



Marco de Medición del Desempeño en materia de GFP

Informe de seguimiento 2009

*correspondiente al período comprendido entre abril de 2007 y marzo de 2009
con estadísticas sobre el estado de la evaluación hasta octubre de 2009*

Secretaría del PEFA

Versión final

2 de febrero de 2010

Índice

Siglas y abreviaturas	3
Resumen	4
Capítulo 1 Introducción.....	8
Capítulo 2 Panorama general de la aplicación del Marco	9
2.1 Ritmo de aplicación del Marco.....	9
2.2 Tipos de aplicaciones	10
2.3 Alcance en el sector público.....	11
2.4 Distribución regional y de la herencia administrativa	12
2.5 Evaluaciones reiteradas	14
2.6 Participación de los organismos donantes y los Gobiernos asociados	17
2.7 Cronología y publicación	18
Capítulo 3 Análisis de la calidad de las evaluaciones del PEFA	20
3.1 Alcance de los exámenes de calidad de la Secretaría	20
3.2 Examen de notas conceptuales y términos de referencia.....	21
3.3 Examen de los informes de desempeño: Introducción	22
3.4 Cumplimiento en el uso del conjunto de indicadores.....	23
3.5 Incidencia de los casos “sin calificar”	26
3.6 Cumplimiento de otras secciones del ID-GFP	28
3.7 Evaluaciones reiteradas	30
3.8 Conclusiones sobre la calidad de los exámenes de calidad de la Secretaría.....	32
Capítulo 4 Encuesta sobre costos y uso de recursos para las evaluaciones.....	34
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones	36
Anexo A Evaluaciones del PEFA utilizadas para determinar la calidad	41
Anexo B Encuesta sobre los costos de la realización de las evaluaciones del PEFA	46
B.1 Introducción.....	46
B.2 Contexto y enfoque.....	46
B.3 Costo general de una evaluación del PEFA.....	47
B.4 Acuerdos de cofinanciamiento	50
B.5 Composición de un equipo de evaluación	51
B.6 Factores explicativos	54
B.7 Conclusión.....	55

Siglas y abreviaturas

BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAfD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
D-1, D-2, D-3	Indicadores relativos a las prácticas de los donantes
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión de las finanzas públicas
IC	Índice de cumplimiento
ID	Indicador de desempeño
ID-GFP	Informe de desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas
ID-GFP-SN	Informe de desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas en el ámbito subnacional
Marco	Marco de Medición del Desempeño en materia de Gestión de las Finanzas Públicas
NORAD	Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo
PEFA	Gasto público y rendición de cuentas financieras
PEMFAR	Examen de la gestión del gasto público y la rendición de cuentas financieras
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza

Resumen

Este informe constituye el tercer estudio de seguimiento de la aplicación del Marco del PEFA y del cumplimiento de la metodología y los principios establecidos en dicho marco. Abarca la aplicación hasta octubre de 2009, mientras que el seguimiento de la calidad y los costos de las evaluaciones incluye principalmente los informes de evaluación recibidos y examinados entre abril de 2007 y marzo de 2009.

Conclusiones

Aplicación

- El número de evaluaciones del PEFA completadas se ha mantenido constante a un ritmo de entre 35 y 40 evaluaciones por año; hasta octubre de 2009, se contaban 151 evaluaciones sustancialmente completadas, correspondientes a 102 países.
- En los últimos tiempos, se ha observado una disminución de la labor en marcha registrada y un menor número de notas conceptuales y términos de referencia enviados a la Secretaría para su examen. Se llevarán a cabo más actividades de seguimiento e investigación para establecer las causas de ello.
- Es cada vez más común que los informes de evaluación del PEFA se preparen en el formato de un informe individual sobre el desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas (ID-GFP).
- Una creciente proporción de evaluaciones corresponde a Gobiernos subnacionales.
- El alcance a nivel de países de las evaluaciones iniciales prácticamente llega a niveles del 100% en África al sur del Sahara (solo cinco países no están incluidos), mientras que en otras regiones se ubica entre el 50% y el 70% —sin contar las actividades planificadas pero aún no comenzadas—, excepto en el caso de Europa occidental y América del Norte.
- El Banco Mundial y la Comisión Europea continúan siendo los organismos principales, ya que juntos están a cargo del 85% de las evaluaciones.
- El número de evaluaciones reiteradas es cada vez mayor, pero algunas constituyen un intento por crear una base de referencia más aceptada que la que podría constituir la primera evaluación y no hacen el seguimiento de los cambios en el desempeño respecto de la versión anterior.
- Debido a que solo han pasado entre tres y cuatro años desde que se completaron las primeras evaluaciones, no llama la atención que la mayor parte de las evaluaciones realizadas hasta hoy no hayan seguido el intervalo recomendado de tres a cinco años entre la primera y la reiteración. Sin embargo, los cortos intervalos y los cambios frecuentes en el organismo que encabeza la investigación podrían indicar que las evaluaciones no se realizan de manera bien coordinada para los fines establecidos conjuntamente.

- Una proporción cada vez mayor de informes concluidos (que era del 42% en 2007 y pasó a ser del 56% en octubre de 2009) se pone a disposición del público a través de Internet, aunque aún hay un considerable margen de crecimiento.

Cumplimiento

- El número de evaluaciones sujetas a exámenes de calidad de la Secretaría ha aumentado el 48% en el ejercicio de 2009, en comparación con ejercicios anteriores; esto indica que el alcance es casi total. Sin embargo, los exámenes de las notas conceptuales y los términos de referencia continúan siendo pocos, o incluso menos que antes, y corresponden apenas a un cuarto del total de evaluaciones puestas en marcha.
- Las principales cuestiones que se destacan en los exámenes respecto a la etapa de planificación (nota conceptual o términos de referencia) son las siguientes: la función del Gobierno en la evaluación, la combinación del objetivo básico de la evaluación (fuente común de información) con un fin más específico relacionado con los donantes, insuficiente suministro o planificación de los recursos necesarios, y poca claridad sobre el alcance institucional de la evaluación. Una parte considerable de estas cuestiones continúa sin resolverse y sin documentar en la etapa de preparación del borrador del informe.
- Se observa una mejora constante en el cumplimiento general de la metodología para calificar los 31 indicadores de desempeño en el caso de los informes finales que se recibieron: en los primeros nueve meses del ejercicio de 2009, alcanzó el 91%.
- El nivel bajo de cumplimiento continúa siendo un problema en el caso de unos pocos indicadores, como los ID-7, 15, 19, 27 y el D-1. Los mismos indicadores (excepto el ID-27) también son los más afectados por los casos “sin calificar” debido a la falta de datos.
- La exclusión de indicadores seleccionados de una evaluación sin una justificación adecuada es cada vez menos frecuente, aunque aún se la considera una cuestión preocupante en el caso de los indicadores sobre las prácticas de los donantes.
- Se nota una mejora gradual en la calidad de la sección “evaluación resumida”, donde la falta de una descripción integral de la estructura del sector público continúa siendo un serio problema de calidad, ya que a menudo incide en la claridad del alcance de la evaluación y la importancia relativa de los distintos indicadores.
- Aparentemente, las evaluaciones reiteradas son un buen mecanismo para controlar los progresos alcanzados a lo largo del tiempo en poco más de la mitad de los casos analizados. La reiteración frecuente de las evaluaciones del PEFA y la falta de medidas para controlar los cambios observados en el desempeño son una preocupación especial en algunos países.

Costo de realizar una evaluación

- El costo general de una evaluación del PEFA está, en promedio, en el orden de los US\$126 000, aunque puede costar entre US\$25 000 y US\$280 000.

- En promedio, se utilizan unos 92 días de trabajo, aunque el rango oscila entre 30 y 275 días y lo habitual es que se trabaje entre 75 y 100 días. Estos plazos, por lo general, solo abarcan la tarea del equipo de evaluación y no el tiempo utilizado por otros funcionarios públicos y el personal de los donantes.
- Los costos de evaluación en dólares estadounidenses son muy similares para el Banco Mundial y la Comisión Europea, mientras que las evaluaciones encabezadas por los donantes bilaterales han tenido un costo levemente inferior. Sin embargo, medidas en días de trabajo, las evaluaciones de la Comisión Europea y los organismos bilaterales son muy similares, mientras que las del Banco Mundial requieren aproximadamente un 50% más de días de trabajo por evaluación.
- El equipo de evaluación básico habitualmente está conformado por tres personas (cinco en el caso del Banco Mundial).
- El costo promedio por día de trabajo es de US\$1100 a US\$1300 para los evaluadores financiados por la Comisión Europea y los organismos bilaterales, pero de solo US\$767 por día para los del Banco Mundial, lo que refleja parcialmente las diferencias en el modo en que se movilizan y contratan los equipos de evaluación.
- El tamaño del país —en lo que respecta a población— demostró una correlación significativa con el número total de días de trabajo utilizados para completar una evaluación.
- No ha sido posible encontrar una correlación entre el nivel de recursos aplicados y la calidad del informe de evaluación, de acuerdo con la medición del índice de cumplimiento de la Secretaría.

Recomendaciones

- Debería continuar promoviéndose la participación dinámica del Gobierno en el proceso de evaluación, lo que incluye mayores actividades de capacitación para los funcionarios públicos, a fin de que jueguen un papel determinante en la aplicación de la evaluación.
- Continúa siendo válida la recomendación actual de llevar a cabo evaluaciones reiteradas formales y completas con una frecuencia de entre tres y cinco años, y definitivamente no cada año.
- Los asociados alentarán a los equipos a compartir las notas conceptuales en la etapa de borrador para que la Secretaría formule comentarios.
- En los informes de evaluación del PEFA se debería dar a conocer, como norma, una declaración del uso de los recursos en la aplicación de la evaluación y los nombres de los miembros del equipo de evaluación.
- El proceso de examen por los pares debería determinarse en la etapa de la nota conceptual; el mecanismo de garantía de la calidad debería ser transparente, estar establecido en la nota conceptual y los términos de referencia, y explicarse en el informe completo.

- En el caso de los informes sobre los que la Secretaría del PEFA ha formulado comentarios, se alienta a los asociados a compartir las versiones revisadas con la Secretaría, para que esta pueda hacer un seguimiento de cómo se han abordado los comentarios.
- La Secretaría preparará directrices para las evaluaciones reiteradas. Dichas directrices contendrían la recomendación de establecer específicamente en la nota conceptual y los términos de referencia la necesidad de que en la evaluación se controlen los cambios en el desempeño respecto de una evaluación anterior específica.
- Los equipos encargados de las evaluaciones reiteradas deberían recibir los comentarios de la Secretaría sobre el informe de evaluación anterior que se ha concluido, a fin de mejorar las bases de seguimiento de los progresos.
- Para reforzar las evaluaciones resumidas —a fin de centrar más la atención en la importancia relativa de los puntos débiles—, se deberían mejorar las orientaciones y la capacitación sobre la preparación de esta sección.
- Se debería reforzar la capacitación relativa al PEFA incluyendo un módulo sobre la estructura del sector público y su importancia, con el propósito de distinguir entre los niveles nacional y subnacional en las evaluaciones.
- También se debería investigar la factibilidad de preparar un índice de cumplimiento estándar para las notas conceptuales y los términos de referencia, y de hacer el seguimiento de su evolución, como sucede actualmente con el índice de cumplimiento para la evaluación de indicadores.
- Como complemento del índice de cumplimiento para la evaluación de indicadores, se debería preparar un método estándar de seguimiento del cumplimiento de otras partes del ID-GFP.

Capítulo 1

Introducción

Este es el tercer informe de seguimiento que prepara la Secretaría. Aquí se proporciona información sobre la aplicación del PEFA hasta octubre de 2009 y se analizan las tendencias de la aplicación del Marco desde el último Informe de seguimiento, publicado en 2007. En el caso del análisis de cuestiones de cumplimiento y la encuesta sobre el uso de los recursos y el costo de realizar las evaluaciones del PEFA, se abarca el período del 1 de abril de 2007 al 31 de marzo de 2009. Aquí se evalúa la calidad de 71 informes de evaluación presentados a la Secretaría durante el período que abarca el informe.

