclusiones principales

3.1 En el cuadro 1, que figura a continuación, se presenta el marco analítico de este capítulo del informe. La estructura es la siguiente:

- El marco está constituido por los tres elementos de la estrategia reforzada, es decir: a) una estrategia y un plan de acción para la reforma de la GFP impulsados por los países; b) un programa plurianual integrado de trabajo sobre la GFP, coordinado entre las IFI y los donantes, en apoyo de la estrategia de GFP del Gobierno y en armonía con ella, y c) un acervo común de información compartido a través de un marco para medir los resultados que proporcione información coherente sobre el desempeño de los países en materia de GFP, incluidos los progresos a lo largo del tiempo.
- El marco también incorpora un cuarto “elemento general” en el que se abordan los factores que inciden en los tres elementos de la estrategia reforzada (es decir, la calidad del proceso de preparación del informe, y del propio informe final, así como el conocimiento del marco/proceso del PEFA entre las partes interesadas).
- En el estudio del impacto se trata cada elemento en 10 subelementos, que a su vez se desglosan en temas de investigación (extraídos de la nota conceptual sobre el país), elaborados para destacar las enseñanzas aprendidas en relación con los factores que han tenido un impacto positivo o negativo en los diversos elementos de la estrategia reforzada.

3.2 Bajo cada subelemento del capítulo se destacan: a) las áreas en las que se aplican las mejores prácticas y b) las cuestiones que podrían indicar la existencia de prácticas o procesos subóptimos. En la parte descriptiva se han incorporado las conclusiones y, cuando corresponde, las recomendaciones.

**CUADRO 1: Cuadro analítico para estructurar las conclusiones de los estudios de casos de los países**

<p align="center">Cuarto elemento. Cuestiones generales</p> <p align="center">I. Calidad del proceso y de los informes finales</p> <p align="center">112. ¿Qué importancia revistió la calidad del proceso para el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo?</p> <p align="center">J. Transferencia de conocimientos: Fortalecimiento de la capacidad en el proceso de elaboración de los informes analíticos?</p> <p align="center">113. Transferencia de conocimientos: ¿Existe un elemento explícito de fortalecimiento de la capacidad en el proceso de elaboración de los informes analíticos?</p>	<p align="center"><u>Elemento de la estrategia reforzada</u></p>	<p align="center"><u>Implicaciones</u></p>	<p align="center"><u>Cobertura en el estudio del impacto</u></p>	<p align="center"><u>Preguntas complementarias</u></p>
	<p><u>Primer elemento.</u> Una estrategia y un plan de acción para la reforma de la GFP impulsados por los países.</p>	<p>Los países deberían dirigir el programa de reforma de la GFP e identificarse con los resultados.</p>	<p>A. Identificación de los Gobiernos con la evaluación del PEFA y utilización de esta.</p>	<p>A1. ¿Qué función cumplen las contrapartes del Gobierno en la preparación y realización de las evaluaciones del PEFA?</p> <p>A2. ¿En qué medida colaboran los donantes y las contrapartes del Gobierno en la preparación y aplicación de las evaluaciones del PEFA, y qué modalidad adopta dicha colaboración?</p> <p>A3. ¿En qué medida —y de qué forma— se utilizaron las evaluaciones del PEFA en la formulación de reformas y el diálogo al respecto?</p>
	<p><u>Segundo elemento.</u> Un programa plurianual integrado de trabajo sobre la GFP, coordinado por los asociados en la tarea del desarrollo, en apoyo de la estrategia de GFP del Gobierno y en armonía con ella.</p>	<p>Los donantes deberían realizar evaluaciones conjuntas a través de un programa plurianual con el objeto de reducir el número de estudios de diagnóstico por país.</p>	<p>B. Diálogo sobre los programas de reforma de la GFP entre los Gobiernos y los donantes.</p> <p>C. Colaboración y coordinación entre los donantes en apoyo de la iniciativa de reforma.</p> <p>D. Reducción del número de estudios analíticos sobre la GFP y de la superposición de evaluaciones.</p>	<p>B4. ¿El Gobierno cuenta con un programa plurianual de instrumentos de diagnóstico respaldado por sus asociados en la tarea del desarrollo?</p> <p>C5. ¿Cuál fue el factor que motivó la evaluación del PEFA (por ejemplo, formaba parte de un programa plurianual, constituía un elemento determinante en un programa de apoyo al presupuesto general, integraba un proyecto de reforma o servía de base para la preparación de un proyecto)?</p> <p>D6. ¿Qué impacto tuvieron las evaluaciones del PEFA en la colaboración de los donantes y en el respaldo a la iniciativa de reforma?</p> <p>D7. ¿Existe alguna evidencia de que se haya reducido el número total de estudios de diagnóstico sobre la GFP y de la superposición de estos desde la introducción de la estrategia reforzada?</p>
	<p><u>Tercer elemento.</u> Un acervo común de información compartido a través de un marco para medir los resultados, que proporcione información coherente sobre el desempeño de los países en materia de GFP, incluidos los progresos a lo largo del tiempo.</p>	<p>Debería establecerse un acervo común de información para que todas las partes interesadas utilicen los mismos datos con el objeto de reducir la duplicación de estudios de diagnóstico.</p>	<p>E. Utilización de las evaluaciones del PEFA en el seguimiento del desempeño.</p> <p>F. Frecuencia de las evaluaciones del PEFA.</p> <p>G. Puntualidad para completar los informes.</p> <p>H. Difusión de los informes.</p>	<p>E8. ¿De qué modo se ha utilizado la evaluación del PEFA como instrumento de seguimiento?</p> <p>F9. ¿Qué tendencias se han observado respecto de la frecuencia con que se realizan las evaluaciones del PEFA?</p> <p>G10. ¿Qué tendencias se han observado en cuanto a la puntualidad de los informes del PEFA?</p> <p>H11. ¿En qué medida se hicieron circular, se difundieron y se debatieron los resultados de los estudios de diagnóstico (por ejemplo, en el Gobierno, en el Parlamento y en los medios de comunicación)?</p>

## **Primer elemento: Una estrategia y un plan de acción para la reforma de la GFP impulsados por los países**

### **Identificación de los Gobiernos con la evaluación del PEFA y utilización de esta**

A1. ¿Qué función cumplen las contrapartes del Gobierno en la preparación y realización de las evaluaciones del PEFA?

3.2 La manera en que los Gobiernos se involucraron en la preparación de las evaluaciones del PEFA presentó variaciones considerables entre los países incluidos en el estudio de casos. Los mayores niveles de participación del Gobierno se observaron en países dependientes de la ayuda donde ya existía una relación consolidada entre los Gobiernos y los asociados en la tarea del desarrollo. En Zambia, un equipo del Gobierno conformado por miembros de los ministerios centrales (el organismo de adquisiciones, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría del PEMFA y la autoridad en materia de ingresos) se encargó de todos los aspectos de la evaluación, desde la elaboración de los términos de referencia hasta la preparación del informe final. Los asociados en la tarea del desarrollo respaldaron el proceso de evaluación patrocinando la contratación de un consultor internacional avezado que integrara el equipo. Este enfoque generó un alto grado de identificación del Gobierno y el consultor internacional garantizó la validez de las conclusiones y las calificaciones.

3.3 En Ghana, los funcionarios gubernamentales no dirigieron la evaluación, pero colaboraron estrechamente con el equipo de consultas encargado de preparar la evaluación del PEFA para el Gobierno central y los Gobiernos subnacionales. Ello dio como resultado una evaluación exhaustiva y detallada que brindó a los ministerios de hacienda información útil sobre áreas del sistema de GFP que requerían atención. La activa participación en la misión principal de investigación también permitió al personal del Ministerio de Finanzas entender mejor las cuestiones relativas a la GFP y los límites a la capacidad en los ministerios sectoriales y Gobiernos subnacionales.

3.4 En Moldova, el Gobierno, tras haberse interiorizado sobre la metodología del PEFA a partir de la evaluación inicial, realizó una exhaustiva autoevaluación antes de la evaluación independiente realizada por un equipo de consultores internacionales. Este proceso dual permitió al Gobierno y el equipo de consultores mantener un debate abierto y transparente sobre calificaciones excepcionales. Ello dio como resultado un sólido documento que se concluyó relativamente pronto y contó con el apoyo del Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo patrocinantes.

3.5 Otros Gobiernos tuvieron una participación directa menor en la preparación del informe, pero prestaron un decidido apoyo al proceso. En Vanuatu, por ejemplo, el Gobierno contribuyó en todos los aspectos del proceso de evaluación brindando apoyo al equipo de

consultores mediante una oficina en el Ministerio de Hacienda, apoyo logístico para la organización de reuniones y la participación de la administración superior en los seminarios iniciales y finales. El resultado de ello fue un instrumento de evaluación de la GFP de alto nivel que dio al Gobierno la seguridad de que el programa de reforma de la GFP se encontraba bien encaminado.

3.6 En otros países, los Gobiernos estuvieron menos involucrados en el proceso del PEFA. En Barbados, se consideró que el informe del PEFA era un ejercicio de los donantes vinculado a las decisiones sobre el apoyo al presupuesto. Durante la misión de investigación, los consultores tuvieron acceso a funcionarios gubernamentales, y los miembros de la administración asistieron a los seminarios iniciales y finales; sin embargo, había resultado difícil entablar un diálogo constructivo para terminar el informe. Con todo, en la primavera boreal de 2011, el Gobierno está utilizando el informe de 2010 para elaborar un plan de acción sobre la GFP. En Trinidad y Tabago, la evaluación del PEFA también se consideró, en gran medida, como una actividad de los donantes vinculada a la prestación de apoyo al presupuesto. Sin embargo, en ese caso, hubo una mejor interacción con la administración superior en el seminario final, que abrió la puerta al diálogo entre el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo sobre la formulación de un plan de acción para la reforma de la GFP.

A2. ¿En qué medida colaboran los donantes y las contrapartes del Gobierno en la preparación y aplicación de evaluaciones del PEFA, y qué modalidad adopta dicha colaboración?

3.7 Los donantes y las contrapartes del Gobierno colaboraron de distintas maneras en la preparación y aplicación de evaluaciones del PEFA, por ejemplo:

- *Dirección del Gobierno y respaldo de los asociados en la tarea del desarrollo:* Tal es el caso de Zambia (ya mencionado).
- *Evaluación conjunta de los asociados en la tarea del desarrollo y del Gobierno:* Esta forma de colaboración comprende una variedad de enfoques diferentes respecto de la participación del Gobierno en el proceso de evaluación. En Mozambique, el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo trabajaron en estrecha coordinación para definir todos los aspectos del programa de GFP mediante un comité técnico en la materia, y se consideró que el proceso del PEFA era parte integral de dicho compromiso. Un Comité Directivo conjunto de funcionarios gubernamentales y de asociados en la tarea del desarrollo proporcionó a las partes interesadas una plataforma de diálogo para que participaran en todos los aspectos del proceso del PEFA (desde la formulación de los términos de referencia hasta la determinación consensuada de los resultados). Funcionarios gubernamentales observaron que este compromiso había brindado mayor seguridad sobre los resultados que la evaluación inicial (que, a su juicio, había recibido un mayor “impulso de los donantes”). En Ghana se adoptaron estructuras institucionales similares (véase más arriba); sin embargo, este esquema se amplió a fin de integrar a funcionarios gubernamentales en el equipo de evaluación (dirigido por un equipo de avezados consultores internacionales).

- *Autoevaluación convalidada por el equipo de consultores internacionales (como se observó en Moldova y Nicaragua).* El proceso de autoevaluación de Moldova, que se describe más arriba, brindó respaldo a la propia evaluación del Gobierno de los progresos registrados en sus reformas; sin embargo, también se consideró que esta actividad insumía un tiempo considerable. Por ese motivo, se informa que el Gobierno está menos decidido a emplear la modalidad de las autoevaluaciones como enfoque para futuras evaluaciones<sup>7</sup>. En Nicaragua, un experto internacional colaboró estrechamente con el Gobierno para preparar una autoevaluación que se convirtió en un borrador final, con el apoyo de un consultor financiado por los asociados en la tarea del desarrollo.
- *Dirección a cargo de los asociados en la tarea del desarrollo, con menor participación del Gobierno.* En algunos países incluidos en el estudio se observó una menor participación del Gobierno, que en general se limitó a cooperar con los evaluadores o los asociados en la tarea del desarrollo suministrando información y formulando comentarios verbales o escritos. Este enfoque se observó en países que tenían un bajo nivel de capacidad analítica (por ejemplo, Congo-Brazzaville) y/o eran menos dependientes de la ayuda y/o estaban menos involucrados en el proceso del PEFA (por ejemplo, Barbados y Trinidad y Tabago).