En el capítulo 2 se presenta un panorama general de la aplicación del Marco. En el capítulo 3 se evalúa la calidad de las evaluaciones del PEFA examinadas por la Secretaría. En el capítulo 4 se resumen los resultados de un encuesta sobre el costo de realizar las evaluaciones del PEFA (los detalles completos se encuentran en el anexo 2) y en el capítulo 5 se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo 2

Panorama general de la aplicación del Marco

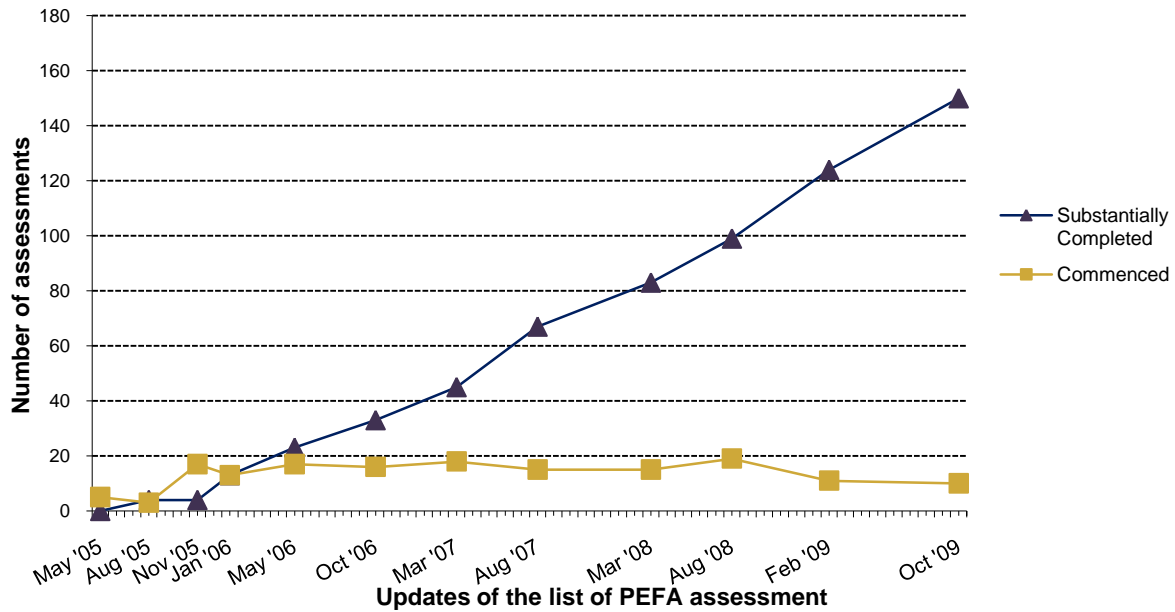
2.1 Ritmo de aplicación del Marco

En el diagrama 1 se muestra la aplicación hasta principios de octubre de 2009. Durante el período de 52 meses desde la puesta en práctica del Marco —a mediados de junio de 2005— hasta el 9 de octubre de 2009, la Secretaría recibió un total de 151 evaluaciones del PEFA, 101 de ellas, entre el 1 de abril de 2007 y el 7 de octubre de 2009. En promedio, ello equivale a algo más de tres evaluaciones por mes. Desde febrero de 2009 se ha observado una inusual disminución de la tarea en curso. No está claro si esta situación es temporal, si se debe a un problema de registro de datos o a una tasa más rápida de culminación de informes, o si indica un cambio permanente en el ritmo de aplicación. Esta caída puede transmitirse a las tendencias de los informes completados en tan solo 6 a 12 meses. Hasta octubre de 2009, dichas tendencias se habían mantenido constantemente en alza.

Las 151 evaluaciones realizadas abarcan 105 países; la diferencia entre estos números corresponde a evaluaciones de Gobiernos subnacionales y evaluaciones reiteradas. Se incluyen los informes de evaluación de Noruega (preparado por el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo, NORAD) y del cantón de Lucerna (preparado por una universidad suiza).

Diagrama 1: Aplicación mundial del Marco del PEFA al 7 de octubre de 2009

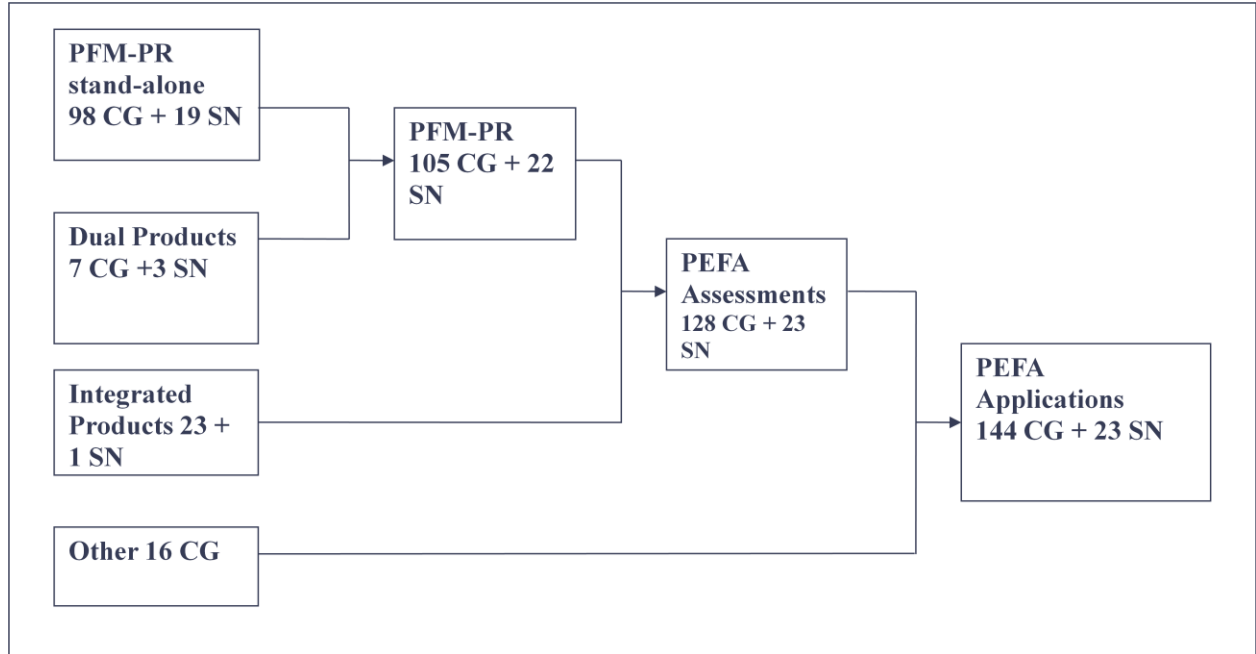
Global roll-out of PEFA Framework applications



2.2 Tipos de aplicaciones

En el diagrama 2 se muestra el tipo de evaluaciones del PEFA que recibió la Secretaría: i) ID-GFP individual; ii) producto dual, parte de un documento más amplio, como un examen de la gestión del gasto público y la rendición de cuentas financieras (PEMFAR), un examen del gasto público (PER), un examen externo de la gestión de las finanzas públicas (ERPFM), o una evaluación fiduciaria integrada del país (CIFA), y iii) producto integrado: la sección 3 del ID-GFP se integra en un producto analítico diferente, como una evaluación de la capacidad de gestión financiera (CFAA).

Diagrama 2: Variedad de aplicaciones del PEFA al 7 de octubre de 2009



Para obtener un panorama completo, en el diagrama se incluyen otras aplicaciones del Marco. Estas no se consideran evaluaciones del PEFA genuinas debido a las considerables desviaciones entre el contenido del Marco y la forma en que se adoptó para la evaluación. Representan evaluaciones de la GFP en las que solo se utilizó una porción limitada de los indicadores de desempeño del Marco o no se aplicó la metodología de calificación.

Al considerar la variación entre 2007 y 2009 en lo que respecta a los distintos métodos de aplicación, ha habido un creciente uso del ID-GFP individual a nivel del Gobierno central y subnacional (20% y 33%, respectivamente), una leve disminución en el uso de productos duales a nivel del Gobierno central (-8%) y un mayor descenso en el uso de productos duales a nivel del Gobierno subnacional (-37%), y una ligera reducción en el uso de los productos integrados (-7%) y otras aplicaciones del Gobierno central (-5%).

2.3 Alcance en el sector público

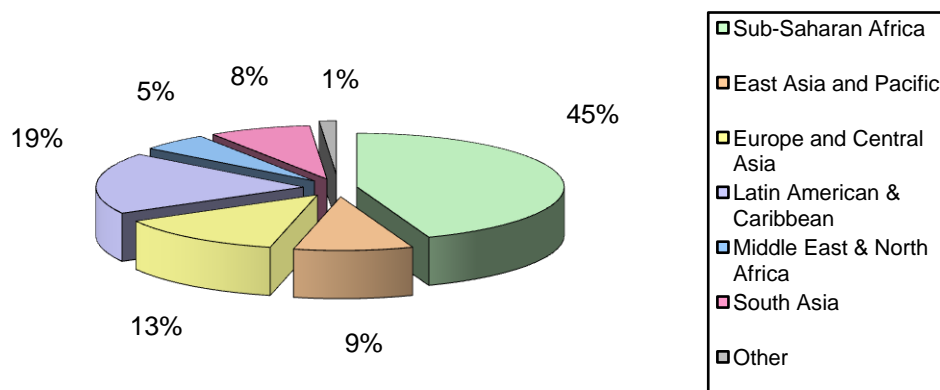
La gran mayoría de las evaluaciones del PEFA se continúa realizando a nivel de los Gobiernos centrales. Durante el período comprendido en este informe, se llevaron a cabo 23 evaluaciones de Gobiernos subnacionales (no se incluyen aquellas que se desviaban considerablemente del Marco), del total de 71 evaluaciones examinadas. En nueve de ellas se utilizaron las directrices provisionales preparadas por la Secretaría para el uso del Marco a nivel de los Gobiernos subnacionales, lo cual indica una tasa de utilización del 70% si no se consideran los 10 informes subnacionales realizados hasta el mes en que se emitieron las directrices subnacionales provisionales, inclusive (marzo de 2008).

En Mozambique se intentó utilizar el Marco del PEFA para una evaluación de la GFP correspondiente al sector de la salud; esta fue la primera prueba de este tipo. La Secretaría recibió este informe en abril de 2009 pero aún no lo ha analizado.

2.4 Distribución regional y de la herencia administrativa

En el diagrama 4 se muestra la distribución de las evaluaciones del PEFA sustancialmente completadas hasta la fecha por región. Al 7 de octubre de 2009, el 45% de los informes se había llevado a cabo en África al sur del Sahara, y más de un tercio de ellos se relacionaba con el África francófona. La región de América Latina y el Caribe está representada por 28 evaluaciones (19%), de las cuales 12 corresponden a países del Caribe. La región de Asia oriental y el Pacífico está representada por 14 informes (9%), mientras que Europa y Asia central cuenta con 20 informes (13%), Oriente Medio y Norte de África tiene 8 informes (5%) y Asia meridional, 12 informes (8%); en este último caso, la mayoría son a nivel de Gobiernos subnacionales (India y Pakistán). Esta distribución está muy influenciada por el número de países que abarca cada región. Si bien no se produjeron cambios significativos en la distribución entre regiones desde la última actualización, se agregó una categoría denominada “Otras”¹, para contemplar la reciente aplicación del instrumento del PEFA en países que no entran en la clasificación regional utilizada anteriormente.