<p>Conclusiones y enseñanzas aprendidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los funcionarios gubernamentales pueden participar en las evaluaciones del PEFA de diversas maneras; en los procesos más incluyentes, llevaron adelante la evaluación o se integraron completamente con el equipo de evaluación.</li> <li>• Las partes interesadas que diseñan los procesos de evaluación que requieren la participación de funcionarios gubernamentales deben equilibrar el nivel de participación con la capacidad disponible. Algunos enfoques (por ejemplo, la autoevaluación) son particularmente difíciles y requieren un uso intensivo de recursos.</li> </ul>
---	--

A3. ¿En qué medida —y de qué forma— se utilizaron las evaluaciones del PEFA en la formulación de reformas y el diálogo al respecto?

3.8 En el estudio se determinó que en varios casos las evaluaciones del PEFA se utilizaron como parte del diálogo sobre la reforma y/o del marco de seguimiento y evaluación para el programa de reforma de la GFP. Se registraron menos evidencias de un vínculo directo entre la finalización de la evaluación del PEFA y la formulación/revisión de la estrategia de reforma de la GFP. Sin embargo, muchos encuestados observaron que la

<sup>7</sup> En Ghana, funcionarios gubernamentales también pusieron en duda los beneficios de realizar una autoevaluación, habida cuenta de la capacidad disponible.

evaluación del PEFA había sido un instrumento de referencia útil (aunque no el único) a la hora de formular o reorientar sus reformas de la GFP. El caso de Zambia ilustra de qué manera la evaluación inicial y las evaluaciones reiteradas sirvieron de base para el diálogo sobre la reforma.

3.9 En Zambia, la evaluación inicial del PEFA brindó a las partes interesadas un análisis amplio de todo el sistema de GFP y arrojó luz sobre áreas a las que probablemente no se había prestado atención hasta entonces (por ejemplo, las deficiencias en los controles de los compromisos y los atrasos en el pago de gastos), y que se abordaron en el marco del programa de reformas. El Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo institucionalizaron, asimismo, las evaluaciones periódicas del PEFA como parte de un marco de seguimiento de alto nivel para el programa del PEMFA. Los intentos de utilizar el PEFA como un instrumento más explícito en apoyo del proceso destinado a establecer las secuencias y prioridades de las reformas de la GFP representaron un desafío mayor. El intento inicial de influir en el programa de reforma de la GFP mediante un seminario que se realizaría al término de la evaluación reiterada del PEFA (en 2008) no se materializó, debido, aparentemente, a que en su momento la reprogramación de la iniciativa de reforma no se incluyó en el diálogo sobre políticas. Sin embargo, nueve meses más tarde (en 2009) se consideró que la evaluación del PEFA constituía un aporte esencial para un grupo de trabajo encargado de simplificar el alcance del programa de reforma.

3.10 Algunos funcionarios gubernamentales alertaron sobre la utilización de las evaluaciones del PEFA como aporte directo al programa de reforma. Por ejemplo, según el Gobierno de Vanuatu, el marco de medición del desempeño del PEFA es un instrumento de evaluación útil que brinda la seguridad de que el programa de reforma está bien encaminado, más que un instrumento destinado a impulsar políticas. El Gobierno consideraba que la insistencia de los asociados en la tarea del desarrollo sobre la estrategia de reforma de la GFP vinculada a los resultados del PEFA era innecesaria y entrañaba una duplicación de trabajo, dado que ya había puesto en marcha sus propias estrategias explícitas y planes institucionales.

3.11 No es de extrañar que la calidad de la evaluación también incidiera en el uso de esta a la hora de influir en el proceso de reforma. En Tanzania, las dudas acerca de la calidad de las evaluaciones del PEFA (que se analizan más abajo) contribuyeron a que el marco perdiera credibilidad como instrumento destinado a orientar el diálogo sobre políticas en materia de reforma de la GFP. Uno de los asociados en la tarea del desarrollo observó que otros documentos (en particular, los informes del contralor y auditor general) habían sido de mucha mayor utilidad durante las discusiones sobre el futuro rumbo de las reformas de la GFP en el otoño boreal de 2010.

Conclusiones y enseñanzas aprendidas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las evaluaciones del PEFA se están utilizando como parte del diálogo sobre la reforma y/o del marco de seguimiento y evaluación del programa de reforma de</li></ul>
--------------------------------------	--

	<p>la GFP. Existen menos evidencias de un vínculo directo entre la finalización de la evaluación del PEFA y la formulación/revisión de la estrategia de reforma de la GFP.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La medida en que las evaluaciones del PEFA influyen en los programas de reforma de los Gobiernos dependerá de los distintos mecanismos institucionales, la solidez de la planificación estratégica e institucional, y la política económica de los distintos Gobiernos.</li></ul>
--	--

**Segundo elemento: Un programa plurianual integrado de trabajo sobre la GFP, coordinado por los asociados en la tarea del desarrollo, en apoyo de la estrategia de GFP del Gobierno y en armonía con ella.**

**B. Diálogo sobre los programas de reforma de la GFP entre Gobiernos y donantes**

B4 ¿Cuál fue el factor que motivó la evaluación del PEFA (por ejemplo, formaba parte de un programa plurianual, constituía un elemento determinante en un programa de apoyo al presupuesto general, integraba un proyecto de reforma o servía de base para la preparación de un proyecto)?

3.12 Los encuestados señalaron varias motivaciones para impulsar las evaluaciones del PEFA, entre ellas las siguientes:

- La exigencia, por parte de los asociados en la tarea del desarrollo, de una evaluación de la GFP actualizada y reconocida internacionalmente como parte de su proceso de toma de decisiones sobre la prestación de apoyo al presupuesto (como se observó en Barbados, Honduras, Madagascar, Trinidad y Tabago, y Vanuatu).
- La evaluación de los progresos de las reformas de la GFP y la necesidad de contribuir a la realización de un examen conjunto del programa de GFP por el Gobierno y su asociado en la tarea del desarrollo (en Moldova).
- Las evaluaciones del PEFA impulsadas como parte de un programa periódico plurianual de estudios de diagnóstico de la GFP institucionalizado entre el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo (de como se observó en países más dependientes de la ayuda, como Ghana, Mozambique, Tanzania y Zambia).

3.13 En algunos casos, la percepción del Gobierno sobre las motivaciones para llevar a cabo una evaluación del PEFA, o los resultados anticipados de esta, influyó en las decisiones sobre la necesidad de realizar dicha evaluación y la oportunidad y/o aceptación de sus resultados. En Moldova, los asociados en la tarea del desarrollo y el Gobierno confiaban plenamente en que la evaluación reiterada mostraría progresos importantes en el desempeño en materia de GFP, lo que habría influido, de cierto modo, en la oportunidad de la evaluación de 2008. Por el contrario, es probable que, en algunos países (por ejemplo, Bangladesh y Nicaragua), la preocupación de que las calificaciones del PEFA no coincidieran con las expectativas del Gobierno y las dudas sobre el uso que los asociados en la tarea del desarrollo pudieran hacer de estas calificaciones hayan contribuido a la reticencia a realizar evaluaciones periódicas.

Conclusiones y enseñanzas aprendidas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Es importante entender los objetivos de las partes interesadas (aunque sean diferentes o apunten en</li></ul>
--------------------------------------	---

	<p>una misma dirección) a la hora de llevar a cabo evaluaciones del PEFA y reconocer las presiones que puedan afectar la objetividad de las conclusiones y/o calificaciones, por ejemplo, vinculando directamente dichas calificaciones a los requisitos para obtener apoyo al presupuesto.</p>
--	---

### **C. Colaboración y coordinación entre los donantes para respaldar la iniciativa de reforma**

C5. ¿Qué impacto tuvieron las evaluaciones del PEFA en la colaboración de los donantes y en el respaldo a la iniciativa de reforma?

3.14 En el estudio del impacto de 2007, se observó que a solidez de la cooperación actual y la existencia de un marco conjunto para el diálogo con el Gobierno constituyeron un factor importante para que los asociados en la tarea del desarrollo utilizaran el marco del PEFA como una fuente común de información sobre los sistemas de GFP.

3.15 En 2010, los países de África al sur del Sahara dependientes de la ayuda seguían registrando una firme presencia de grupos de donantes para la GFP y, por lo general, veían la evaluación del PEFA como un “instrumento integral” útil a la hora de tomar decisiones sobre el apoyo al presupuesto general, el uso de los sistemas nacionales y el riesgo fiduciario (por ejemplo, Ghana, Mozambique y Zambia). Por ejemplo, uno de los encuestados de los países observó que el mecanismo de calificación resultaba útil para obtener una medida eficiente de los pequeños cambios en el sistema de GFP a lo largo del tiempo y, al respecto, señaló: “... a veces, cuando trabajamos todos los días con el sistema, no somos conscientes de las pequeñas mejoras incrementales”. En Zambia, los asociados en la tarea del desarrollo agregaron que uno de los beneficios fundamentales del marco del PEFA era que se trataba de una metodología común que no dependía de una sola institución.

3.16 En cuanto a los países con menos asociados en la tarea del desarrollo, en el estudio se observó un enfoque más incluyente que en 2007 respecto de la realización de evaluaciones del PEFA. Actualmente, los donantes principales parecen ser más conscientes de los beneficios de aplicar un enfoque incluyente que comprenda, entre otras cosas, la incorporación de otros asociados en la tarea del desarrollo en la elaboración de los términos de referencia, la realización de seminarios iniciales y finales, y la invitación a formular comentarios acerca de los borradores de informes (véanse, por ejemplo, los casos de Trinidad y Tabago, Barbados y Honduras). Este proceso incluyente probablemente haya contribuido a ampliar el número de asociados en la tarea del desarrollo que considera que los resultados son más creíbles (véase el caso de Honduras) y útiles que los observados en el estudio de 2007.

3.17 Como se señaló antes, en el estudio también se hallan evidencias de que las evaluaciones del PEFA brindaban información útil sobre las deficiencias que luego recibían el respaldo de los asociados en la tarea del desarrollo. En Vanuatu, por ejemplo, la evaluación de 2007 ayudó a que se comprendieran mejor las deficiencias del sistema de GFP, lo que contribuyó a que los asociados en la tarea del desarrollo respaldaran la mejora del sistema integrado de información para la gestión financiera del Gobierno, los sistemas de presentación de informes y el cumplimiento de la función de auditoría externa. Tal vez no resulte sorprendente que las evaluaciones del PEFA hayan generado menos en términos de “cuestiones nuevas” o “soluciones rápidas” que lo observado al examinar las evaluaciones iniciales en el estudio de 2007.

<p>Conclusiones y enseñanzas aprendidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La solidez de la cooperación actual y la existencia de un marco conjunto para el diálogo con el Gobierno siguieron siendo un factor importante para los asociados en la tarea del desarrollo a la hora de institucionalizar el marco del PEFA y utilizarlo como fuente común de información sobre los sistemas de GFP.</li> <li>• En cuanto a los países con menos asociados en la tarea del desarrollo, en el estudio se observó un enfoque más incluyente que en 2007 respecto de la realización de evaluaciones del PEFA. Esto podría contribuir a la elaboración de informes más confiables y de mayor aceptación general.</li> </ul>
---	--

#### **D. Reducción del número de estudios analíticos sobre la GFP y de la superposición de dichos estudios**

**D6. ¿Cuenta el Gobierno con un programa plurianual de instrumentos de diagnóstico respaldado por sus asociados en la tarea del desarrollo?**

**D.7 ¿Existe alguna evidencia de que se haya reducido el número total de estudios de diagnóstico sobre la GFP y de la superposición de estos desde la introducción de la estrategia reforzada?**

3.18 En el estudio se presentan evidencias de países dependientes de la ayuda en los que un gran número de asociados en la tarea del desarrollo está elaborando un programa básico plurianual de estudios de diagnóstico sobre la GFP. Por ejemplo, en Ghana, mecanismos institucionales prevén la realización de un examen externo anual de la GFP, respaldado por una evaluación trienal del PEFA. En Tanzania, el enfoque consiste en llevar a cabo un estudio del gasto público y rendición de cuentas financieras (PEFAR) y una evaluación del PEFA en

forma anual. En Mozambique, se ha institucionalizado la evaluación periódica del PEFA (es decir, cada 3 a 4 años) como acervo común de información para el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo. Otros países menos dependientes de la ayuda (por ejemplo, los del Caribe) y países con menos asociados (como Honduras) no contaron con programas formales plurianuales de estudios de diagnóstico, pese a lo cual han experimentado una reducción de los estudios de diagnóstico *ad hoc* como resultado del uso que se hace de las evaluaciones periódicas del PEFA como punto de referencia común para los asociados en la tarea del desarrollo.

3.19 A pesar de que el marco del PEFA se utilizaba como acervo común de información, en el estudio se detectaron casos de duplicación de estudios amplios de diagnóstico; en algunos casos, se llevaron a cabo misiones poco tiempo antes o después de las misiones de investigación del PEFA. En Mozambique, a pesar de la solidez de la cooperación entre los asociados en la tarea del desarrollo y el consenso sobre el uso del PEFA, las misiones del FMI en el marco del programa de informes del FMI sobre la observancia de los códigos y normas en materia de transparencia fiscal y del PEFA tuvieron lugar con tan solo algunos meses de diferencia. En 2010, se llevaron a cabo dos evaluaciones amplias en Moldova<sup>8</sup>, en las que, al parecer, se hizo escasa referencia a la evaluación más reciente del PEFA.

3.20 Si bien el marco del PEFA se considera cada vez más un modelo reconocido a nivel internacional para evaluar los sistemas de GFP, los asociados en la tarea del desarrollo siguen llevando a cabo evaluaciones (elaboradas, por lo general, a partir del PEFA) orientadas a las decisiones operacionales (por ejemplo, para fundamentar las decisiones relativas a la prestación de apoyo al presupuesto). En Ghana, los representantes gubernamentales observaron que ello representaba una carga de tiempo para el Gobierno; no obstante, reconocieron que el hecho de contar con la evaluación del PEFA como base común de referencia puede haber acortado los tiempos de las misiones. En Tanzania, los encuestados también indicaron que las evaluaciones del PEFA probablemente hayan reducido el costo de las transacciones en relación con las evaluaciones fiduciarias; sin embargo, es posible que estos beneficios se hayan visto socavados por el número de actualizaciones del PEFA. Por último, funcionarios gubernamentales de Vanuatu señalaron que, si bien la evaluación del PEFA goza de amplia aceptación entre los asociados en la tarea del desarrollo, igualmente se generaron importantes costos de transacción como resultado de los trabajosos procedimientos de diagnóstico paralelos realizados por dichos asociados para programas sectoriales y proyectos de inversión.

3.21 Como se señaló en el estudio del impacto de 2007, aún persiste la falta de información integral sobre los costos de transacción de los instrumentos de diagnóstico y la manera en que estos determinan las necesidades de desarrollo de los países y los requisitos fiduciarios de sus asociados en la tarea del desarrollo.

---

<sup>8</sup> Un examen de los procesos presupuestarios realizado por el grupo de trabajo de funcionarios superiores responsables del presupuesto de la OCDE y una evaluación operacional realizada por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.

<p>Conclusiones y enseñanzas aprendidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si bien existen evidencias de que el marco del PEFA se está utilizando como acervo común de información, ello no se ve reflejado en una reducción significativa de la cantidad de estudios de diagnóstico de la GFP que se realizan.</li> <li>• Ninguno de los países incluidos en los estudios de casos contaba con una estrategia plurianual integral en la que se describiera de qué manera los instrumentos de diagnóstico determinan sus necesidades de desarrollo y los requisitos fiduciarios de sus asociados en la tarea del desarrollo.</li> </ul>
---	---

**Tercer elemento: Un acervo común de información compartido a través de un marco para medir los resultados que proporcione información coherente sobre el desempeño de los países en materia de GFP, incluidos los progresos a lo largo del tiempo.**

**E. Utilización de las evaluaciones del PEFA en el seguimiento del desempeño en materia de GFP**

E8. ¿De qué modo se ha utilizado la evaluación del PEFA como instrumento de seguimiento?

3.22 En el marco de medición del desempeño del PEFA se señala que “la aplicación reiterada del instrumento de indicadores permitirá determinar en qué medida el desempeño del país en materia de GFP está mejorando o no”. En el estudio se analizó el impacto de las evaluaciones reiteradas como instrumentos de seguimiento en 9 de los 13 países incluidos en el estudio de casos.

3.23 En Moldova y Mozambique, la evaluación del PEFA presentó una comparación esquemática sencilla, aunque útil, entre la primera evaluación y la evaluación reiterada en la que se incluyó una descripción cualitativa de los cambios registrados en el desempeño de los sistemas de GFP entre ambas evaluaciones. En Ghana, la evaluación generó una discusión acerca de la calidad de los cambios; sin embargo, el equipo a cargo volvió a calibrar nueve de los indicadores en la evaluación inicial argumentando que ello permitía comparar mejor los resultados debidos a “cambios de las clasificaciones presupuestarias, las diferencias entre los supuestos metodológicos, el aumento de la disponibilidad de la información o del acceso a ella, las diferencias en el muestreo y la agregación de los datos, y los posibles errores en la metodología de calificación”<sup>9</sup>. En uno de los anexos del informe se presentó una explicación detallada de los cambios.

3.24 En un caso (Trinidad y Tabago), el trabajo realizado a partir de la evaluación reiterada permitió identificar deficiencias fundamentales en la evaluación inicial; como consecuencia, la Unión Europea (el patrocinador más importante de la evaluación) la rechazó por no considerarla una base adecuada que pudiera utilizarse como parámetro en futuras evaluaciones. Si bien en un anexo del informe se intentó comparar las evaluaciones del PEFA de 2006 y 2008, no se extrajeron conclusiones generales, debido a las limitaciones que presentaba el informe de 2006.

---

<sup>9</sup> Evaluación del PEFA en Ghana, 2009, volumen I, pág. 37.

<p>Conclusiones y enseñanzas aprendidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pese a que las primeras evaluaciones del PEFA registraron algunas deficiencias, el marco del PEFA se está aplicando con éxito como un instrumento de seguimiento amplio para vigilar los cambios en el desempeño en materia de GFP.</li> </ul>
---	---

#### F. Frecuencia de las evaluaciones del PEFA

F9. ¿Qué tendencias se han observado respecto de la frecuencia con que se realizan las evaluaciones del PEFA?

3.25 La Secretaría del PEFA recomienda que las evaluaciones reiteradas se lleven a cabo con una frecuencia de no menos de tres años, principalmente debido a que requieren el uso intensivo de recursos y a que se generan expectativas poco realistas de mejora de las calificaciones. En 7 de los 13 países incluidos en los estudios de casos, las evaluaciones reiteradas se realizaron dentro de los tres años posteriores a la finalización del informe previo. Tres de estas se realizaron dentro de los dos años de efectuada la evaluación inicial.

3.26 A pesar de esta constatación, no parece existir una tendencia a seguir las directrices de la Secretaría del PEFA. Por ejemplo, tanto Moldova como Mozambique llevaron a cabo evaluaciones reiteradas dentro de los dos años posteriores a las evaluaciones iniciales, pero realizarán una segunda evaluación reiterada una vez transcurridos más de tres años.

3.27 Uno de los países (Tanzanía) llevó a cabo evaluaciones anuales del PEFA hasta 2008/09. En este caso, los cambios de interpretación y de criterio de los diferentes evaluadores adquirieron importancia en relación con los cambios efectivos en el desempeño, lo que redundó en conclusiones confusas. Ello, sumado al tiempo de preparación excesivamente largo que llevaron las evaluaciones, ilustra los problemas que pueden surgir cuando el tiempo entre estas es insuficiente.

<p>Conclusiones y enseñanzas aprendidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 7 de los 13 países incluidos en los estudios de casos, las evaluaciones reiteradas se realizaron dentro de los tres años posteriores a la finalización del informe previo.</li> <li>• Hay indicios de que las partes interesadas están comenzando a seguir las directrices de la Secretaría del PEFA relativas a las evaluaciones reiteradas (es decir, que estas se realizan con una frecuencia de no menos de tres años).</li> </ul>
---	--

## G. Puntualidad para completar los informes del PEFA

G10. ¿Qué tendencias se han observado en cuanto a la puntualidad de los informes del PEFA?

3.28 Un objetivo fundamental de la metodología del PEFA consiste en ofrecer una evaluación objetiva, basada en indicadores (o panorama), del sistema de GFP con un breve cronograma que abarque desde la concepción hasta la finalización del informe. La finalización puntual de un informe elaborado de común acuerdo incrementa las posibilidades de que el documento sea pertinente y se incorpore de inmediato en los procesos de reforma, y constituya un acervo común de información para los Gobiernos y los asociados en la tarea del desarrollo.

3.29 De los 11 países que prepararon evaluaciones del PEFA durante el período, 7 presentaron informes finales dentro de los seis meses posteriores a la visita principal sobre el terreno<sup>10</sup>. En Zambia, el informe principal se completó dentro del mes luego de iniciada la misión sobre el terreno; sin embargo, el Gobierno dedicó otros seis meses a analizar los comentarios de las partes interesadas y de la Secretaría del PEFA. En Nicaragua, en el marco del PEFA se logró congregarse a los asociados en la tarea del desarrollo en torno a un instrumento común que ofreció una descripción integral del estado de los sistemas de GFP, no obstante lo cual dichos actores se sintieron frustrados debido a los retrasos en la finalización y publicación del informe. Por último, en Tanzania los problemas relacionados con el proceso descritos en otra sección de este estudio retrasaron la finalización de las evaluaciones y contribuyeron a que estas no produjeran el impacto deseado entre los funcionarios gubernamentales y de los asociados en la tarea del desarrollo.

Conclusiones y enseñanzas aprendidas

- La mayoría de los países lograron finalizar las evaluaciones del PEFA dentro de los seis meses posteriores a la misión de evaluación sobre el terreno.

## H. Difusión de los informes del PEFA

H11. ¿En qué medida se hicieron circular, se difundieron y se debatieron los resultados de los estudios de diagnóstico (por ejemplo, en el Gobierno, el Parlamento, la sociedad civil o los medios de comunicación)?

3.30 Como se señaló antes, en el estudio de 2010 se comprobó la existencia de procesos más sólidos y más transparentes generados a partir de la preparación de las evaluaciones del PEFA, en relación con la preparación del Estudio del impacto de 2007. Esto se vio reflejado en los seminarios periódicos iniciales y finales de las misiones, así como en

<sup>10</sup> Además, Barbados concluyó su evaluación del PEFA en julio de 2010, y aún se está a la espera de la finalización del informe.

procesos más incluyentes y transparentes destinados a incorporar comentarios. Sin embargo, en el estudio se identificaron solo escasas muestras de que los informes finales correspondientes al marco de medición del desempeño del PEFA se hicieran circular ampliamente en otros ámbitos gubernamentales que no fuera el grupo principal de funcionarios del Ministerio de Hacienda o Planificación del Gobierno central que suelen copatrocinar la evaluación. Tampoco se encontraron indicios de que los estudios de diagnóstico fueran objeto de difusión ni de un amplio debate en los medios de comunicación o en la sociedad civil.

3.31 En Zambia, el informe se distribuyó a todos los funcionarios gubernamentales que participaron en el proceso de evaluación y se imprimieron 250 copias del informe final. A pesar de ello, los asociados en la tarea del desarrollo encuestados se mostraron desilusionados por el hecho de que el Gobierno no se hubiera esforzado lo suficiente por difundir “un historial positivo” fuera de su ámbito. En Vanuatu, el Gobierno consideró la evaluación del PEFA como un parámetro muy confiable, lo que demuestra que ha desarrollado un sistema de GFP sólido. Se puso el documento a disposición de los visitantes del Ministerio de Hacienda provenientes del exterior. Además, el resumen de la evaluación se ha traducido al francés y al bislama (el idioma local) y se ha publicado en dichos idiomas. Encuestados en Mozambique también advirtieron que la última evaluación del PEFA se había hecho circular ampliamente en el ámbito del Gobierno y se había puesto al alcance de los grupos de la sociedad civil.