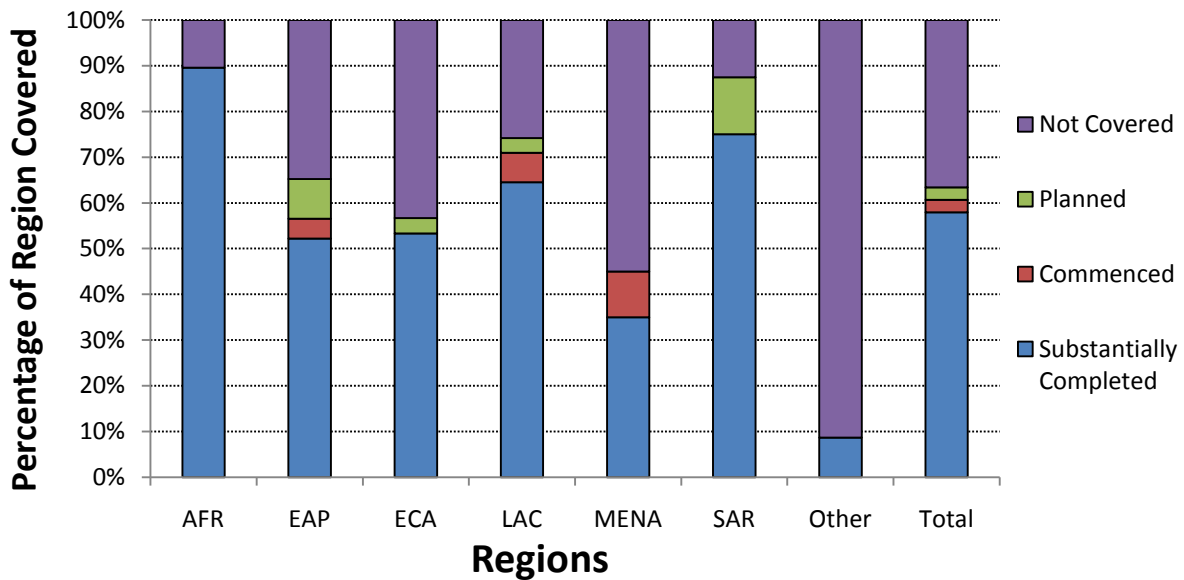
Diagrama 3: Distribución regional de la aplicación del PEFA al 7 de octubre de 2009



En el diagrama 4 se muestra la cobertura de países por región. África al sur del Sahara, con un 90% de cobertura, está alcanzando niveles de saturación en lo que respecta a evaluaciones *iniciales*, con la excepción de casos en que la evaluación no se ha completado debido a falta de respaldo o aceptación del borrador por parte del Gobierno. Solo cinco países de la región no han sido alcanzados por una evaluación inicial: Eritrea, Somalia, Zimbabwe, Angola y Guinea Ecuatorial.

¹ La categoría “Otras” incluye a los países de Europa occidental, América del Norte, Australia, Japón y Nueva Zelanda.

Diagrama 4: Alcance de las evaluaciones del PEFA por región (%)



En el cuadro 1 se muestra el alcance por países de las evaluaciones hasta la fecha, determinado por región y por herencia administrativa. Se ha producido un aumento considerable del número de evaluaciones realizadas en países con una herencia administrativa rusa, todas de la región de Europa y Asia central, así como en la porción de África al sur del Sahara con herencia administrativa británica. La única disminución relativa de la aplicación (en términos porcentuales) se da entre los países con una herencia administrativa francesa.

Cuadro 1: Uso del instrumento del PEFA por región y herencia administrativa al 7 de octubre de 2009

Número de países	Origen de la herencia administrativa					
	Total	Británica	Francesa	Española/ portuguesa	Rusa	Otra/ combinada
Región						
África al sur del Sahara	67	34	26	4		3
Asia oriental y el Pacífico	14	5		1		8
Europa y Asia central	20				19	1
América Latina y el Caribe	28	12	1	15		
Oriente Medio y Norte de África	8	3	1			4
Asia meridional	12	9				3
Otras	2					2
Total	151	63	28	20	19	21

2.5 Evaluaciones reiteradas

Hasta octubre de 2009, se habían completado sustancialmente 26 evaluaciones reiteradas (es decir, hasta la etapa de borrador completo); en 25 de ellas se utilizó el Marco completo para la primera evaluación y las siguientes. Las evaluaciones reiteradas abarcaron 21 países, es decir, cinco evaluaciones constituían la tercera o cuarta evaluación en un país. En el cuadro 2.a se resume la situación. Cuatro países han tenido tres evaluaciones (Ghana, Malawi, Uganda y Tanzania), pero solo las de Ghana y Malawi pueden contarse como evaluaciones reiteradas genuinas; y ahora Tanzania tiene cuatro. La situación de la tercera evaluación de Tanzania (2007, actualizada en 2008 y aún inconclusa) no está del todo clara, ya que en ella se evalúan los progresos en el desempeño en materia de GFP en relación con la evaluación de 2004 (en la que se utilizó una versión “preliminar” diferente del Marco del PEFA) y no hace referencia a las evaluaciones de 2005 y 2006.

La situación de Uganda también es poco usual. El Auditor General llevó a cabo una evaluación del PEFA en 2008, y el informe se centró principalmente en la sección 3 del Marco (que comprende la calificación de indicadores). Este se publicó sin ningún examen externo de la calidad y no hizo referencia a la evaluación de 2005 para controlar cambios en el desempeño. Aunque el cumplimiento del Marco pareció satisfactorio (si se lo considera un borrador para examen), más tarde ese año se llevó a cabo, de todas maneras, una evaluación del PEFA impulsada por donantes.

A medida que se completen más evaluaciones reiteradas, será posible realizar un análisis más exhaustivo de ellas. Sin embargo, al considerar estas 26 evaluaciones reiteradas, vale la pena formular algunas observaciones.

- Primero, solo cuatro evaluaciones reiteradas se completaron dentro del período indicado en el Marco del PEFA (tres a cinco años). Todas las demás evaluaciones reiteradas se completaron antes del número mínimo de años que se había recomendado. A la evaluación de Guinea Bissau le falta un mes para cumplir los tres años, pero se la incluye en este gráfico.
- Segundo, solo en el 42% de las evaluaciones reiteradas que se completaron participaron los mismos organismos principales que en la evaluación anterior.

Cuadro 2.a Países con reiteración de las evaluaciones del PEFA sobre el desempeño

Country	1st Assessment		2nd Assessment		3rd Assessment		4th Assessment	
Afghanistan	Lead agency: WB Date: December 2005	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: WB Date: June 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Bolivia	Lead agency: Self Date: October 2007	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: WB Date: August 2009	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Ghana	Lead agency: DFID Date: September 2005	Desk study with 20 indicators scored	Lead agency: WB Date: June 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: EC Date: September 2009	Full PEFA assessment with PFM-PR		
Guinea Bissau	Lead agency: WB Date: June 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: EC Date: May 2009	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Honduras	Lead agency: WB Date: February 2006	CFAA update with full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: EC Date: December 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Kenya	Lead agency: DFID Date: July 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: EC Date: October 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Kosovo	Lead agency: WB Date: March 2007	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: WB Date: March 2009	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Kyrgyz Republic	Lead agency: DFID Date: January 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: SECO Date: August 2009	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Lesotho	Lead agency: WB Date: June 2007	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: DFID Date: July 2009	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Madagascar	Lead agency: EC Date: May 2006	Assessment based on draft 2004 PEFA Framework	Lead agency: WB Date: May 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Malawi	Lead agency: EC Date: July 2005	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: EC Date: August 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: EC Date: June 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR		
Moldova	Lead agency: EC Date: April 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: WB Date: June 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Mozambique	Lead agency: EC Date: March 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: Norway Date: February 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Papua New Guinea	Lead agency: WB Date: February 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: WB Date: October 2008	Updated rating table with little or no evidence				
St. Kitts and Nevis	Lead agency: EC Date: April 2007	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: EC Date: September 2009	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Tanzania	Lead agency: WB Date: May 2006	PEFA assessment as part of a PEFAR	Lead agency: WB Date: June 2006	Update of assessment table with substantial explanation but not a full report	Lead agency: WB Date: June 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: WB Date: March 2009	Full PEFA assessment with PFM-PR
Togo	Lead agency: WB Date: June 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: EC Date: November 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Trinidad and Tobago	Lead agency: EC Date: June 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: EC Date: October 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Uganda	Lead agency: EC Date: May 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: Auditor General of Uganda Date: March 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: WB Date: December 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR		
Vanuatu	Lead agency: EC Date: July 2006	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: EC Date: August 2009	Full PEFA assessment with PFM-PR				
Zambia	Lead agency: DFID Date: December 2005	Full PEFA assessment with PFM-PR	Lead agency: Self assessment Date: June 2008	Full PEFA assessment with PFM-PR				

Cuadro 2.b Países evaluados en el ejercicio de 2006 en los que no se han realizado evaluaciones reiteradas

Aplicaciones	Fecha	Región	Organismo principal	Tipo de evaluación	Situación	Reiteración planificada
Congo, Brazzaville	Mar. 06	África	Comisión Europea	Dual	Finalizada	No
Tanzanía, Gobierno local	Mayo 06	África	Banco Mundial	ID-GFP-SN	Finalizada	No
Islas Fiji	Jun. 05	Asia oriental y el Pacífico	Banco Mundial	Dual	Finalizada	No
República Democrática Popular Lao	Mayo 06	Asia oriental y el Pacífico	Comisión Europea	Integrada	Finalizada	2009
República Árabe Siria	Mar. 06	Oriente Medio y Norte de África	FMI	Integrada	Finalizada	No
Bangladesh	Abr. 06	Asia meridional	Banco Mundial	Integrada	Finalizada	No

En el cuadro 2.b se enumeran los seis casos en que se realizó una evaluación del PEFA inicial en el primer año posterior al lanzamiento del Marco del PEFA (es decir, en el ejercicio de 2006) pero donde aún no se ha llevado a cabo una evaluación reiterada. En ninguno de los seis casos la evaluación inicial constituyó un informe estándar de desempeño en materia de GFP. En un caso, se había planeado una reiteración. En general, de los 23 países que contaban con una evaluación inicial en 2006, un 74% ha tenido una evaluación reiterada dentro de un período de tres años. La calidad de estas evaluaciones reiteradas se analiza en la sección 3.7.

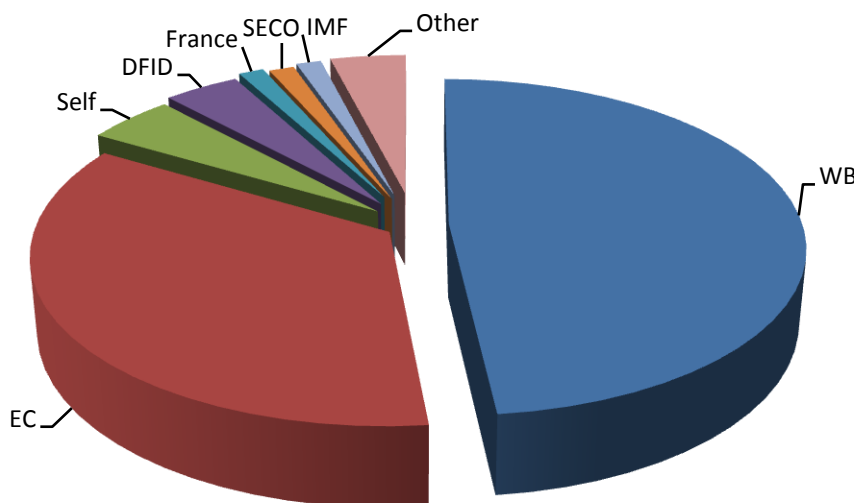
2.6 Participación de los organismos donantes y los Gobiernos asociados

Los organismos donantes han iniciado e impulsado la mayor parte de las evaluaciones, pero la participación de los Gobiernos ha aumentado considerablemente durante los últimos dos años. Las autoevaluaciones (llevadas a cabo por los Gobiernos mismos, utilizando su propio personal o los servicios de organizaciones no gubernamentales contratadas por ellos) y las evaluaciones conjuntas aún constituyen una proporción muy pequeña de las evaluaciones, pero la Secretaría espera que este número aumente en los próximos años. Los Gobiernos son cada vez más conscientes de los beneficios de las evaluaciones del PEFA en lo que respecta a identificar puntos débiles en el desempeño del sistema de GFP y, en consecuencia, brindar una base de referencia para el fortalecimiento de las estrategias de reforma de dicho sistema. De hecho, la categorización de las evaluaciones del PEFA en tres grupos (impulsadas por donantes, conjuntas o propias) se ha vuelto menos precisa porque está aumentando la participación de los Gobiernos.

El Banco Mundial y la Comisión Europea continúan siendo los principales organismos encargados de las evaluaciones del PEFA; el Banco encabeza la lista con un 48% de las evaluaciones y la Comisión Europea lo sigue con un 35%. En el diagrama 5 se resume la situación. La categoría “Otras” corresponde a evaluaciones encabezadas por instituciones donantes que solo han realizado una evaluación y no son asociados del PEFA.

Las evaluaciones encabezadas por el Banco Mundial a menudo forman parte de evaluaciones “integradas” o “de doble propósito” (por lo general, estas últimas). Otros organismos y naciones que han jugado un papel importante son el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), Francia, Suiza, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (OADI) y Noruega. Los organismos donantes que no son organismos principales a menudo participan en la evaluación con financiamiento o contribuyendo en el proceso de garantía de la calidad (por lo general, a través de grupos de donantes para la GFP que se forman en el país evaluado).

Diagrama 5: Organismos principales de las evaluaciones del PEFA



2.7 Cronología y publicación

Al 7 de octubre de 2009 se habían concluido **102** evaluaciones del PEFA. Aún quedan por finalizar 49 evaluaciones. Una cuestión que se debe considerar, como se indicó en el Informe de seguimiento anterior (2007), es el importante número de informes que al parecer tardan mucho tiempo en completarse. Este el caso de los informes de “doble propósito” (por lo general, encabezados por el Banco Mundial) y, en menor medida, de los informes individuales (habitualmente encabezados por la Comisión Europea). Para

completar los informes de doble propósito puede ser necesario más de un año. Por ejemplo, en febrero de 2008 la Secretaría formuló comentarios sobre los informes de evaluación del PEFA realizados en la provincia Sindh de Pakistán y en Himachal Pradesh, India. El informe sobre Himachal Pradesh se terminó en enero de 2009 y la evaluación sobre Sindh, en febrero de 2009².

De los informes finalizados, se han publicado 57 y, por lo tanto, aparecen en el sitio web del PEFA. En el cuadro 4 se resume la finalización y publicación de los informes de evaluación del PEFA.

Cuadro 3: Finalización y publicación de los informes de evaluación del PEFA, octubre de 2009

Donante principal	Número de evaluaciones encabezadas	Número de evaluaciones finales	Número de evaluaciones publicadas	Versión final	Publicación de la versión final
Banco Mundial	73	44	29	60%	66%
Comisión Europea	53	41	21	77%	51%
Otros	25	17	7	68%	41%
Total	151	102	57	68%	56%

Desde la situación de que se da cuenta en el Informe de seguimiento de 2007, el porcentaje de informes finales puestos a disposición del público a través de Internet aumentó del 42% al 56%. Se trata de un logro alentador, aunque aún se puede mejorar. La proporción de informes finalizados respecto del número total de informes comenzados se mantiene prácticamente constante en general, aunque se registra una diferencia decreciente entre los organismos principales.

² De acuerdo con la información proporcionada en enero por la oficina del Banco en Pakistán, el informe se finalizaría en marzo.

Capítulo 3

Análisis de la calidad de las evaluaciones del PEFA

3.1 Alcance de los exámenes de calidad de la Secretaría

Los datos de los exámenes de calidad formales correspondientes a los informes anuales de situación de la Secretaría de los ejercicios de 2007, 2008 y 2009 se presentan en el cuadro 7. En el caso del ejercicio de 2009, los datos indican un gran aumento en el número de evaluaciones en las que la Secretaría ha solicitado la realización de un examen de calidad (de 29 a 43). Esta es una nueva tendencia, ya que el cambio del ejercicio de 2007 al de 2008 fue bastante marginal. Al mismo tiempo, el análisis semestral de las evaluaciones del PEFA en curso y próximas a una finalización sustancial revela una tendencia extremadamente estable de aproximadamente 35 a 40 evaluaciones que alcanzan una finalización sustancial cada año y unas 15 evaluaciones que están en curso en un momento dado.

Cuadro 4: Número de exámenes de calidad realizados por la Secretaría a pedido

Año de operaciones	Exámenes de las notas conceptuales y los términos de referencia	Exámenes iniciales de los informes	Exámenes complementarios
Ej. de 2007	No informado	27	No informado
Ej. de 2008	13	29	No informado
Ej. de 2009	10	43	7

La comparación de esas tendencias podría conducir a dos conclusiones:

- El alcance de los exámenes de informes de la Secretaría se aproxima al 100% (aunque se sabe que algunos informes todavía se completan sin el examen de la Secretaría). Esto es una buena noticia.
- Existen evaluaciones basadas en el modelo del PEFA que no se registran en este análisis semestral, pero que luego aparecen en el examen de informes. Esto se ha señalado, por ejemplo, en las evaluaciones a nivel de los estados en Nigeria, y es un indicador de falta de información que debe resolverse en el futuro.
- Sin embargo, una tendencia menos alentadora es la disminución del número de notas conceptuales y términos de referencia que llegan a la Secretaría para un examen formal. El número corresponde a apenas un cuarto de las evaluaciones en curso y acusa una tendencia descendente.

Esto no quiere decir que la Secretaría no haya sido consultada respecto de la planificación de las evaluaciones, sino que la mayor parte de esa participación adoptó la forma de asesoramiento sobre los temas específicos que los planificadores hayan querido

comprender mejor. Esto no constituye una oportunidad para que la Secretaría formule comentarios sobre la aplicación de las prácticas recomendadas en el proceso de planificación de las evaluaciones, la coordinación de la labor analítica sobre GFP en general y la participación total de los interesados. En muchos casos, los términos de referencia para las evaluaciones del PEFA se obtienen de la Secretaría a través de contactos informales con el sector de consultoría privada y no de los asociados del PEFA y otros organismos principales participantes.

3.2 Examen de notas conceptuales y términos de referencia

Para el análisis de este informe de seguimiento, se examinaron las notas conceptuales y los términos de referencia de 20 evaluaciones³ en las que se habían solicitado comentarios de la Secretaría durante el período abarcado. De los exámenes realizados por la Secretaría, 11 correspondían a notas conceptuales preparadas por el Banco Mundial, seis se referían a términos de referencia formulados por la Comisión Europea y tres estaban relacionados con notas conceptuales y términos de referencia preparados por donantes bilaterales.

Este análisis solo se relaciona con comentarios que destacan deficiencias en la nota conceptual y los términos de referencia. Los comentarios se clasificaron en más de 20 ámbitos (información de referencia, propósito, alcance, etc.) extraídos de la lista de comprobación de términos de referencia emitida por la Secretaría. Cada una de estas esferas es importante, ya sea para la calidad de la evaluación o por la función de la evaluación como fuente común de información en el marco del enfoque reforzado de respaldo a la reforma de la GFP.

Las notas conceptuales y los términos de referencia revisados se compararon con los borradores originales para corroborar que se hubiera respondido a los comentarios. Las respuestas se clasificaron en tres categorías: completas, parciales o ninguna/insatisfactorias. En unos pocos casos no se presentaron a la Secretaría notas conceptuales y términos de referencia revisados, por lo que se examinaron los informes de desempeño para encontrar signos de respuesta. En algunos casos, no fue posible determinar si los comentarios habían sido aceptados.

Para las 20 evaluaciones se formularon 97 comentarios en total y, en promedio, se comentaron cinco ámbitos en cada nota conceptual o conjunto de términos de referencia, del total de 20 ámbitos analizados. Se comentó acerca de prácticamente todos los ámbitos, pero los comentarios más frecuentes tocaron los siguientes temas:

- la función/participación del Gobierno (60% de los exámenes)
- la finalidad de la evaluación (45%), habitualmente, respecto de la intención de incorporar un instrumento fiduciario de donantes o un plan de acción de reforma en el ID-GFP
- la composición del equipo y los insumos presupuestados (45%)

³ Debido a problemas tecnológicos, tres de los 23 exámenes realizados no pudieron investigarse.

- el alcance de la evaluación (40%), por lo general, respecto de la situación de entidades del Gobierno geográficamente descentralizadas.

En el 25% de los exámenes se formularon comentarios sobre mecanismos de validación externa, a menudo porque la Secretaría del PEFA no se mencionaba como examinador o estaba señalada como único examinador externo.

Se estableció que 82 comentarios recibieron respuestas. De estos, 45 se abordaron completamente (55%), 10 se abordaron parcialmente (12%) y 27 no se abordaron o se respondieron insatisfactoriamente (33%), en algunos casos debido a dificultades para comprender el comentario.

Los comentarios sobre la función del Gobierno y los mecanismos para la validación externa se abordaron en medida razonable (completamente en el 50% y el 80% de los casos, respectivamente), mientras que los comentarios sobre los otros tres ámbitos de comentarios más frecuentes por lo general no se abordaron satisfactoriamente (aproximadamente un 33% se trató completamente).

3.3 Examen de los informes de desempeño: Introducción

El examen de los informes de desempeño de este informe de seguimiento abarca 71 países/Gobiernos subnacionales en los que la Secretaría examinó evaluaciones del PEFA entre el 1 de abril de 2007 y el 31 de marzo de 2009. Cuarenta y cuatro de estos se encuentran ahora en la etapa de borrador revisado/final. Hasta dicho momento, la Secretaría no había recibido borradores revisados/finales de los 27 restantes, debido a que las evaluaciones eran relativamente recientes (siete desde el 1 de enero de 2009) o a que los borradores revisados/finales aún no se habían presentado a la Secretaría. Los 44 borradores revisados/finales incluyen ocho provenientes del período de informe anterior (hasta el 31 de marzo de 2007), que eran borradores iniciales que examinó la Secretaría durante ese período. De las 71 evaluaciones, 50 eran evaluaciones iniciales, 12 eran evaluaciones reiteradas y nueve correspondían a Gobiernos subnacionales.

El informe no abarca los informes que no se presentaron para examen de la Secretaría pero que esta recibió como borradores finales: el estado de Anambra (Nigeria), Nepal y la República Democrática del Congo. Se recibió un informe de la Federación de Rusia pero no se solicitó un examen. El informe tampoco abarca los informes de evaluación recibidos que no cumplían en la medida suficiente lo dispuesto en el Marco, por lo que no se consideraron evaluaciones completamente basadas en el PEFA: Bolivia, ex República Yugoslava de Macedonia y un estado de India.

En el resto de este capítulo se analizan los siguientes aspectos de los exámenes de informes: cumplimiento con respecto al uso del conjunto de indicadores, incidencia del caso “sin calificar”, alcance de los exámenes de calidad de la Secretaría y deliberaciones sobre las evaluaciones reiteradas.

3.4 Cumplimiento en el uso del conjunto de indicadores

El cumplimiento en el uso del conjunto de indicadores ha aumentado constantemente en el tiempo, como se indica en los cuadros 5.a y 5.b, y en el diagrama 6.

Cuadro 5.a: Índice agregado de cumplimiento de los borradores revisados/finales⁴

	Examinados entre junio de 2005 y marzo de 2007	Examinados entre abril de 2007 y marzo de 2009
Número de informes	47	43
Índice de cumplimiento promedio	59%	80%

El análisis de los índices de cumplimiento muestra dos mejoras positivas respecto del período cubierto por el informe anterior:

- El índice de cumplimiento en los borradores revisados/finales aumentó marcadamente del 59% en los dos períodos examinados en informes anteriores en total al 80% en el período actual (véase el cuadro 5.a)⁵.
- La diferencia en el índice de cumplimiento del borrador revisado/final y el borrador inicial fue considerablemente mayor (21 puntos porcentuales) que en el período de junio de 2005 a marzo de 2007 (10 puntos porcentuales) que abarcó el informe de seguimiento anterior. Esto indica un aumento en el grado de respuesta de los equipos de evaluación a los comentarios de otros examinadores, incluidos los de la Secretaría del PEFA (véase el cuadro 6).