3.32 En el estudio no se hallaron indicios de que los resultados de las evaluaciones del PEFA se discutieran en el Parlamento o fueran objeto de atención mediática; sin embargo, el análisis detallado de esta cuestión excedía el alcance del presente documento.

<p>Conclusiones y enseñanzas aprendidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el estudio se identificaron solo escasas muestras de que los informes finales correspondientes al marco de medición del desempeño del PEFA se hicieran circular ampliamente en el ámbito gubernamental, y no se encontraron indicios de que fueran objeto de debate en el Parlamento, la sociedad civil o los medios de comunicación.</li> </ul>
<p>Recomendaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar nuevos estudios en los países para identificar las buenas prácticas en materia de circulación, difusión y discusión de las evaluaciones del PEFA.</li> </ul>

## Cuarto elemento: Otras cuestiones generales

### I. Control de calidad y proceso de preparación de las evaluaciones del PEFA

112. ¿Qué importancia revistió la calidad del proceso para el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo?

3.33 La calidad general de proceso de preparación del informe del PEFA influyó considerablemente en las partes interesadas a la hora de identificarse con dicho proceso y aceptar sus resultados. En general, los países que habían llevado a cabo una evaluación reiterada consideraban que, con respecto a la primera evaluación, la calidad del proceso era mejor y/o que los resultados se adecuaban más a sus expectativas. Asimismo, según se pudo determinar, un espectro más amplio de funcionarios gubernamentales y de los asociados en la tarea del desarrollo y evaluadores tenían un conocimiento más acabado del proceso de elaboración del informe y de la propia metodología del PEFA (que se analiza en mayor detalle en la sección sobre la transferencia de conocimientos, más adelante). Algunos de los procedimientos considerados como mejores prácticas que contribuyeron a mejorar la calidad del proceso de preparación de las evaluaciones del PEFA son los siguientes:

- la elaboración de términos de referencia integrales basados en plantillas suministradas por la Secretaría del PEFA;
- seminarios iniciales destinados a un amplio espectro de funcionarios gubernamentales y de los asociados en la tarea del desarrollo a fin de explicar la metodología, el proceso, las funciones y las responsabilidades de las principales partes interesadas;
- seminarios finales para discutir los resultados preliminares y recibir comentarios de las partes interesadas;
- la asignación de tiempo suficiente para los comentarios escritos u orales que se formularan y la garantía de que dichos comentarios se abordaran de manera transparente y abierta;
- la adopción de las medidas necesarias para que la Secretaría del PEFA realizara un examen de garantía de la calidad del borrador de informe;
- la realización de evaluaciones reiteradas con el fin específico de hacer un seguimiento de los progresos en materia de desempeño de los sistemas de GFP a lo largo del tiempo.

3.34 En Vanuatu, Madagascar y Moldova, los mismos equipos de consultores realizaron la evaluación inicial y la reiterada. Esta continuidad contó con la aprobación de los Gobiernos, que desarrollaron confianza en los equipos; estos, a su vez, lograron centrarse en cuestiones relacionadas con la evaluación y no se vieron obligados a adquirir conocimientos básicos del

sistema. La participación de los funcionarios gubernamentales (en Ghana y Zambia) o de consultores locales avezados (en Moldova y Mozambique) resultó de utilidad por las mismas razones. En uno de los casos (Ghana), en el estudio se observó que la participación de los funcionarios gubernamentales tuvo un efecto positivo en el programa de reforma y contribuyó a que los Gobiernos centrales comprendieran las limitaciones de capacidad de los ministerios sectoriales y los Gobiernos subnacionales.

3.35 En cambio, las deficiencias en el proceso de preparación de las evaluaciones del PEFA influirán en la credibilidad de la evaluación misma. En Tanzania, el valor del PEFA como instrumento de evaluación se vio afectado por cuestiones de procedimiento relacionadas con la falta de financiamiento, la selección del equipo de evaluación, cuestiones metodológicas y la excesiva extensión de los plazos para concluir el proceso de evaluación.

<p>Conclusiones y enseñanzas aprendidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En general, los funcionarios gubernamentales y de los donantes, y los evaluadores se han familiarizado mejor con la metodología del PEFA y los procesos considerados como “mejores prácticas”, en comparación con lo observado en el estudio del impacto de 2007. Esto tuvo un efecto directo en la credibilidad de las evaluaciones y la aceptación de sus resultados.</li> </ul>
---	---

#### J. Transferencia de conocimientos: Fortalecimiento de la capacidad

J13. Transferencia de tecnología: ¿Existe un elemento explícito de fortalecimiento de la capacidad en el proceso de elaboración de los informes analíticos?

3.36 Los funcionarios gubernamentales y sus asociados en la tarea del desarrollo mostraron un mayor conocimiento del proceso del PEFA que el observado en el estudio del impacto de 2007. Ello se debió a la experiencia adquirida en la evaluación inicial, pero es probable que también refleje la creación de programas de capacitación para las partes interesadas, seminarios nacionales y regionales, y la disponibilidad de material de apoyo en el sitio web de la Secretaría del PEFA (por ejemplo, evaluaciones concluidas, modelos de términos de referencia, etc.).

3.37 Varios encuestados en el marco del estudio observaron que, con el tiempo, el proceso de preparación de las evaluaciones se volvió más abierto y transparente. La mayoría de los términos de referencia exigían a los evaluadores que llevaran a cabo seminarios iniciales y finales. En general, el proceso representaba la oportunidad de recibir comentarios del Gobierno, de los asociados en la tarea del desarrollo (tanto de los funcionarios de las sedes como de los países) y de la Secretaría del PEFA.

3.38 Algunos altos funcionarios gubernamentales opinaron que se podrían haber dedicado más tiempo a la realización de cursos intensivos de capacitación a fin de sensibilizar al personal técnico a su cargo y planificar sus aportes antes de la misión de evaluación formal.

Conclusiones y enseñanzas aprendidas	<ul style="list-style-type: none"><li>• A pesar de la implementación descentralizada de la metodología del PEFA, los funcionarios gubernamentales clave, los asociados en la tarea del desarrollo y los evaluadores lograron familiarizarse mejor con el proceso de preparación de las evaluaciones. Ello contribuyó considerablemente a mejorar la credibilidad de las evaluaciones del PEFA.</li></ul>
--------------------------------------	--

## 4. Conclusiones

### Conclusiones generales y vínculos con las recomendaciones del estudio del impacto de 2007

4.1 En el recuadro 4 se comparan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio del impacto de 2007 con las conclusiones de este informe. Con respecto a las principales recomendaciones del estudio anterior (destacadas en cursiva), cabe señalar los siguientes comentarios y tendencias:

- *Seguir prestando apoyo al marco del PEFA.* Los resultados del estudio de 2010 indican que el instrumento del PEFA ha proporcionado una plataforma estable para el diálogo entre el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo sobre el desempeño en materia de GFP y, en medida creciente, sobre las tendencias a lo largo del tiempo. Se trata de un valor agregado, que debería seguir recibiendo el apoyo de los asociados en la tarea del desarrollo.
- *Incorporar las enseñanzas en el diseño del PEFA.* En el estudio de 2010 se da cuenta de la creciente atención que se presta al diseño de las evaluaciones del PEFA, lo que incluye la participación activa del Gobierno, la participación conjunta de los asociados en la tarea del desarrollo, la planificación anticipada y la participación de las partes involucradas. Asimismo, las evaluaciones en general se completaron puntualmente, a lo cual contribuyó, en parte, la tendencia a preferir las evaluaciones independientes antes que las integradas.
- *Formular estrategias que promuevan el liderazgo/la identificación del Gobierno, dado que esta es la mejor forma de garantizar la participación activa en las actividades del PEFA y en el seguimiento posterior de la GFP utilizando el instrumento del PEFA (es decir, como parte del diálogo con el Gobierno sobre la GFP).* En el estudio de 2010 se respalda la postura de que la participación y la identificación del Gobierno constituyen el factor más decisivo para que la evaluación del PEFA sea confiable e integre el diálogo sobre las reformas de la GFP. Datos concluyentes indican que existen distintas formas de asegurar una mayor participación del Gobierno y la manera de lograrlo constituye un aspecto importante que debe abordarse durante la etapa de diseño. En el estudio también se observa que el buen diseño de los procesos de evaluación permitió asegurar que hubiera suficiente participación del Gobierno y un sistema adecuado de frenos y contrapesos que garantizara la credibilidad de la evaluación final. Por último, se confirmó que, cuando la evaluación (y el proceso de preparación de esta) se percibe como una mera actividad externa, es menos probable que asegure la participación del Gobierno o que tenga un impacto positivo en las reformas de la GFP.
- *Varias estrategias pueden ayudar a los asociados en la tarea del desarrollo a promover la participación del Gobierno en las actividades del PEFA y el seguimiento posterior de los*

*indicadores de dicho programa.* En el estudio de 2010 se confirmó que la sólida cooperación que existía entre los asociados en la tarea del desarrollo significaba que, a menudo, el PEFA se integraba de inmediato en el diálogo con el Gobierno. En varios países que contaban con menos asociados en la tarea del desarrollo, la mejora de los procesos para integrar a los donantes y al Gobierno en el proceso del PEFA redundó en una mejor coordinación y probablemente haya tenido un impacto favorable en la credibilidad de la evaluación en su conjunto. En el estudio también se indica que, para que el informe sea aceptado como un acervo común de información, es más importante garantizar que se consulte a los asociados interesados durante el proceso de diseño, preparación y conclusión de las evaluaciones que realizar una evaluación conjunta con ellos.

- *Ampliar los efectos más allá de los organismos centrales.* En el estudio se proporciona escasa evidencia de que las evaluaciones del PEFA hayan tenido algún efecto más allá de los ministerios centrales de Hacienda y Planificación (por ejemplo, los ministerios sectoriales, los Gobiernos subnacionales, las entidades fiscalizadoras superiores y el Parlamento). En esta conclusión preliminar, no corroborada por una misión más exhaustiva en el país, también se sugiere que deben intensificarse los esfuerzos para abordar cuestiones como la comunicación de los resultados, la difusión pública y la mejora de los seminarios de difusión destinados a incorporar a los medios de comunicación y a las ONG.

4.2 Además de las conclusiones y recomendaciones que se formulan en el estudio del impacto de 2007:

- *Es necesario tomar medidas adicionales para abordar los importantes costos de transacción que resultan de la duplicación y superposición de evaluaciones:* Los Gobiernos deberían tener una estrategia a mediano plazo de instrumentos de diagnóstico coherente e integrada que cuente con el respaldo de sus asociados en la tarea del desarrollo. Estos deberían indicar el cronograma de compromisos previsto que exigen los donantes y los funcionarios gubernamentales e incorporar los instrumentos fiduciarios requeridos por los donantes individuales. Asimismo, los asociados podrían contar con un campo más amplio para colaborar en el gran número de exámenes fiduciarios y evaluaciones del riesgo que aún se están llevando a cabo mediante el intercambio de conclusiones, la recopilación de datos y la coordinación de misiones de evaluación. Las organizaciones internacionales también deberían elaborar un método sistemático para seguir de cerca el desempeño en la materia de los asociados en la tarea del desarrollo.