La progresión de la calidad con el paso del tiempo se ilustra mejor en el cuadro 5.b y el diagrama 6 conexo, que muestran el índice, año por año, de acuerdo con el año en que se emitió el informe final. Los datos indican que el cumplimiento se aproxima al 100% en el caso de los informes finalizados.

⁴ El número de borradores examinados en relación con el período abarcado por el informe actual comprende ocho informes de los que se envió el borrador inicial a la Secretaría en el período cubierto por el informe anterior, pero que no se habían completado/finalizado sustancialmente al final de dicho período.

⁵ En el informe de seguimiento anterior se evaluaron las tendencias de cumplimiento en relación con el primer informe. El cumplimiento aumentó del 48% al 60% (página 28 del informe de seguimiento de 2007). Para facilitar la lectura, en este informe de seguimiento se evalúan las tendencias de cumplimiento en relación con los dos informes previos en conjunto.

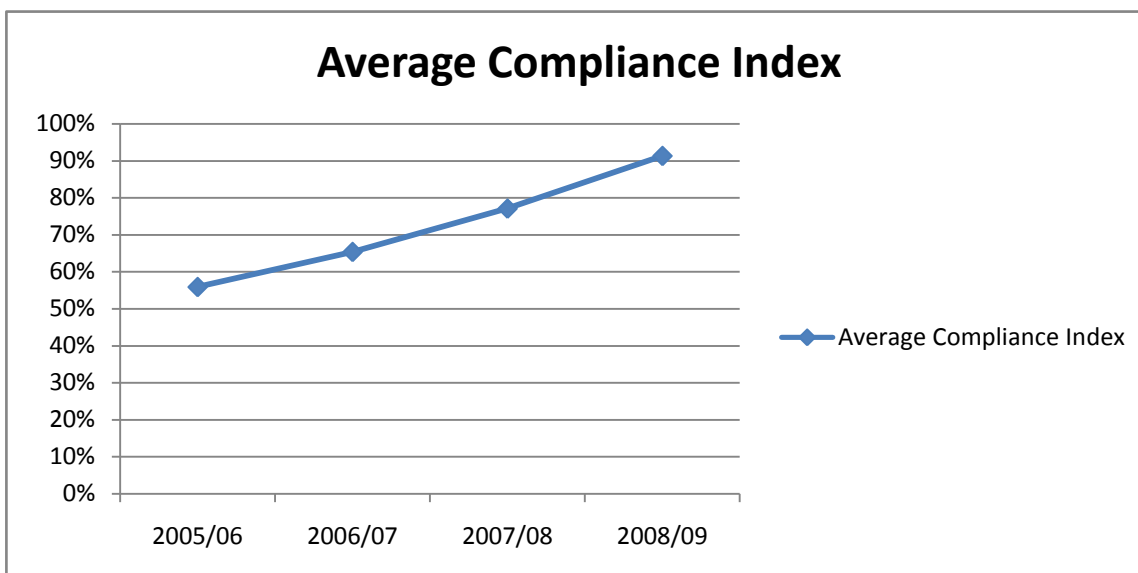
Cuadro 5.b Índice agregado de cumplimiento por año de finalización

Fiscal Year Report was Completed ¹	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09 ²	Total
Number of Finalized Reports	19	24	23	6	72
Average Compliance Index	56%	65%	77%	91%	69%

¹ Se utiliza el período del ejercicio económico del Banco Mundial, de julio a junio.

² Solo se considera un período de ocho meses (julio de 2008 a febrero de 2009), ya que febrero fue el último mes en que se determinó el estado oficial de las evaluaciones al momento de realización de este análisis.

Diagrama 6: Índice agregado de cumplimiento de los borradores revisados/finales



Sin embargo, queda por responder el interrogante de por qué en el período de ocho meses del ejercicio de 2009 (julio a febrero) solo se observaron seis informes finalizados, en comparación con valores del cuádruple en cada uno de los dos ejercicios anteriores.

En el cuadro 6 se muestra el índice de cumplimiento del período comprendido en este informe, correspondiente a grupos de indicadores representados por cada dimensión fundamental más la dimensión de las prácticas de los donantes. En la segunda y tercera columna se muestra el índice de cumplimiento inicial y el índice revisado/final de los 44 informes revisados/finales. En la última columna se muestra el índice de cumplimiento inicial de los 27 países cuyos borradores revisados/finales aún no se han presentado a la Secretaría.

El nivel de cumplimiento parece bastante similar en las dimensiones fundamentales. El índice de la primera dimensión fundamental sobre credibilidad presupuestaria por lo general es superior al medio, probablemente debido a la naturaleza estrictamente cuantitativa de los cuatro indicadores en cuestión. En el caso de la cuarta dimensión fundamental, relativa a la ejecución del presupuesto, se observa un índice ligeramente

inferior al medio, especialmente cuando la Secretaría no recibió posteriormente una versión revisada del informe.

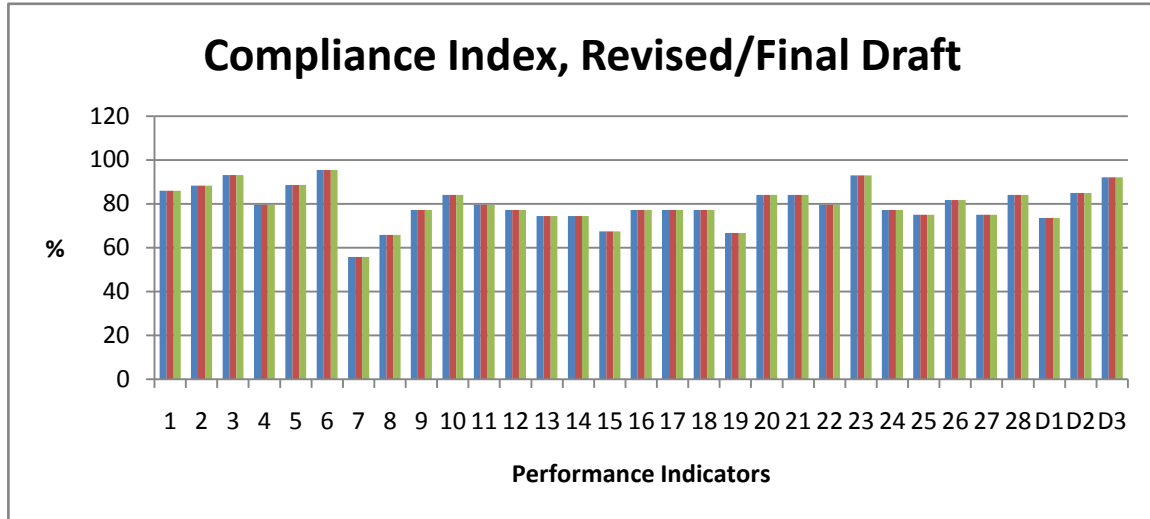
Cuadro 6: Índice de cumplimiento (IC) por dimensiones fundamentales o prácticas de los donantes

Dimensión fundamental	IC (%) Borradores iniciales 44 informes	IC (%) Borradores revisados/finales 44 informes	IC (%) Borradores iniciales 27 informes
Dimensión fundamental 1	70	87	63
Dimensión fundamental 2	54	78	60
Dimensión fundamental 3	59	78	50
Dimensión fundamental 4	55	76	49
Dimensión fundamental 5	61	81	62
Dimensión fundamental 6	55	80	65
Prácticas de los donantes	65	84	59
IC general, 2007-09	59	80	57
IC general, 2005-07 (46 informes)	48	58	

El IC de los 27 borradores de informes iniciales que no se habían finalizado es prácticamente igual al IC inicial de los 44 informes que ahora se encuentran en la etapa de borrador final/revisado: 57% frente a 59%. Si se mantiene el mismo patrón, el IC final de estos 27 borradores también debería ser considerablemente superior al IC de los borradores iniciales.

En el diagrama 7 se muestran las calificaciones de cada indicador en los 44 borradores revisados/finales. El único indicador con un IC inferior al 60% es el ID-7 (56%). En el informe de seguimiento anterior aparecían seis indicadores de desempeño con IC bajos (7, 8, 10, 15, 22, D-1), los cuales, además, eran mucho más bajos (del 29% al 43%). Los indicadores de desempeño con IC entre el 60% y el 70% son tres: ID-8, 15 y 19. Los indicadores de desempeño con IC entre el 70% y el 80% son 11 en total. Un poco más de la mitad de los indicadores (16) tuvieron IC de 80% o superiores.

Diagrama 7. Índice de cumplimiento entre indicadores: Borrador revisado/final



La comparación con el IC por indicador del período de seguimiento anterior (2005-07) muestra los cambios del IC entre los borradores inicial y final/revisado. Los mayores cambios corresponden a los ID-4, 7, 15, 22 y 27.

Estas son observaciones específicas basadas en una mirada a todos los informes de evaluación internos preparados como aportación a este informe:

- En algunos países, prácticamente no hubo cambios entre el IC del borrador inicial y el informe final, lo que indica la posibilidad de que los comentarios de la Secretaría se hayan pasado por alto en gran medida. Estos países son: Haití, Guinea, Santo Tomé y Tuvalu.
- Siete informes pasaron dos rondas de examen de la Secretaría antes de alcanzar la categoría de informes finales, lo cual mejora la calidad final del informe: Moldova, Montenegro, estado de Maharashtra (India), Uganda (aunque el borrador definitivo no se había recibido hasta el momento), Malawi, Seychelles, Liberia y Afganistán (mediante preguntas enviadas por el equipo en respuesta a los comentarios de la Secretaría sobre el borrador inicial).

3.5 Incidencia de los casos “sin calificar”

El índice de cumplimiento es una estadística numérica que divide el número de calificaciones correctamente respaldadas (basadas en datos suficientes y en una adecuada calificación de ellos) por el número de indicadores utilizados. El número de indicadores utilizados puede ser inferior a los 31 indicadores del Marco, por tres motivos, principalmente:

- Algunos indicadores no se utilizan porque *no son aplicables* (NA) debido a las circunstancias nacionales. Habitualmente, esto sucede cuando no existen

Gobiernos subnacionales (por lo que el ID-8 no es aplicable) y/o no hay apoyo de donantes para fines del presupuesto (D-1) o el apoyo de los donantes para los proyectos es nulo o insignificante (D-2, D-3). En este caso, obviamente es legítimo medir el IC como el número de calificaciones correctamente respaldadas multiplicado por el número de indicadores utilizados (restando los indicadores NA del máximo de 31 indicadores).

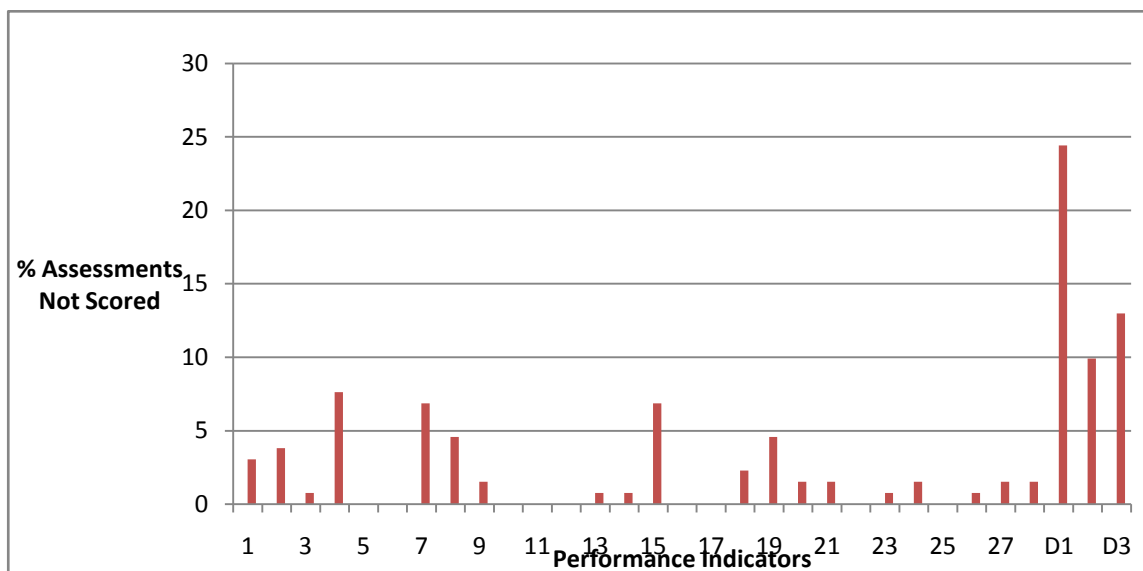
- Algunos indicadores entran en la categoría *no utilizados* (NU) debido a una decisión deliberada de no utilizarlos, tomada antes de la evaluación, incluso aunque puedan ser calificados. Posteriormente, el IC se mide siguiendo el mismo proceso que para los indicadores NA. Los países en que no se han utilizado indicadores deliberadamente, aun cuando se podrían haber utilizado, son Kosovo (indicadores sobre asociados en la tarea del desarrollo), Tuvalu (indicadores sobre asociados en el desarrollo y administración de ingresos), la ciudad de Dakar, Santo Tomé (indicadores sobre asociados en el desarrollo y supervisión y examen externo), Senegal (indicadores sobre asociados en el desarrollo) y cuatro estados de Brasil (indicadores sobre asociados en el desarrollo).
- Algunos indicadores entran en la categoría *sin calificar* (SC) porque el equipo de evaluación no logró obtener la información necesaria para calificar (debido, tal vez, a problemas en la planificación de reuniones y/o la falta de cooperación de las autoridades). El IC se mide de la misma forma que se explicó antes. Estos casos suelen relacionarse con la falta de información para calificar solo una de las dimensiones del indicador, en tanto que otras dimensiones se calificarían correctamente.