#### Recuadro 4: Comentarios y recomendaciones, y vínculos con el estudio del impacto de 2007

Conclusiones del estudio del impacto de 2007	Comentarios basados en el estudio del impacto de 2010
1. Hay evidencias de que las evaluaciones del PEFA han incidido tanto en los Gobiernos como en los asociados en la tarea del desarrollo, incluso en el tiempo relativamente corto transcurrido desde que muchas de ellas se llevaron a cabo...	Según las muestras de estudios de casos, las evaluaciones del PEFA han incidido en la mayoría de los países, pero no en todos ellos.
2. ... si bien en mayor medida este efecto ha sido atribuible indirectamente a la evaluación del PEFA, también se han registrado varios casos en que dichas evaluaciones generaron un cambio directo en los programas de reforma del Gobierno en materia de GFP.	En el estudio se determinó que hubo varios casos en que las evaluaciones del PEFA se utilizaron como parte del diálogo sobre la reforma y/o del marco de seguimiento y evaluación para el programa de reforma de la GFP. Se registraron menos evidencias de un vínculo directo entre la finalización de la evaluación del PEFA y la formulación/revisión de la estrategia de reforma de la GFP.
3. Las evaluaciones del PEFA sirvieron tanto para proporcionar al Gobierno una visión integral de las ventajas y deficiencias de la GFP en un solo documento como para poner en perspectiva los logros y las dificultades del sistema de GFP sobre la base de pruebas y no de percepciones.	Hay evidencias de que en la mayoría de los países incluidos en los estudios de casos los funcionarios gubernamentales y de los asociados en la tarea el desarrollo utilizaban la evaluación del PEFA como acervo común de información.
4. Confirmación de las ventajas y deficiencias conocidas, e identificación de esferas antes poco conocidas que plantean dificultades; aumento de la presión sobre el Gobierno para que resuelva los desafíos en materia de GFP.	Hay pruebas fehacientes de que el PEFA se utilizaba como instrumento para hacer el seguimiento del desempeño entre la evaluación inicial y las evaluaciones reiteradas. El alcance de la evaluación inicial del PEFA ayudó a los países a identificar las esferas poco conocidas que requerían atención. No resulta sorprendente que se cuente con menos indicios de que hayan surgido nuevas cuestiones en el marco de las evaluaciones reiteradas.
5. Al mismo tiempo, el marco del PEFA ha brindado la oportunidad de compartir experiencias con los pares.	Hay evidencias de que el carácter tripartito de las partes interesadas contribuye a un conocimiento más acabado del marco del PEFA. Más seminarios destinados a dichas partes para debatir la metodología y los resultados. Algunos seminarios regionales sobre el PEFA, de manera que los funcionarios gubernamentales puedan aprender de sus pares (países insulares del Foro y del Caribe).
<b>Efecto en los Gobiernos</b>	
1. La participación de los Gobiernos en la evaluación fue decisiva para lograr que el efecto fuese atribuible directamente o no; se concluyó que esto era más importante que el tipo de metodología utilizada.	La participación y la identificación de los Gobiernos constituyen un factor decisivo para que la evaluación del PEFA sea confiable e integre el diálogo sobre las reformas de la GFP. La manera de alcanzar este objetivo es una cuestión importante que debería abordarse durante la etapa de diseño.
<b>Efecto en los asociados en la tarea del desarrollo</b>	
1. Los factores más importantes que incidieron para que los asociados en la tarea del desarrollo utilizaran o no la evaluación como una fuente común de información sobre los sistemas de GFP fueron la solidez de la cooperación entre estos y el alcance de un marco conjunto para el diálogo con el Gobierno. En algunos casos, este marco se centró en un programa o proyecto de GFP. Si bien se concluyó que las actividades de cooperación en las evaluaciones del PEFA fueron importantes, ello no reemplaza necesariamente la cooperación de los asociados a la hora de implementar las reformas de la GFP.	La sólida cooperación que existía significaba que el PEFA solía integrarse de inmediato en el diálogo con el Gobierno. Sin embargo, la mejora de los procesos para integrar a los donantes y al Gobierno en el proceso del PEFA redundó en una mejor coordinación en los países que contaban con menos asociados y menos experiencia en trabajo conjunto. Para que el informe sea aceptado como acervo común de información, es más importante garantizar que se consulte a los asociados interesados durante el proceso de preparación de las evaluaciones que la existencia de cooperación entre ellos.
Recomendaciones del estudio del impacto de 2007	Comentarios basados en el estudio del impacto de 2010
1. Seguir prestando apoyo al marco del PEFA.	Los resultados del estudio de 2010 continúan indicando que el instrumento del PEFA ha proporcionado una plataforma estable para el diálogo entre el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo sobre el desempeño en materia de GFP. Se trata de un valor agregado, que debería seguir recibiendo el apoyo de los asociados.

Conclusiones del estudio del impacto de 2007	Comentarios basados en el estudio del impacto de 2010
2. Incorporar las enseñanzas en el diseño del PEFA.	<p>Pruebas de que se ha prestado atención al diseño de las evaluaciones del PEFA, lo que incluye la participación activa del Gobierno, la participación conjunta de los asociados en la tarea del desarrollo, la planificación anticipada y la participación de las partes interesadas.</p> <p>Evaluaciones en general completadas puntualmente, a lo cual contribuyó la tendencia a preferir las evaluaciones independientes antes que las integradas.</p>
3. El reconocimiento de la manera de realizar las evaluaciones puede incidir tanto en la participación activa de los Gobiernos en las actividades del PEFA como en las futuras tareas de seguimiento de la GFP utilizando el instrumento del PEFA (es decir, como parte del diálogo con el Gobierno sobre la GFP).	<p>La participación y la identificación de los Gobiernos constituyen un factor decisivo para que la evaluación del PEFA sea confiable e integre el diálogo sobre las reformas de la GFP. Existen distintas formas de asegurar una mayor participación del Gobierno y la manera de lograrlo constituye un aspecto importante que debe abordarse durante la etapa de diseño.</p> <p>En general, los asociados en la tarea del desarrollo utilizan las evaluaciones del PEFA como fuente común de información. El buen diseño de los procesos de evaluación permitió asegurar que hubiera suficiente participación del Gobierno, combinada con un adecuado sistema de frenos y contrapesos a fin de asegurar la credibilidad de la evaluación final.</p> <p>Cuando la evaluación (y el proceso de preparación de esta) se percibe como una mera actividad externa, es menos probable que asegure la participación del Gobierno o que tenga un impacto positivo en las reformas de la GFP.</p>
4. Varias estrategias pueden ayudar a los asociados en la tarea del desarrollo a promover la participación del Gobierno en las actividades del PEFA y en el seguimiento posterior de los indicadores del PEFA.	<p>Como se señaló anteriormente, la sólida cooperación que existía significaba que el PEFA solía integrarse de inmediato en el diálogo con el Gobierno.</p> <p>En varios países que contaban con menos asociados en la tarea del desarrollo, la mejora de los procesos para integrar a los donantes y al Gobierno en el proceso del PEFA redundó en una mejor coordinación y probablemente haya influido en la credibilidad de la evaluación en su conjunto.</p> <p>Para que el informe sea aceptado como acervo común de información, es más importante garantizar que se consulte a los asociados interesados en la tarea del desarrollo durante el proceso de preparación de las evaluaciones que realizar una evaluación conjunta con ellos.</p>
5. Ampliar los efectos más allá de los organismos centrales.	<p>Aún no queda claro de qué manera han influido las evaluaciones del PEFA en los ministerios sectoriales, los Gobiernos subnacionales y las instituciones de fiscalización externa (las entidades fiscalizadoras superiores y el Parlamento).</p> <p>Asimismo, es posible que sea necesario seguir trabajando para abordar cuestiones como la difusión pública y la mejora de los seminarios de difusión que incorporen a los medios de comunicación y a las ONG.</p>

## Observaciones finales

4.3 Los resultados de este informe están sujetos a diversas limitaciones y dificultades, dada la naturaleza teórica del estudio. En primer lugar, este se basó en un número limitado de entrevistas telefónicas y el examen de documentos pertinentes. En tres países no fue posible implementarlo, pese a los reiterados esfuerzos por analizar la nota sobre el impacto en el país con funcionarios gubernamentales. Si bien la triangulación de opiniones se llevó a

cabo en la medida de lo posible, algunas posturas aún no han sido objeto de verificación independiente. En segundo lugar, el informe se basa exclusivamente en el seguimiento de los estudios de casos sobre países realizado en 2007. Desde la publicación de dicho informe, un número considerable de países adicionales han aplicado el marco del PEFA. En los futuros estudios de impacto se podría ampliar la muestra de 13 países analizada en este informe.

4.4 Sin perjuicio de las limitaciones metodológicas mencionadas, se espera que el presente estudio permita comprender mejor el impacto del marco del PEFA en los Gobiernos y sus asociados en la tarea del desarrollo.

# Anexos

**Anexo A**

**Matriz sinóptica del impacto del PEFA, por país**

<b>País</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los donantes</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los donantes</b>
-------------	--	---	--	---

País	Impacto en el comportamiento de los Gobiernos	Impacto en el comportamiento de los donantes	Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos	Factores relativos al comportamiento de los donantes
Bangladesh	<p>La evaluación original del PEFA (2005) (a la que se hizo referencia como una “nota sobre políticas” que forma parte del estudio del gasto público) tuvo un impacto mínimo en el Gobierno de Bangladesh: no fue mencionada por este ni recibió el reconocimiento de los funcionarios gubernamentales superiores que eran responsables en aquel momento.</p> <p>El Gobierno tiene una participación más activa en la preparación de la evaluación de 2010 que en la de 2005.</p>	<p>En la primera nota sobre el impacto se observó que el grado de coordinación efectiva de los donantes fue relativamente bajo. La evaluación del PEFA parecería no haber contribuido a la reducción de las evaluaciones generales de la GFP.</p> <p>La evaluación del PEFA de 2006 formó parte de la labor analítica que sirvió de base para elaborar la EAP.</p> <p>Desde 2006, se han efectuado otros estudios de diagnóstico para evaluar el estado actual de la reforma y las metas del programa de reforma.</p> <p>Mediante un estudio de diagnóstico actualizado, reconocido internacionalmente (PEFA), se complementará lo que se ha hecho hasta el momento y se suministrará información más estructurada para que los asociados en la tarea del desarrollo tomen decisiones acerca de los programas de apoyo al presupuesto. (La Unión Europea y otros donantes tienen previsto brindar apoyo mediante enfoques sectoriales a las áreas de salud y educación, y el Banco Mundial y el FMI también planean llevar a cabo una operación de apoyo al presupuesto).</p>	<p>En la nota sobre el impacto de 2007, se señala que la primera evaluación no fue un proceso abierto y que hubo falta de confianza en el equipo.</p> <p>El Gobierno ha participado más en las actividades de 2010; sin embargo, la calificación y los acuerdos complementarios constituyen una cuestión delicada en Bangladesh.</p>	<p>El PEFA es considerado como una oportunidad de propiciar un debate franco, basado en los hechos, entre los evaluadores y el Gobierno de Bangladesh, y un acuerdo de seguimiento.</p> <p>Es también un ejercicio necesario si se considera la posibilidad de que Bangladesh reciba apoyo para el presupuesto general o sectorial.</p>

País	Impacto en el comportamiento de los Gobiernos	Impacto en el comportamiento de los donantes	Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos	Factores relativos al comportamiento de los donantes
Barbados	<p>Participación limitada del Gobierno en las actividades del PEFA; sin embargo, para algunos funcionarios, la evaluación resultó ser un resumen de alto nivel de las ventajas y las deficiencias de la GFP. Es considerada mayormente un ejercicio externo, un requisito para obtener el apoyo al presupuesto de la Comisión Europea.</p> <p>Más recientemente (marzo de 2011), el Gobierno ha estado elaborando un plan de acción de reforma de la GFP que se ocupa de las deficiencias identificadas en la evaluación del PEFA.</p>	<p>El impacto en los donantes fue escaso. En la GFP trabajó un número relativamente bajo de asociados en la tarea del desarrollo; por ende, la Comisión Europea fue el principal asociado en promover la evaluación. Sin embargo, el BID también la utilizó para tomar decisiones sobre el posible uso de los sistemas nacionales.</p> <p>La coordinación entre los donantes ha mejorado. El grupo a cargo de la GFP para los países de la Organización de los Estados del Caribe Oriental se reúne mensualmente cuando hay cuestiones por tratar (incluidas discusiones sobre el PEFA).</p> <p>En Barbados, se sigue considerando, en gran medida, que las evaluaciones del PEFA se utilizan para cumplir los requisitos de la Unión Europea.</p>	<p>El Gobierno tenía su propio programa de reforma de la GFP, que antecede al PEFA y es, en gran medida, independiente de los asociados en la tarea del desarrollo. Estos brindan cierto grado de apoyo a reformas individuales de la GFP a solicitud del Gobierno.</p> <p>En marzo de 2011, el Ministerio de Hacienda y Asuntos Económicos realizó un seminario para elaborar un proyecto de plan de acción sobre la GFP, una condición del convenio de financiamiento de la Comisión Europea. La evaluación del PEFA fue un aporte decisivo a esta actividad.</p>	<p>En la GFP trabajó un número relativamente bajo de asociados en la tarea del desarrollo. La Comisión Europea fue el principal asociado de la región, pero el BID también participó en el proceso del PEFA.</p>