En el diagrama 8 se muestra la incidencia de los indicadores sin calificar, expresados como porcentaje de los indicadores que no han sido calificados. Cada barra representa el porcentaje de veces que no se calificó un indicador.

El diagrama indica que los indicadores sobre los asociados en la tarea del desarrollo tienen la incidencia mayor (igual que lo observado en el informe de seguimiento de 2007). El D-1 tiene 25 casos, pero 16 de ellos son “NA”. Los indicadores D-2 y D-3 tienen 22 casos, de los cuales solo 4 son “NA”, por lo que el problema de no utilizar deliberadamente estos indicadores es más serio. Un hecho alentador es que los casos del D-2 y D-3 han disminuido de 30% y 35% en el informe de seguimiento de 2007 al 10% y 14%, respectivamente. Los otros indicadores con casos relativamente numerosos sin calificar son los ID-4, 7, 15 y 8. Sin embargo, como se indica anteriormente, los casos sin calificar de los primeros tres principalmente son consecuencia de la redacción de los criterios de calificación. La incidencia del ID-8 es reflejo de su situación de “NA” en algunos informes.

Algunos indicadores no tienen calificación correspondiente al actual período de seguimiento, pero sí la tenían en el anterior informe de seguimiento: los ID-12, 16, 17, 22, 23 y 25.

Diagrama 8: Incidencia de los indicadores sin calificar



Cabe señalar que el diagrama 8 se basa en los 71 países alcanzados por este informe de seguimiento. Debido a que 27 de estos aún se encuentran en la etapa del borrador inicial, es posible que la incidencia de casos sin calificar se observe en el borrador revisado/final, si se encuentran datos que justifiquen la calificación.

El Marco del PEFA está diseñado como un marco integral y se deberían utilizar todos los indicadores, a menos que sea claro que no son aplicables. En ese caso, se debe proporcionar una justificación de por qué se ha omitido el indicador.

3.6 Cumplimiento de otras secciones del ID-GFP

En el cuadro 7 se resumen los casos en que la Secretaría ha recomendado un fortalecimiento considerable de otras secciones además de las relativas a los indicadores de desempeño, es decir, las secciones 1, 2, 4 y la evaluación resumida. En el cuadro también se aprecia la medida en que el borrador final/revisado aborda satisfactoriamente esos comentarios. Además se observa que aproximadamente el 60% de las recomendaciones de la Secretaría se toma en cuenta en el borrador revisado/final.

El cuadro 7 hace referencia a los 44 informes de los que se recibió una versión posterior del documento. Asimismo, se recomendaron medidas de fortalecimiento en la mayoría de las categorías mencionadas para los países que no habían enviado su borrador definitivo/revisado.

Cuadro 7: Cumplimiento de otras secciones del ID-GFP

Sección	Borrador inicial Número de países en que se recomiendan actividades de fortalecimiento 1/	Borrador revisado/final Número de países donde se abordaron las recomendaciones 2/
Evaluación resumida	27	17 (63%)
Introducción, sección 1	21	12 (57%)
Antecedentes nacionales, sección 2	24	14 (58%)
Proceso de reforma del Gobierno, sección 4	16	10 (63%)
Características específicas del país, sección 3.8 3/	1	1 (100%)

1/ Abarca solo aquellos países que han presentado informes revisados/finales.

2/ En los casos en que las recomendaciones se incorporan parcialmente, los países se cuentan como medio.

3/ Solo dos informes parecían contar con una subsección referente a cuestiones específicas de los países (Azerbaiyán e Islas Salomón).

Estas son las principales conclusiones:

- La sección que, con más frecuencia, requiere fortalecimiento es la evaluación resumida. Al parecer se ha abordado en gran medida el comentario del informe de seguimiento de 2007 (párrafo 89) que indica que la primera parte de la evaluación resumida comúnmente es una lista de indicadores y que, en consecuencia, el análisis sobre las repercusiones en los resultados presupuestarios se ve menoscabado, aunque es claro que se puede mejorar más la situación. Se están preparando más sinopsis (como se recomendó en el informe anterior). La evaluación resumida se está convirtiendo en un instrumento más útil para indicar el modo de reforzar la estrategia de reforma de la GFP de un Gobierno, aunque se podría hacer más para dar prioridad al tratamiento de las cuestiones más problemáticas, como utilizar mucho más la matriz del apéndice 1 del Marco. Las mejoras de calidad en esta esfera pueden deberse a la capacitación sobre cómo utilizar el Marco y la experiencia adquirida a través de la realización de numerosas evaluaciones del PEFA.
- Un elemento que se omite con frecuencia en la introducción es una descripción integral (por ejemplo, en un cuadro) de la estructura del sector público en lo que respecta al número de entidades, su importancia relativa y las relaciones fiscales. Esta omisión influye negativamente en el entendimiento de qué partes del gobierno general cubre la evaluación y la importancia relativa de algunos indicadores, especialmente los ID-8 y 9.
- Como se señala en el cuadro 6, muy pocos informes han tenido una subsección sobre cuestiones específicas del país. Esas cuestiones se suelen describir en otra parte del informe, por lo general en la sección de antecedentes 2.

- En varios informes se ha omitido la sección 4 de un ID-GFP estándar, relativo al proceso de reforma del Gobierno.

3.7 Evaluaciones reiteradas

A fines de marzo de 2009, se habían completado sustancialmente las evaluaciones reiteradas de 12 países⁶. La calidad de estos ejercicios varía ampliamente. El principal propósito de las evaluaciones reiteradas es controlar el desempeño desde la última evaluación. Para lograrlo, es necesario garantizar que se comparen los mismos elementos. Esto significa verificar, por ejemplo, si se cometieron errores en la metodología de calificación durante la evaluación anterior o si se utilizaron datos distintos para calcular la calificación (quizás porque las cuentas auditadas de los años incluidos en el informe anterior pueden presentar cifras de ingresos y gastos distintas de las utilizadas por los evaluadores). También significa verificar que el alcance y las definiciones de los términos sean los mismos en ambas evaluaciones.

En el cuadro 8 se resumen las características principales de las evaluaciones reiteradas que se han llevado a cabo hasta la fecha.

⁶ En comparación con los 21 países con evaluaciones reiteradas que se enumeran en el cuadro 2.a, después de marzo de 2009 se recibieron siete evaluaciones, y en dos de los casos, el organismo principal consideró que se trataba de nuevas evaluaciones iniciales, por lo que se desestimó la comparación.

Cuadro 8: Evaluaciones reiteradas

País	Problemas de calificación anteriores que se han identificado	Problemas de modificación de datos que se han identificado	Problemas de definición que se han identificado	¿Es válido el seguimiento de los progresos?
Madagascar		9 ID		Sí
Mozambique	1 ID	2 ID		En gran medida
Moldova	3 ID	1 ID		En gran medida
Afganistán		2 ID	2 ID	Incomprobable
Malawi	6 ID	1 ID	1 ID	En gran medida
Uganda	6 ID	7 ID	1 ID	En gran medida
<i>Zambia I/</i>	<i>3 ID</i>			<i>En gran medida</i>
<i>Kenya I/</i>	<i>1 ID</i>		<i>1 ID</i>	<i>En gran medida</i>
<i>Togo I/</i>				<i>No</i>
<i>Tanzanía I/</i>				<i>No</i>
<i>Trinidad I/</i>	<i>Sí, muchos</i>		<i>1 ID</i>	<i>Parcialmente (en 4-5 ID)</i>
<i>Papua Nueva Guinea I/</i>				<i>No</i>

I/ Los borradores finales no se habían recibido al final de marzo de 2009.

La cuestión principal es la posibilidad de establecer una comparación cuando los IC son bajos en uno o ambos años, como en el caso de algunos de los países mencionados. Una evaluación satisfactoria es aquella en la que se verifica la base sobre la cual se asignaron las calificaciones de la evaluación anterior, teniendo en cuenta posibles errores y/o la imposibilidad de realizar comparaciones con la evaluación actual, y evaluando los cambios en el desempeño a lo largo del tiempo y en relación con esa base. A los fines de realizar una comparación en general, los índices de cumplimiento de la evaluación anterior y la reiteración deben ser razonablemente altos. Únicamente después de que se haya realizado esta verificación será válido controlar los progresos en el desempeño en materia de GFP a partir de los cambios en las calificaciones. Para contribuir al proceso de verificación, sería muy útil para los equipos de evaluación tener acceso a los comentarios de la Secretaría sobre el informe final de la primera evaluación (un problema que se ha observado es que los equipos de evaluación pueden tener una visión diferente, respecto de la Secretaría, de la adecuación de la calificación de la primera evaluación) y a las notas detalladas de los evaluadores anteriores, que puede no estar reflejadas en el informe.

Solo la evaluación de Madagascar parece haber sido controlada de un modo válido en forma prácticamente total, mientras que cerca de la mitad de las evaluaciones reiteradas que se examinaron ofrecen una base bastante confiable para controlar los progresos.

Cinco de las 12 evaluaciones reiteradas ofrecen una base limitada para controlar los cambios en el desempeño, ya sea porque no se intentó realizar el seguimiento de dichos cambios o porque la tasa de cumplimiento de uno o ambos informes fue demasiado baja para ofrecer un parámetro adecuado para la comparación.

En algunas evaluaciones reiteradas se volvieron a calificar los indicadores de evaluaciones anteriores. Esta práctica es peligrosa, ya que, por lo general, implica cambiar una evaluación sin consultar ni acordar los cambios con el equipo responsable de la evaluación anterior. Las evaluaciones posteriores a la inicial pueden poner en tela de juicio las nuevas calificaciones y conducir a controversias interminables.

3.8 Conclusiones sobre los exámenes de calidad de la Secretaría

La mejora constante del índice de cumplimiento es una señal alentadora que podría ser el resultado de cuatro años de esfuerzos sólidos de capacitación y divulgación, un número creciente de evaluadores del PEFA experimentados, junto con un alcance más amplio de los exámenes de calidad de los informes, especialmente desde el comienzo del ejercicio de 2009.

Sin embargo, el índice de cumplimiento refleja solo el suministro de datos suficientes y el correcto uso de esos datos para calificar los indicadores. Si bien esto es útil para algunos fines, no sirve para verificar la exactitud y exhaustividad de los datos e información proporcionados, ni mide la calidad del resto del informe. La exactitud y exhaustividad de los datos depende de que todos los principales interesados de un país participen proporcionando los datos necesarios y controlando que se utilicen adecuadamente en el informe. También depende de que se disponga de recursos adecuados para la tarea de evaluación, especialmente relativos a la calidad, la composición, el tiempo y la logística necesarios en el equipo de evaluación. Estos son factores que se determinan en la etapa de la nota conceptual y los términos de referencia, y es difícil cambiarlos posteriormente. Deberían describirse en el borrador del informe —y en cierta forma se lo hace—, y esa descripción —si está bien hecha— podría garantizar que los datos obtenidos y utilizados fueran exhaustivos y exactos. Sin embargo, por lo general es demasiado tarde proponer enmiendas significativas en la etapa de preparación del informe.

En el programa se deben considerar las siguientes medidas de garantía de calidad:

- Garantizar que la nota conceptual y los términos de referencia de todas las evaluaciones planificadas se sometan a un examen de calidad ejecutado por la Secretaría (preferentemente, junto con otra de las principales partes interesadas del país).
- Preparar un índice de calidad y cumplimiento para las notas conceptuales y los términos de referencia (utilizando la nota de prácticas recomendadas como punto de partida para determinar las normas) y realizar el seguimiento de su avance, como sucede actualmente con el índice de cumplimiento de la evaluación de indicadores.

- Preparar un índice de calidad y cumplimiento para las demás partes de un ID-GFP, como complemento del índice de cumplimiento de la evaluación de indicadores, y realizar el seguimiento de su avance conjuntamente con el índice de cumplimiento de la evaluación de indicadores.

Capítulo 4

Encuesta sobre costos y uso de recursos para las evaluaciones

A fin de proporcionar un punto de referencia para ayudar a los administradores en la etapa de asignación de recursos de la preparación de una evaluación del PEFA, se recopiló y analizó la información sobre costos de una muestra de 30 evaluaciones (15 encabezadas por la Comisión Europea, 10 por el Banco Mundial y 5 por otras organizaciones asociadas del PEFA). La muestra no se eligió al azar; se consideraron las 71 evaluaciones de este período de seguimiento. La decisión de incluir una evaluación se basó en la disponibilidad de presupuesto o el costo efectivo y su composición.

En el análisis cabe realizar algunas aclaraciones. Primero, no se incluyeron las horas de trabajo dedicadas al examen por los pares porque la mayoría de los examinadores no especificó el tiempo dedicado en forma separada de otras tareas diarias u otros proyectos. Segundo, los totales se convirtieron a dólares estadounidenses cuando estaban expresados en otra moneda, utilizando el tipo de cambio del primer día del mes en que comenzó la misión principal. Tercero, se incluyen países con algunas contribuciones financieras faltantes, pero consideradas insignificantes. Cuarto, debido al tamaño limitado de la muestra, las cifras financieras utilizadas son una combinación de valores presupuestados y efectivos.

El costo promedio (la media) de una evaluación del PEFA resultó ser de US\$126 000. Fue similar en las distintas regiones y en la Comisión Europea (US\$137 000) y el Banco Mundial (US\$134 000), pero significativamente inferior en aquellas impulsadas por otras organizaciones asociadas del PEFA (US\$75 000). De las cinco evaluaciones de esta categoría, Guinea podría considerarse una anomalía, mientras que los costos no relacionados con las horas de trabajo de Noruega y el cantón de Lucerna en Suiza, de valor cero o muy bajo respectivamente, son la explicación de sus bajos costos generales. Cuando se consideran los días de trabajo utilizados (o planificados) por la organización principal, el promedio de la Comisión Europea (79) se ubica en un valor cercano al de otras organizaciones asociadas del PEFA (76), mientras que el del Banco Mundial es considerablemente superior; sin embargo, esto puede encontrar su explicación en que el tamaño de la muestra puede ser menor debido a la falta de información suficiente acerca de cuatro evaluaciones del Banco Mundial y el elevado número de días de trabajo en el caso de un par de países (Azerbaiyán, con 275, e Indonesia, con 195).

Trece de las 30 evaluaciones del PEFA recibieron cofinanciamiento de algún tipo. De esas 13, tres recibieron financiamiento de fondos fiduciarios de varios donantes ya establecidos en el país. Como organismo principal, el Banco Mundial se asoció con otras organizaciones en seis de las 10 evaluaciones, mientras que la Comisión Europea lo hizo en solo cuatro de las 11 evaluaciones que encabezó. Sin embargo, cuando no fueron el organismo principal, la Comisión Europea contribuyó en cuatro evaluaciones y el Banco Mundial, solo en una. En este ejemplo, el Departamento de Desarrollo Internacional del

Reino Unido (DFID) fue el único asociado del PEFA que no encabezó una evaluación, pero contribuyó financieramente.

Hubo, en promedio, tres evaluadores en el equipo principal del PEFA de las evaluaciones encabezadas por la Comisión Europea y por otras organizaciones asociadas del PEFA. El promedio del Banco Mundial fue de cinco. El costo promedio ponderado de un evaluador, basado en días por persona, fue de US\$1068. La tarifa diaria promedio de un evaluador de la Comisión Europea fue de US\$1285, mientras que la de los evaluadores contratados por otras organizaciones asociadas fue de US\$1286. El costo promedio de un evaluador del Banco Mundial fue de US\$767. Este costo inferior puede deberse a varias razones, incluido el uso menos frecuente de empresas consultoras, la contabilización más integral de las horas de trabajo y las frecuentes exenciones tributarias de los salarios y honorarios de los evaluadores.

El tamaño del país —en lo que respecta a población y, en medida algo menor, al PIB total— demostró una correlación significativa con el número total de días de trabajo utilizados para completar una evaluación. No ha sido posible encontrar una correlación entre el nivel de recursos aplicados y la calidad del informe de evaluación, de acuerdo con la medición del índice de cumplimiento de la Secretaría.

Los detalles completos de la encuesta se presentan en el anexo B de este informe.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Aplicación

El número de informes de evaluación del PEFA recibidos por la Secretaría aumentó de 67 en agosto de 2007, según lo indicado en el informe de seguimiento anterior (2007), a 151 en octubre de 2009. El número de países alcanzados aumentó a 102, y la diferencia está dada por la participación de los Gobiernos subnacionales y las evaluaciones reiteradas. La gran mayoría de evaluaciones se continúa realizando a nivel del Gobierno central. La mayor parte son evaluaciones del PEFA individuales, y esta proporción ha aumentado durante el actual período de informe; la gran mayoría utiliza el Marco completo del PEFA, y esta cifra también aumentó durante el período de este informe.

Una proporción cada vez mayor de informes concluidos se pone a disposición del público a través de Internet (de un 42% en 2007 a un 56% en octubre de 2009).

El uso del Marco a nivel de los Gobiernos subnacionales aún es muy limitado, pero está aumentando. Países de gran tamaño, como India, Pakistán, Argentina y Brasil, han realizado evaluaciones en los Gobiernos subnacionales. En la actualidad, el número de informes finales es muy reducido. Solo en dos casos los evaluadores utilizaron las orientaciones sobre el uso del Marco del PEFA a nivel de los gobiernos subnacionales.

Cumplimiento

En ese informe se examina la calidad de 71 evaluaciones del PEFA recibidas y examinadas por la Secretaría durante el período de informe, incluidas ocho provenientes del período anterior, que eran borradores iniciales recibidos pero no revisados o finalizados hasta después del 1 de abril de 2007. De los 71 informes, 44 ya se encuentran en la etapa de borrador revisado/final. Sesenta informes corresponden al Gobierno central y 12 son reiteraciones.

El índice de cumplimiento promedio ha mejorado constantemente con el tiempo, alrededor de un 10% cada ejercicio económico, desde un 56% en el primer año de aplicación del Marco (ejercicio de 2006) hasta un 91% en el ejercicio de 2009 (solamente de julio a marzo). El avance se ha distribuido entre todos los indicadores y dimensiones fundamentales.

La diferencia en el índice de cumplimiento entre el borrador inicial y el borrador revisado/final es considerable (del 59% al 80%), lo cual indica que los equipos de evaluación han abordado seriamente el tratamiento de los comentarios de la Secretaría del PEFA y otros. El IC de los borradores iniciales de los 46 informes incluidos en los períodos de informe anteriores (excluidos los ocho trasladados al período actual) fue del

48%, lo que indica que la mejora al momento del borrador final respecto del borrador inicial fue ligeramente superior que en el período de informe anterior.

El número de indicadores “problemáticos” (definidos como aquellos con un índice de cumplimiento inferior al 60%) ha disminuido notablemente, hasta llegar a un solo indicador (ID-7), en comparación con los seis indicadores del informe anterior.

El Marco se cumple más estrictamente y, por lo general, se utiliza el conjunto completo de indicadores. También ha descendido considerablemente la presencia de indicadores “no utilizados” o “sin calificar”. No obstante, el fenómeno aún se observa en algunos indicadores, especialmente aquellos relativos a las prácticas de los donantes (en particular, D-2 y D-3), que no se utilizan cuando podrían utilizarse. Los indicadores no utilizados se relacionan principalmente con los indicadores de los donantes, los indicadores de administración de ingresos (por ejemplo, en Tuvalu) y el ID-19 (por ejemplo, en Gambia y Pakistán), ya que esto se aborda en una evaluación del conjunto de indicadores de referencia para adquisiciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

También parece haber mejorado la diligencia con la que se completan otras secciones del informe de desempeño, especialmente con respecto a la evaluación resumida, aunque existe margen para otras mejoras.

La mejora de la calidad de los informes de desempeño puede atribuirse a lo siguiente:

- Mayor calidad de los equipos de evaluación, principalmente como resultado de la capacitación recibida sobre el uso del Marco, la reducción de la práctica de que el equipo fuera una sola persona (habitualmente para los pequeños Estados insulares) y la experiencia adquirida luego de realizar varios informes de evaluación (ahora algunos consultores cuentan con numerosos informes de evaluación del PEFA en su haber).
- Asignación de más tiempo para llevar a cabo las evaluaciones.
- Mucha mayor participación de los Gobiernos en el proceso de evaluación, y cada vez más en forma de autoevaluaciones (aunque se partiera de muy pocas).
- Mayor atención prestada a la garantía de la calidad.

No obstante, aún hay margen de mejora. Todavía se deben revisar o finalizar 26 borradores iniciales (según le consta a la Secretaría). Esto es factible en el caso de los seis informes recibidos entre enero y marzo de 2009, pero aun así quedan 20 informes examinados por la Secretaría antes del final del año pasado que no se han revisado/finalizado.

De los 43 informes, solo siete borradores revisados se enviaron a la Secretaría para comentarios (incluidas las respuestas de la Secretaría a las preguntas del equipo de evaluación o el organismo de donación patrocinante). Para que la garantía de la calidad

funcione adecuadamente, la Secretaría debería evaluar todos los informes revisados antes de que se conviertan en borradores finales.

La calidad de las evaluaciones resumidas y otras secciones del informe de evaluación parecen haber mejorado desde el último período de informe, aunque aún hay margen de avance. Es alentador saber que los comentarios de la Secretaría sobre los borradores iniciales de estas secciones se tienen en cuenta en la mayoría de los informes. La preparación de las evaluaciones resumidas se beneficiaría con un análisis más sólido de la importancia relativa de los indicadores en los casos en que se ha identificado un desempeño deficiente. Esto ayudaría a determinar los pasos siguientes para revisar las estrategias de reforma y los planes de acción sobre la GFP.

Las prácticas relativas a la realización de evaluaciones del PEFA parecen haber mejorado en todas sus esferas, y muy pocos informes de evaluación se vieron afectados negativamente por prácticas deficientes en lo que respecta a calidad. Los Gobiernos se han involucrado mucho más en las evaluaciones, incluso en aquellas que están impulsadas por los donantes (aún son la gran mayoría). Algunas prácticas que podrían mejorarse considerablemente son la capacitación provista sobre el PEFA (utilizando el curso de dos o tres días preparado por la Secretaría), el acortamiento del tiempo dedicado a finalizar el informe, que aún es demasiado extenso en muchos casos, especialmente cuando la evaluación del PEFA forma parte de un producto mayor (como los PEMFAR), y el tiempo transcurrido entre las evaluaciones, que debería ser de tres años, como mínimo.