<b>País</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los donantes</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los donantes</b>
Congo-Brazzaville	<p>El PEFA condujo a que se llevara a cabo el proyecto de buen gobierno y lucha contra la corrupción, que ayudó explícitamente al Gobierno a cumplir las condiciones del plan de acción para los países pobres muy endeudados.</p> <p>La evaluación del PEFA se utilizó también como un aporte a la preparación del plan de acción del Gobierno para las reformas de la GFP (2008).</p>	<p>El PEFA fue financiado por la Comisión Europea y dirigido en forma conjunta con la misión del Banco Mundial encargada de la evaluación fiduciaria integrada del país.</p> <p>El proceso del PEFA permitió a los asociados en la tarea del desarrollo trabajar en cooperación más estrecha para identificar las ventajas y deficiencias de la GFP y preparar el proyecto de buen gobierno y lucha contra la corrupción.</p>	<p>Asociados en la tarea del desarrollo comunicaron que la evaluación del PEFA había obtenido una respuesta ambivalente por parte del Gobierno. En 2007, la relación entre el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo fue difícil y el diálogo, tenso.</p> <p>Escasa participación de las partes interesadas del Gobierno debido a la poca capacidad.</p> <p>Sin embargo, más tarde mejoró el diálogo sobre el momento en que debía prepararse el plan de acción para las reformas de la GFP.</p>	<p>Se consideraron muy útiles y confiables la evaluación del PEFA y sus resultados.</p> <p>El hecho de que los equipos encargados de las actividades del PEFA y la evaluación fiduciaria integrada del país trabajaran en estrecha colaboración se percibió como una gran ventaja.</p>

País	Impacto en el comportamiento de los Gobiernos	Impacto en el comportamiento de los donantes	Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos	Factores relativos al comportamiento de los donantes
Ghana	<p>Debido a la activa participación del Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo en la evaluación del PEFA, esta ha servido de orientación a las reformas del Gobierno en materia de GFP.</p> <p>El Gobierno se benefició con la participación en el proceso, lo que incluyó la asistencia a todas las reuniones. La participación en las reuniones con los Gobiernos subnacionales obtuvo un reconocimiento particular. El personal del Ministerio de Finanzas y Planificación Económica se informó mejor sobre las cuestiones locales de GFP.</p>	<p>Sólido grupo de donantes en el ámbito de la GFP (bancos multilaterales de desarrollo que representan la abrumadora mayoría del apoyo de los asociados en la tarea del desarrollo). La evaluación del PEFA se realizó como parte del diálogo más amplio entre los bancos multilaterales de desarrollo, el Gobierno y los donantes.</p> <p>No se observa una reducción en el número de estudios de diagnóstico sobre la GFP; sin embargo, las evaluaciones fiduciarias son más eficaces como resultado del informe del PEFA.</p>	<p>El proceso de preparación de la segunda evaluación del PEFA fue mejor que el primero.</p> <p>El Gobierno tuvo una mayor participación en todo el proceso, coordinó todas las reuniones y asistió a ellas, y el informe proporcionó un análisis técnico muy detallado, lo que lo convirtió en un instrumento de referencia interna para abordar el programa de reforma en el Ministerio de Hacienda y Planificación Económica.</p> <p>Algunos factores importantes de su impacto directo son la calidad de la metodología del PEFA, la activa participación del Gobierno a lo largo del proceso, la buena organización de los asociados en la tarea del desarrollo que respaldan el proceso, la transparencia del proceso, y un equipo profesional y confiable de consultores.</p>	<p>Sólido diálogo preexistente entre el Gobierno y los donantes sobre la GFP.</p> <p>El PEFA es visto como un instrumento integral útil para obtener información sobre el sistema de GFP, que sirve de base para las decisiones sobre apoyo al presupuesto general y riesgo fiduciario.</p> <p>El PEFA se utilizó como base para la preparación del nuevo proyecto de reforma relacionado con la GFP (el Sistema Integrado de Información para la Gestión Financiera de Ghana).</p>

<b>País</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los donantes</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los donantes</b>
Honduras	<p>El Gobierno se muestra interesado en tener un panorama más claro del desempeño en materia de GFP como resultado de las reformas e identificar las posibles deficiencias/ineficiencias del sistema de GFP.</p> <p>El Gobierno utilizó la evaluación como base para elaborar un plan de acción más amplio destinado a abordar la transparencia y la lucha contra la corrupción.</p>	<p>La evaluación del PEFA es considerada un documento confiable que brinda un panorama general del estado actual de las reformas de la GFP.</p> <p>Utilizada por la Comisión Europea en el proceso decisorio para la operación de apoyo al presupuesto general.</p>	<p>Los resultados del PEFA se consideran confiables; el Gobierno participó activamente en todo el proceso.</p>	<p>La Comisión Europea, el Banco Mundial y el BID consideran que el proceso en general y los resultados son confiables.</p>

País	Impacto en el comportamiento de los Gobiernos	Impacto en el comportamiento de los donantes	Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos	Factores relativos al comportamiento de los donantes
Madagascar	<p>El Gobierno utilizó la evaluación reiterada de 2008 para examinar su plan de acción prioritario para las reformas de la GFP, que a su vez sirvió de orientación para el programa de reforma.</p> <p>El Gobierno también estableció una unidad de seguimiento y coordinación para implementar y hacer el seguimiento de las reformas de la GFP.</p> <p>Desde abril de 2009, el país tiene un gobierno de facto (inconstitucional) como resultado de un golpe de Estado. Como consecuencia de ese golpe de estado, se ha suspendido la cooperación bilateral y multilateral.</p> <p>En la circular presupuestaria de 2011 se incluyen los objetivos de desempeño para 2011-13 a partir de los indicadores del PEFA.</p>	<p>Los asociados en la tarea del desarrollo (en particular aquellos involucrados en la prestación de apoyo al presupuesto) estaban mejor informados sobre el desempeño de los sistemas de GFP y, al mismo tiempo, mejoraron el diálogo con el Gobierno sobre cuestiones relativas a la GFP.</p> <p>La evaluación del PEFA se realizó a iniciativa de los asociados en la tarea del desarrollo que brindaban apoyo al presupuesto a fin de evaluar la eficacia de dicho apoyo.</p>	<p>En general, el Gobierno se mostró satisfecho con su participación en cada etapa de la actividad y, en particular, cuando se dieron a conocer los resultados.</p> <p>El Gobierno se mostró complacido con los resultados, que reflejaron una mejora (general) del desempeño en materia de GFP.</p>	<p>La opinión general de los asociados en la tarea del desarrollo (el Banco Mundial, el BAfD, la Unión Europea, Francia y Alemania) acerca de la evaluación del PEFA (la calidad del proceso, el equipo, el producto, la adecuación de los resultados) era muy positiva.</p>

País	Impacto en el comportamiento de los Gobiernos	Impacto en el comportamiento de los donantes	Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos	Factores relativos al comportamiento de los donantes
Moldova	<p>Después de la evaluación de 2006, el Gobierno de Moldova asumió un liderazgo firme a la hora de preparar una autoevaluación de alta calidad.</p> <p>Pese al decidido apoyo del Gobierno de Moldova a la evaluación de 2008, el marco no se ha institucionalizado en su totalidad. Algunos indicadores sugieren que el Gobierno de Moldova no repetirá el proceso de autoevaluación en 2011.</p>	<p>La evaluación de 2008 resultó ser un instrumento útil para demostrar los avances logrados en las reformas de la GFP, impulsadas mediante el proyecto del Banco Mundial sobre las finanzas públicas. También se utilizó en parte en el rediseño del marco de la evaluación del desempeño correspondiente al proyecto.</p> <p>A pesar de que se ha demostrado cierta eficiencia en el uso de la evaluación como acervo común de información (por ejemplo, para realizar evaluaciones fiduciarias), también hay pruebas de que durante el período se aplicaron diversos instrumentos de diagnóstico de gran alcance que entrañaban una superposición. Ello genera duplicación de los procesos y costos de transacción adicionales para el Gobierno.</p>	<p>Los resultados obtenidos en 2008 confirmaron los progresos realizados en las reformas de la GFP en Moldova.</p> <p>El Gobierno probablemente haya considerado que la actividad formaba parte de los requisitos de los donantes para seguir apoyando al presupuesto. Sin embargo, en fecha más reciente (en 2009), el Ministerio de Hacienda utilizó la metodología internamente para examinar el desempeño en materia de GFP en los indicadores de desempeño 1 a 12.</p>	<p>El instrumento se utilizó ampliamente para hacer el seguimiento de los avances logrados en el proyecto del Banco Mundial sobre las finanzas públicas.</p>

<b>País</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los donantes</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los donantes</b>
Mozambique	<p>El marco del PEFA se ha institucionalizado como acervo común de información para el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo.</p> <p>Asimismo, dicho marco se ha extendido a los Gobiernos subnacionales y los distintos sectores (en el último caso, mediante una adaptación de la metodología).</p> <p>El Gobierno elaboró una visión/estrategia basada, en parte, en la última evaluación del PEFA. Este no ha ingresado aún en la fase operativa como un programa de actividades precisas. Sin un programa, se plantean dudas acerca del nivel adecuado de coordinación de la asistencia técnica en materia de GFP.</p>	<p>Sólida alianza entre el Gobierno y los asociados en la tarea del desarrollo en lo que respecta a la GFP y actividades bien organizadas de colaboración con respecto a la evaluación del PEFA.</p> <p>Pese a la sólida cooperación y el consenso de los asociados en la tarea del desarrollo para utilizar las evaluaciones del PEFA como una base de referencia común, las evaluaciones se han realizado al margen de los mecanismos habituales.</p>	<p>Las actividades estuvieron bien organizadas y se contó con un equipo muy profesional. Hubo un proceso transparente de examen de los comentarios del Gobierno, que, en su opinión, se vieron reflejados adecuadamente en el informe final.</p> <p>Se consideró que los resultados de la evaluación de 2008 fueron apropiados. Las calificaciones también reflejaron mejoras anticipadas en los sistemas presupuestarios y contables entre las dos evaluaciones.</p>	<p>Se considera que el PEFA brinda un panorama útil de los sistemas de GFP. Los resultados probablemente tengan un impacto indirecto en el programa de reforma y reduzcan parcialmente los costos de transacción de los estudios fiduciarios de diagnóstico de los asociados en la tarea del desarrollo.</p>

<b>País</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los donantes</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los donantes</b>
Nicaragua	<p>Limitado: la evaluación de 2006 nunca se concluyó.</p> <p>Se prevé realizar la evaluación reiterada en la segunda mitad de 2011 (aún se está a la espera de confirmación oficial). El Gobierno planea llevarla a cabo al mismo tiempo que su propia autoevaluación en materia de GFP utilizando una metodología que desarrolló en 2010.</p>	<p>El marco del PEFA ayudó a reunir a los donantes en torno a un instrumento común. Sin embargo, los asociados en la tarea del desarrollo se vieron frustrados por el tiempo que llevó concluir el informe del PEFA y la falta de información acerca del proceso.</p>	<p>Cambió el Gobierno.</p> <p>No hubo identificación con lo que había hecho el Gobierno anterior.</p> <p>El informe llevó demasiado tiempo a causa de ciertos acontecimientos (época de elecciones).</p> <p>La razón esgrimida por el Gobierno para elaborar su propia metodología es que se quería contar con una metodología más integral que abarcara elementos que no se abordaban en profundidad en el marco del PEFA (por ejemplo, la gestión de la deuda).</p>	<p>La evaluación del PEFA satisfizo la necesidad percibida de contar con una descripción completa del estado de los sistemas de GFP, aunque el tiempo que llevó finalizar y publicar el informe final generó frustración entre los asociados en la tarea del desarrollo.</p>

País	Impacto en el comportamiento de los Gobiernos	Impacto en el comportamiento de los donantes	Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos	Factores relativos al comportamiento de los donantes
Tanzanía	<p>Escasa participación del Gobierno en las evaluaciones, en parte debido a las limitaciones de capacidad y a la rotación del personal.</p>	<p>Es probable que la evaluación del PEFA haya respaldado indirectamente al Gobierno en esferas de la GFP que hasta entonces no habían recibido suficiente atención, como el fortalecimiento del control parlamentario, las adquisiciones y la oficina del auditor general.</p> <p>El PEFA se utilizó, en parte, para hacer el seguimiento de los progresos observados en el Programa de Reformas de la Gestión de las Finanzas Públicas, junto con otros instrumentos, como los informes del contralor y auditor general.</p> <p>La credibilidad de las evaluaciones del PEFA se ha visto afectada por cuestiones de procedimiento relacionadas con el financiamiento, la metodología empleada y las deficiencias en el control de calidad que, a su vez, pusieron en tela de juicio su utilización para hacer el seguimiento del desempeño de los sistemas de GFP a lo largo del tiempo. Esto ha menoscabado la utilidad de las evaluaciones del PEFA como instrumento para seguir los progresos del Programa de Reformas de la Gestión de las Finanzas Públicas.</p>	<p>Las dificultades en el diálogo entre el Gobierno y los asociados para el desarrollo pueden haber afectado el impacto de la evaluación del PEFA, que se ha considerado como una actividad de diagnóstico impulsada por los donantes.</p> <p>Los recientes cambios han contribuido a mejorar la relación a través del grupo de trabajo sobre la GFP constituido por el Gobierno y los donantes.</p>	<p>La experiencia del PEFA ha sido decepcionante. En comparación con otros países, las evaluaciones no han sido de alta calidad.</p> <p>En la evaluación de 2009 del Programa de Reformas de la Gestión de las Finanzas Públicas se observa que las evaluaciones anteriores no se sometieron al control de calidad de la Secretaría del PEFA y el examen de 2008 no había sido aceptado por el Gobierno. También se menciona la opinión de los encuestados de que las calificaciones de las primeras evaluaciones del PEFA habían sido demasiado generosas.</p> <p>Los asociados en la tarea del desarrollo manifestaron su inquietud sobre el tiempo que había llevado concluir las evaluaciones y la suficiencia de financiamiento de las evaluaciones anuales del PEFA.</p> <p>El seguimiento ha constituido un problema particular; a los asociados en la tarea del desarrollo les ha resultado difícil utilizar la evaluación del PEFA para comparar el desempeño en materia de sistemas de GFP entre 2006 y 2010.</p>

<b>País</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los donantes</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los donantes</b>
Trinidad y Tabago	<p>En 2008, la labor del PEFA era considerada mayormente como una actividad de los donantes, parte de los requisitos para recibir apoyo al presupuesto.</p> <p>En mayo de 2010, se eligió al nuevo Gobierno con el mandato de hacer hincapié en la buena gestión, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto dio como resultado un renovado interés en la evaluación del PEFA de 2008 y la reforma de la GFP.</p>	<p>El impacto en los donantes fue limitado. En la GFP trabajó un número relativamente bajo de asociados en la tarea del desarrollo; por ende, la Comisión Europea fue el principal asociado en promover la evaluación. Sin embargo, el BID participó en el proceso y formuló comentarios acerca del informe.</p>	<p>Considerada en gran medida como una actividad externa en ese momento.</p> <p>El proceso para elaborar el proyecto de plan de acción no logró la participación de todas las partes interesadas. El plan, que se centraba en un par de áreas clave, recibió la aprobación del Ministerio de Hacienda en marzo de 2010, pero fue examinado por el nuevo Gobierno en noviembre de 2010.</p>	<p>En la GFP trabajó un número relativamente bajo de asociados en la tarea del desarrollo. La Comisión Europea fue el principal asociado de la región, pero el BID también participó en el proceso del PEFA.</p> <p>Se consideró que el informe de 2006 no era de buena calidad y, por lo tanto, no fue aceptado como evaluación de referencia. El informe de 2008 se está utilizando como referencia para futuras evaluaciones.</p> <p>La Comisión Europea brindó apoyo a la preparación de un plan de acción para mejorar la gestión de las finanzas públicas. En diciembre de 2009, se preparó un borrador inicial a partir del informe del PEFA y del marco estratégico de desarrollo más amplio de 2006 (Visión 2020).</p>

País	Impacto en el comportamiento de los Gobiernos	Impacto en el comportamiento de los donantes	Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos	Factores relativos al comportamiento de los donantes
Vanuatu	<p>El Gobierno considera que el marco del PEFA es una manera útil de demostrar la solidez general del sistema de GFP mediante un marco reconocido a nivel internacional. Según el Gobierno, el PEFA es un instrumento de evaluación útil que brinda la seguridad de que el programa de reforma está bien encaminado, pero no constituye un instrumento destinado a impulsar políticas.</p> <p>La primera evaluación del PEFA jugó un papel importante a la hora de identificar las áreas más deficientes del sistema de GFP y aumentar la cooperación entre los asociados para el desarrollo.</p>	<p>El PEFA ha sido un instrumento útil para hacer el seguimiento del progreso de las reformas de la GFP. La Comisión Europea necesitaba una evaluación como requisito explícito para la obtención de apoyo al presupuesto.</p> <p>El Gobierno sigue advirtiendo problemas con procedimientos de diagnóstico paralelos y engorrosos de los asociados en la tarea del desarrollo para los programas sectoriales y los proyectos para inversión. Asimismo, los requisitos exigidos por los asociados para una estrategia de GFP vinculada a los resultados del PEFA generaron costos de transacción innecesarios en un país que cuenta con sólidos planes estratégicos e institucionales.</p>	<p>El PEFA es un parámetro internacional confiable que permite demostrar que el Gobierno ha desarrollado un sistema sólido de GFP.</p> <p>El Gobierno considera que no existe un vínculo directo entre las reformas de la GFP y la evaluación del PEFA. Asimismo, sostiene que cuenta con su propio programa de reforma independiente de la evaluación del PEFA.</p> <p>La evaluación es considerada un instrumento útil para comparar otros países insulares del Foro que, además, genera cierto grado de competencia entre ellos.</p>	<p>Los asociados en la tarea del desarrollo observaron que existe un vínculo directo entre las deficiencias identificadas en 2007 y el respaldo al Gobierno. Dicha evaluación contribuyó a mejorar el Sistema Integrado de Gestión e Información Financiera, las estadísticas del Gobierno y la auditoría externa.</p>

<b>País</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Impacto en el comportamiento de los donantes</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los Gobiernos</b>	<b>Factores relativos al comportamiento de los donantes</b>
Zambia	<p>El PEFA ha sido útil, ya que ha proporcionado un panorama claro del funcionamiento del sistema de GFP.</p> <p>Si bien el país no cuenta con un programa plurianual de estudios de diagnóstico en materia de GFP, se ha comprobado que existe un enfoque bien estructurado, aplicable a los estudios de diagnóstico de amplio alcance, que se centra en la evaluación del PEFA.</p> <p>La evaluación del PEFA fue uno de los elementos que se tomaron en cuenta para simplificar los componentes del PEMFA en 2009.</p>	<p>Los asociados externos han convenido en utilizar la evaluación del PEFA como marco de seguimiento de alto nivel en el programa de reforma.</p>	<p>El sólido protagonismo y liderazgo que asumió el Gobierno en relación con el proceso del PEFA dio como resultado una evaluación que se estimó como precisa y acorde a las expectativas.</p>	<p>Los asociados en la tarea del desarrollo consideraron que la participación de un consultor internacional de renombre y el control de calidad efectuado por la Secretaría del PEFA eran importantes para asegurar la credibilidad del informe en general.</p> <p>El PEFA es considerado un producto independiente que no pertenece a una institución en particular.</p> <p>Se lo considera útil para medir los pequeños cambios que se registran en el sistema de GFP a lo largo del tiempo. “A veces, cuando uno trabaja con el sistema todos los días, no se percata de las pequeñas mejoras incrementales”.</p>



## **Anexo B**

### **Estudio evaluativo de los instrumentos de diagnóstico sobre la GFP: Análisis del impacto de los estudios de diagnóstico sobre la GFP en las reformas de la GFP de los Gobiernos y en los asociados en la tarea del desarrollo**

#### **Introducción**

Debido a las limitaciones de tiempo y recursos, en la versión preliminar de junio de 2010 del estudio evaluativo de los estudios de diagnóstico sobre la GFP no se realizó una evaluación exhaustiva del impacto de los estudios de diagnóstico sobre la GFP en el Gobierno ni, más específicamente, la medida en que se han utilizado para estimular la reforma. Asimismo, tampoco se solicitaron, en el marco del estudio evaluativo, las opiniones de los funcionarios de los organismos de desarrollo que trabajan en los países. En esta breve nota se propone ampliar el estudio evaluativo a fin de brindar un análisis de las tendencias y la utilidad general de los estudios de diagnóstico sobre la GFP para los funcionarios gubernamentales y los organismos de desarrollo.

El enfoque que se pretende aplicar es doble. En primer lugar, en el estudio se actualizará el estudio del impacto de 2007<sup>11</sup>, que proporcionó un análisis del impacto que tuvo la introducción del marco del PEFA en los Gobiernos y los asociados en la tarea del desarrollo. En segundo lugar, se ampliará el estudio evaluativo a fin de identificar el alcance de otros estudios de diagnóstico sobre la GFP, sus interrelaciones, su impacto y la manera en que influyen en el programa de reforma de la GFP de los países.

#### **Antecedentes**

En las directrices del CAD de la OCDE sobre armonización de las prácticas de los donantes para asegurar una ayuda eficaz, se introdujeron tres principios que deberían servir de orientación al respaldo internacional destinado al desarrollo poniendo el acento en las reformas impulsadas por los países, la armonización de los donantes y la convergencia en torno a la estrategia para el país, así como en el seguimiento de los resultados. Estos principios se aplicaron en el marco de la Iniciativa Conjunta del CAD de la OCDE sobre la GFP para elaborar un enfoque reforzado de respaldo a las reformas en ese ámbito; se hizo hincapié en tres elementos:

- una estrategia y un plan de acción para la reforma de la GFP impulsados por los países;

---

<sup>11</sup> *Assessing the Impact of the PEFA Framework: A Study for the PEFA Steering Committee, Public Expenditure and Financial Accountability* (Betley, junio de 2008).

- un programa plurianual integrado de trabajo sobre la GFP, coordinado entre las IFI y los donantes, en apoyo de la estrategia de GFP del Gobierno y en armonía con ella;
- un acervo común de información compartido a través de un marco para medir los resultados que proporcione información coherente sobre el desempeño de los países en materia de GFP, incluidos los progresos a lo largo del tiempo.

La estrategia reforzada tiene diversas implicaciones:

- Los países deben dirigir el programa de reforma de la GFP e identificarse con los resultados.
- Debería establecerse un acervo común de información para que todas las partes interesadas utilicen los mismos datos a fin de reducir la duplicación de estudios de diagnóstico.
- Debería incrementarse el número de evaluaciones conjuntas de donantes, lo que también contribuiría a reducir la cantidad de estudios de diagnóstico por país.

El presente estudio tiene como objetivo ayudar a comprender mejor en qué medida se han alcanzado las metas de la estrategia reforzada y brindar un conocimiento más sistemático de las tendencias y de la utilidad de los estudios de diagnóstico sobre la GFP para los Gobiernos. Se tratan varias cuestiones específicas:

- ¿Qué función cumplen las contrapartes del Gobierno en la preparación y realización de las evaluaciones de la GFP?
- ¿En qué medida colaboran los donantes y las contrapartes del Gobierno en la elaboración y aplicación de instrumentos analíticos, y qué modalidad adopta dicha colaboración?
- Transferencia de conocimientos: ¿Existe un elemento explícito de fortalecimiento de la capacidad en el proceso de elaboración de los informes analíticos?
- ¿Cuenta el Gobierno con un programa plurianual de instrumentos de diagnóstico respaldado por sus asociados en la tarea del desarrollo?
- ¿Existe alguna evidencia de que se haya reducido el número total de estudios de diagnóstico sobre la GFP y de la superposición de estos desde la introducción de la estrategia reforzada?
- ¿Cuáles son las percepciones de las principales contrapartes del Gobierno en cuanto a la utilidad de varios instrumentos de diagnóstico sobre la GFP?
- ¿Cuál fue el factor que motivó los diversos estudios de diagnóstico sobre la GFP (por ejemplo, formaba parte de un programa plurianual, constituía un elemento

determinante de un programa de apoyo al presupuesto general, integraba un proyecto de reforma o servía de base para la preparación de un proyecto)?

- ¿En qué medida se hicieron circular, se difundieron y se debatieron los resultados de los estudios de diagnóstico (por ejemplo, en el Gobierno, en el Parlamento y en los medios de comunicación)?
- ¿En qué medida —y de qué forma— se utilizaron los estudios de diagnóstico en la formulación de reformas y el diálogo al respecto?

### El estudio del impacto del PEFA de 2007

En un estudio del PEFA realizado en 2007, se analizó el impacto del marco de medición del desempeño del PEFA en los Gobiernos y los asociados en la tarea del desarrollo a partir de 12 casos de países (véase el recuadro 1, más adelante). Los datos se recogieron a partir de una investigación documental y una serie de entrevistas telefónicas estructuradas y entrevistas personales<sup>12</sup>. Se analizaron tanto las opiniones de los asociados en la tarea del desarrollo como del Gobierno (basadas en las percepciones y la experiencia) acerca de la evaluación del PEFA.

**Recuadro 1 Casos de países: Estudio del impacto del PEFA de 2007**

África	Europa oriental y Asia central	Asia oriental y el Pacífico	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y Norte de África	Asia meridional
- Congo-Brazzaville - Ghana - Madagascar - Mozambique - Tanzania - Zambia	- Moldova	- Vanuatu	- Caribe <sup>13</sup> - Honduras - Nicaragua	No participó ningún país.	- Bangladesh

A partir del examen de los países, en el estudio se concluyó que hay pruebas de que las evaluaciones del PEFA han incidido tanto en los Gobiernos como en los asociados en la tarea

<sup>12</sup> Las entrevistas personales tuvieron lugar en la ciudad de Washington y se habrían realizado, principalmente, a asociados en la tarea del desarrollo. Las consultas a funcionarios gubernamentales se efectuaron, principalmente, mediante entrevistas telefónicas.

<sup>13</sup> En el marco del estudio, se prepararon estudios de impacto en el país correspondientes a Barbados y Trinidad y Tabago.

del desarrollo. Si bien en mayor medida este efecto ha sido atribuible indirectamente a la evaluación del PEFA, también se han registrado varios casos en que dichas evaluaciones generaron un cambio directo en los programas de reforma del Gobierno en materia de GFP. En cuanto a los efectos mayormente atribuibles en forma indirecta, las evaluaciones del PEFA sirvieron tanto para proporcionar al Gobierno una visión integral de las ventajas y deficiencias de la GFP en un solo documento como para poner en perspectiva los logros y las dificultades del sistema de GFP sobre la base de pruebas y no de percepciones. Esto ha llevado tanto a la confirmación de las ventajas y deficiencias conocidas como a la identificación de áreas desconocidas anteriormente que plantean dificultades, y ha contribuido a aumentar la presión sobre el Gobierno para que resuelva los desafíos en materia de GFP. En el estudio se concluyó, asimismo, que el marco del PEFA ha brindado una oportunidad de compartir experiencias con los pares.

Si bien el estudio de 2007 resultó ser una actividad útil, el alcance de las conclusiones se vio limitado por varios factores. En primer lugar, abarcó el impacto de la evaluación del PEFA en las primeras etapas de su implementación; como resultado, se disponía de información limitada sobre la manera en que se estaba utilizando la evaluación del PEFA para influir en el programa de reforma y de su utilización para hacer el seguimiento de los progresos a través del tiempo. En segundo lugar, se centró principalmente en el marco de medición del desempeño del PEFA y no abordó el impacto de otros instrumentos de diagnóstico en el programa de reforma de la GFP. Por último, se realizaron entrevistas telefónicas a funcionarios gubernamentales, lo que restringió el espectro de funcionarios y la riqueza del diálogo.

### **Alcance y metodología**

El estudio de 2010 se basará en la metodología aplicada en 2007 y comprenderá el período que va desde la preparación del informe anterior (otoño boreal de 2007) hasta la fecha. Está prevista la preparación de notas del impacto para al menos 12 países que puedan revestir interés para el estudio de casos<sup>14</sup>. En la evaluación del impacto se tendrán en cuenta únicamente las evaluaciones de la GFP correspondientes al Gobierno central y no a los Gobiernos subnacionales. El estudio de 2010 contendrá dos importantes mejoras con respecto al de 2007:

---

<sup>14</sup> Los criterios de selección de los países deberían reflejar mejor la región geográfica/la tradición administrativa, y podrían contemplar también, entre otras cosas: el tamaño del país, el nivel de ingreso, la estabilidad política, la dependencia de la ayuda, la cantidad de donantes que prestan ayuda y el nivel del apoyo al presupuesto general. El acceso a fuentes de información relevantes también puede ser un factor determinante en la selección final de los países.

1. Se documentará (en la medida de lo posible) la gama completa de instrumentos de diagnóstico (es decir, no solo el marco de medición del desempeño del PEFA) sobre la GFP aplicados en los países seleccionados para la realización del estudio del impacto.

*Comentario: Las notas sobre el impacto en el país utilizadas en el estudio de 2007 resultan adecuadas en este caso y no se prevé modificar significativamente su contenido o enfoque, salvo para analizar más detalladamente en qué medida se han incorporado los estudios de diagnóstico en el programa de reforma. En el estudio se identificarán otros tipos de estudios de diagnóstico sobre la GFP que se hayan utilizado y se determinará el grado de utilidad que tuvieron para los funcionarios gubernamentales y los asociados en la tarea del desarrollo. Esto se hará mediante un cuestionario complementario que deberán responder los países seleccionados para las visitas en el terreno (véase el párrafo 2 a continuación). El cuestionario se centrará en la utilidad de cada estudio de diagnóstico, si estos se han realizado en forma coordinada y de qué manera han influido en el programa de reforma; no se entrará en el nivel de detalle relacionado con el proceso que se requiere en las notas sobre el impacto en el país del PEFA.*

2. En el estudio de 2010, se incorporarán dos misiones sobre el terreno (que durarán 15 días hábiles en total), gracias a lo cual el informe podrá enriquecerse con las opiniones de un espectro más amplio de contrapartes de los Gobiernos y sus asociados en la tarea del desarrollo.

*Comentario: Una misión sobre el terreno bien organizada podría llevarse a cabo en dos a tres días hábiles, que es el tiempo necesario para reunirse con los funcionarios gubernamentales y los asociados en la tarea del desarrollo. De ese modo, deberían realizarse visitas de este tipo en al menos seis de los países.*

A fin de asegurar que el juicio crítico sea lo más justo e imparcial posible a la hora de evaluar el impacto, cada nota sobre el impacto en el país deberá basarse en las opiniones de al menos tres partes interesadas: i) el Gobierno, por lo general el Ministerio de Hacienda, ii) el principal organismo donante o de financiamiento que respalda la evaluación basada en el PEFA, y iii) otros organismos donantes o instituciones financieras internacionales, que suministren ayuda relacionada con los sistemas de GFP de los países. En cada país se consultará a por lo menos uno de dichos organismos, que no tenga una participación importante en la tarea de evaluación, su coordinación técnica o su financiamiento. Las opiniones de otras partes interesadas podrían servir para aclarar o reforzar las conclusiones —en particular cuando hay discrepancias entre las primeras fuentes consultadas— y deberían recogerse en caso de que sea necesario y en la medida de lo posible.

Conforme a los objetivos del estudio, cada nota sobre el impacto en el país deberá estructurarse en torno a los siguientes puntos:

- La identificación de los Gobiernos con la evaluación y la utilización de esta.
- El diálogo sobre los programas de reforma de la GFP entre los Gobiernos y los donantes.
- La colaboración y coordinación entre los donantes en apoyo de la iniciativa de reforma.
- La reducción del número de estudios analíticos sobre la GFP y de la superposición de dichos estudios.
- La puntualidad para completar y difundir los informes.

Estas notas sobre el impacto en el país servirán de base para preparar la síntesis incluida en el informe, en la que se resumirán las conclusiones, se identificarán las enseñanzas que se prevé recoger y se destacarán ejemplos de buenas prácticas.

La selección de los países para la realización de notas sobre el impacto se ajustará al siguiente proceso:

Los contactos se remitirán a los informantes principales a fin de actualizar la información sobre los países comprendidos en las notas sobre el impacto de 2007. En los casos en que no se registren cambios significativos desde 2007, no se realizará ninguna labor adicional relacionada con el caso del país, salvo una actualización menor de la nota sobre el impacto de 2007. Estas actualizaciones se agregarán a las 12 notas completas de impacto mencionadas anteriormente.

Se identificarán países adicionales para reemplazar a aquellos en que el impacto no haya registrado ningún cambio significativo. De este modo, se buscará también aumentar el bajo nivel de cobertura que existe en las regiones de Europa oriental y Asia central, Asia meridional, Asia oriental y el Pacífico, y en Oriente Medio y el Norte de África. La selección se basará en la información con que cuenta la Secretaría del PEFA para determinar que el país podría constituir un caso de interés y podría incluir países respecto de los cuales se recopiló información en 2009 para el informe provisional sobre las orientaciones relativas al uso de las evaluaciones del PEFA en el diseño y la reformulación de la reforma (por ejemplo, Samoa, Yemen, Burkina Faso, Mozambique y Kosovo). Las propuestas de las organizaciones asociadas del PEFA también contribuirían significativamente a la selección de los casos de países.

Los países que recibirán visitas sobre el terreno se identificarán luego a partir del potencial que tengan para incrementar el conocimiento mediante el diálogo con los funcionarios gubernamentales en particular. Las visitas sobre el terreno se centrarán en países que hagan un uso complejo de los estudios de diagnóstico de la GFP y que posean programas de reforma integrales basados en diversos estudios de diagnóstico.

## **Resultados previstos**

Como se señaló, el objetivo general del trabajo es brindar un conocimiento más acabado del impacto que tienen en el Gobierno el marco del PEFA y otros instrumentos de diagnóstico sobre la GFP. Los consultores prepararán: a) un informe independiente sobre las conclusiones del estudio y b) una actualización de la versión preliminar del estudio evaluativo de los instrumentos de diagnóstico sobre la GFP (en particular, los capítulos 6 y 7) para incorporar las conclusiones de este informe. Otros resultados específicos son:

- Informe inicial: Este informe se centrará en el material del que dispone el consultor al comienzo de la misión, cuestiones metodológicas como la selección de los países para la realización de notas sobre el impacto, el llenado del cuestionario y la identificación de posibles informantes en el país. Servirá como base para perfeccionar la metodología y consolidar el cronograma para completar la labor hasta la presentación del borrador del informe.
- Notas sobre el impacto en el país: Se prepararán al menos 12 notas, que se presentarán como parte del borrador y de la versión final del informe. Sin embargo, antes de comenzar a elaborar la síntesis para el borrador del informe, deberán completarse tres notas a fin de que la Secretaría del PEFA pueda formular comentarios mientras las notas aún se encuentran en proceso de preparación.
- Borrador del informe: El informe comprenderá un informe principal que contendrá una síntesis de la evaluación del impacto, las enseñanzas y los ejemplos de buenas prácticas, así como un anexo en que figuren todas las notas sobre el impacto en el país. En el informe también se formularán recomendaciones, cuando corresponda, sobre cómo mejorar el impacto de la aplicación del marco.
- Informe final: El informe final será una versión revisada del borrador de informe, en la que se abordarán los comentarios recibidos de la Secretaría del PEFA.

## **PLAZO**

El estudio comenzará a principios de septiembre de 2010 y se concluirá en un plazo total de cuatro meses.

El informe inicial se presentará dentro de las dos semanas posteriores al comienzo del trabajo. La Secretaría del PEFA formulará sus comentarios sobre el informe dentro de los siete días hábiles de recibido el informe. Dentro de las seis semanas posteriores al comienzo del trabajo, deberán presentarse al menos tres versiones preliminares de notas sobre el impacto en el país. La Secretaría del PEFA formulará sus comentarios dentro de los siete días hábiles posteriores a la recepción de las notas.

El borrador del informe se presentará dentro de las 10 semanas posteriores al comienzo del trabajo. Se dispondrá de un mes para la formulación de comentarios sobre el borrador de informe destinado al consultor.

El informe final se presentará dentro del mes posterior a la recepción de los comentarios de la Secretaría del PEFA.