La capacitación aumentó drásticamente durante el período examinado, ya sea porque la Secretaría brindó cursos directamente o porque lo hicieron otras partes (por ejemplo, el Banco Mundial y otros entes de capacitación “acreditados” por la Secretaría). Se ha proporcionado capacitación a Gobiernos, consultores y organismos donantes. Sin embargo, el número de cursos para funcionarios del Gobierno, posiblemente los destinatarios más importantes de la capacitación, aún es reducido, pero está aumentando.

Durante el período de informe se llevaron a cabo 12 evaluaciones reiteradas. De estas, solo siete pueden considerarse razonablemente satisfactorias porque verificaron que fuera posible comparar las calificaciones e indicaron qué progresos se habían alcanzado desde el informe anterior. Solo una (Madagascar) puede considerarse totalmente satisfactoria. Una cuestión primordial es que los equipos de las evaluaciones reiteradas probablemente no hayan tenido acceso a los comentarios de la Secretaría sobre el primer informe. Por eso, aunque se identificaron problemas relativos a la posibilidad de establecer comparaciones, es posible que los equipos de evaluación no hayan tenido en cuenta todas las cuestiones de cumplimiento planteadas en el primer informe.

Al inicio del análisis de este informe de seguimiento, solo han transcurrido tres años desde que se realizaron las primeras evaluaciones. Por lo tanto, no sorprende que la mayor parte de las evaluaciones realizadas hasta la fecha no hayan seguido el intervalo recomendado de tres a cinco años entre la evaluación inicial y la reiteración. Sin embargo, los cortos intervalos y los cambios frecuentes en el organismo que encabeza la

investigación podrían indicar que las evaluaciones no se realizan de manera bien coordinada para los fines establecidos conjuntamente.

Una encuesta sobre los costos y el uso de recursos en la realización de las evaluaciones del PEFA se incluyó en el presente informe de seguimiento. Ella revela que los costos promedio y las horas de trabajo son relativamente uniformes en las distintas regiones y organismos principales/de financiamiento, aunque existe cierta variación en este último caso, en parte debido a que se utilizaron enfoques diferentes para conformar los equipos de evaluadores.

Recomendaciones

- Debería continuar promoviéndose la participación dinámica del Gobierno en el proceso de evaluación, lo que incluye mayores actividades de capacitación para los funcionarios públicos, a fin de que jueguen un papel determinante en la aplicación de la evaluación.
- Continúa siendo válida la recomendación actual de llevar a cabo evaluaciones reiteradas formales y completas con una frecuencia de entre tres y cinco años, y definitivamente no cada año.
- Los asociados deberán alentar a los jefes de equipo a compartir las notas conceptuales en la etapa de borrador para que la Secretaría formule comentarios.
- El proceso de examen por los pares debería determinarse en la etapa de la nota conceptual; el mecanismo de garantía de la calidad debería ser transparente, estar establecido en la nota conceptual y los términos de referencia, y explicado en el informe completo.
- En el caso de los informes sobre los que la Secretaría del PEFA haya formulado comentarios, se alienta a los asociados a compartir las versiones revisadas, para que esta pueda comprobar que se han abordado los comentarios.
- La Secretaría preparará directrices para las evaluaciones reiteradas. Estas podrían incluir la recomendación de establecer específicamente en la nota conceptual y los términos de referencia la necesidad de que en la evaluación se controlen los cambios en el desempeño respecto de una evaluación anterior específica.
- Los equipos encargados de las evaluaciones reiteradas deberían recibir los comentarios de la Secretaría sobre el informe de evaluación anterior que se ha concluido, a fin de mejorar las bases de seguimiento de los progresos.
- Para reforzar las evaluaciones resumidas —para centrar más la atención en la importancia relativa de los puntos débiles— se deberían mejorar las orientaciones y la capacitación sobre la preparación de esta sección.
- Se debería reforzar la capacitación relativa al PEFA incluyendo un módulo sobre la estructura del sector público y su importancia, con el propósito de que en las evaluaciones se haga la distinción entre los niveles nacional y subnacional.

- También se debería investigar la posibilidad de preparar un índice de cumplimiento estándar para las notas conceptuales y los términos de referencia, y de controlar su avance, como sucede actualmente con el índice de cumplimiento para la evaluación de indicadores.
- Como complemento del índice de cumplimiento para la evaluación de indicadores, se debería formular un método estándar de seguimiento del cumplimiento de otras partes del ID-GFP.
- En los informes de evaluación del PEFA se debería dar a conocer, como norma, una declaración sobre el uso de los recursos en la aplicación de la evaluación y los nombres de los miembros del equipo evaluador.

Anexo A

Evaluaciones del PEFA utilizadas para determinar la calidad

Aplicaciones	Fecha	Región	Organismo principal	Tipo de evaluación	Comentarios sobre el examen por los pares de la Secretaría del PEFA
Benin	Sept. 07	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Botswana	Oct. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Burundi	Dic. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Cabo Verde	Nov. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Camerún	Nov. 07	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Comoras	Ene. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Cote d'Ivoire	Nov. 08	África	Banco Mundial	Integrada	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Etiopía	Oct. 07	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Etiopía, Gobierno regional	Oct. 07	África	Comisión Europea	ID-GFP-SN	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Gambia	Mar. 09	África	Banco Mundial	Integrada	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Guinea	Jul. 07	África	Francia	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Kenya	Oct. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Liberia	Dic. 08	África	Banco Mundial	Integrada	Versiones de borrador: 2 Examen de la Secretaría de: ambos borradores
Madagascar	Mayo 08	África	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Malawi	Jun. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final

Mauricio	Jun. 07	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Mauritania	Mar. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Mozambique	Feb. 08	África	Noruega	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Namibia	Jun. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Níger	Dic. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
República Centrafricana	Jun. 08	África	Banco Mundial	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Rwanda	Jun. 08	África	Banco Mundial	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Santo Tomé y Príncipe	Jun. 07	África	Banco Mundial	Integrada	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Senegal	Dic. 07	África	Banco Mundial	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Senegal (ciudad de Dakar)	Ene. 09	África	Francia	ID-GFP-SN	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Seychelles	Jun. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versión de borrador: 2 Examen de la Secretaría de: ambos borradores
Sierra Leona	Dic. 07	África	DFID	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Sudáfrica	Sept. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Tanzanía	Jun. 08	África	Banco Mundial	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Togo	Nov. 08	África	Comisión Europea	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Uganda	Mar. 08	África	Propia	ID-GFP	Versión de borrador: 0 Examen de la Secretaría de: final
Uganda	Dic. 08	África	Banco Mundial	ID-GFP	Versión de borrador: 2 Examen de la Secretaría de: ambos borradores
Zambia	Jun. 08	África	Propio	ID-GFP	Versión de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador

Belice	Oct. 08	América Latina y el Caribe	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Brasil, Distrito Federal	Feb. 09	América Latina y el Caribe	Banco Mundial	ID-GFP-SN	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Brasil, estado de Ceará	Feb. 09	América Latina y el Caribe	Banco Mundial	ID-GFP-SN	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Brasil, estado de Minas Gerais	Feb. 09	América Latina y el Caribe	Banco Mundial	ID-GFP-SN	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Brasil, estado de Pernambuco	Feb. 09	América Latina y el Caribe	Banco Mundial	ID-GFP-SN	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Dominica	Abr. 07	América Latina y el Caribe	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Guyana	Dic. 07	América Latina y el Caribe	BID	Integrada	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Haití	Ene. 08	América Latina y el Caribe	Banco Mundial	Integrada	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Jamaica	Mayo 07	América Latina y el Caribe	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Paraguay	Abr. 08	América Latina y el Caribe	Banco Mundial	Integrada	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Perú	Dic. 08	América Latina y el Caribe	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
República Dominicana	Mayo 07	América Latina y el Caribe	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Trinidad y Tobago	Oct. 08	América Latina y el Caribe	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Afganistán	Jun. 08	Asia meridional	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
India, estado de Maharashtra	Mar. 08	Asia meridional	Banco Mundial	ID-GFP-SN	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
India, Himachal Pradesh	Mar. 08	Asia meridional	Banco Mundial	ID-GFP-SN	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Pakistán	Mar. 09	Asia meridional	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Pakistán, provincia de Sindh	Mar. 08	Asia meridional	Banco Mundial	ID-GFP-SN	Versiones de borrador: 2 Examen de la Secretaría de: primer borrador

Filipinas	Oct. 07	Asia oriental y el Pacífico	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 2 Examen de la Secretaría de: ambos borradores
Indonesia	Oct. 07	Asia oriental y el Pacífico	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Islas Salomón	Nov. 08	Asia oriental y el Pacífico	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Papua Nueva Guinea	Oct. 08	Asia oriental y el Pacífico	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Tailandia	Dic. 08	Asia oriental y el Pacífico	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Tonga	Sept. 07	Asia oriental y el Pacífico	OADI	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Tuvalu	Abr. 07	Asia oriental y el Pacífico	BAsD	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Armenia	Oct. 08	Europa y Asia central	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Azerbaiyán	Ene. 08	Europa y Asia central	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Georgia	Feb. 08	Europa y Asia central	Banco Mundial	Integrada	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Kosovo	Mar. 07	Europa y Asia central	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Moldova	Jun. 08	Europa y Asia central	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Montenegro	Feb. 09	Europa y Asia central	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Tayikistán	Jun. 07	Europa y Asia central	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Iraq	Mar. 08	Oriente Medio y Norte de África	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador
Jordania	Abr. 07	Oriente Medio y Norte de África	Comisión Europea	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Marruecos	Feb. 09	Oriente Medio y Norte de África	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador

Yemen	Jun. 08	Oriente Medio y Norte de África	Banco Mundial	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Noruega	Jun. 08	Otras	NORAD	ID-GFP	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador y final
Suiza, cantón de Lucerna	Ene. 09	Otras	SECO	ID-GFP-SN	Versiones de borrador: 1 Examen de la Secretaría de: borrador

Anexo B

Encuesta sobre los costos de la realización de las evaluaciones del PEFA

B.1 Introducción

El Marco del PEFA se diseñó como instrumento de seguimiento para medir el desempeño en materia de GFP de un país a lo largo del tiempo. Habitualmente, el proceso para realizar una evaluación y escribir el informe de desempeño sobre la GFP es bastante estandarizado, incluso si se llegan a producir variaciones, especialmente en relación con productos analíticos integrados. La pregunta que a menudo se formula es la siguiente: ¿Cuánto cuesta llevar a cabo una evaluación del PEFA? Mediante esta encuesta se intenta proporcionar algunas respuestas a esta pregunta y analizar las variaciones entre los costos teniendo en cuenta quién encabeza la evaluación, para qué tipo de país esta se realiza y si los recursos empleados influyen en la calidad de la evaluación.

B.2 Contexto y enfoque

La recopilación de datos se centró en la preparación de un conjunto estándar de preguntas y sus respuestas a partir de la información recogida de las notas conceptuales, los términos de referencia, las evaluaciones del PEFA, los jefes de proyecto, los analistas de operaciones y demás participantes que tuvieron acceso a la información sobre los gastos del proyecto. El conjunto habitual de preguntas fue el siguiente:

- 1) ¿Cuál fue el presupuesto o gasto total?
- 2) ¿El organismo principal financió la totalidad de la evaluación? Si no fue así, ¿cuál fue la contribución de las demás organizaciones participantes?
- 3) ¿Cómo estuvo compuesto el equipo? ¿Cuántas personas integraron el equipo de evaluación, cuáles eran sus cargos y cuántos años de experiencia se exigió que tuvieran?
- 4) ¿Cuál fue el desglose de costo de horas de trabajo (días asignados por cargo y honorarios diarios) y de otro tipo (viáticos, pasajes de avión, transporte, etc.)?

Estos datos se recolectaron para las mismas 71 evaluaciones que constituyen la base para determinar problemas de calidad en este informe de seguimiento. Los datos disponibles se obtuvieron de cuatro formas específicas:

- se extrajeron de una nota conceptual, los términos de referencia o el informe de evaluación;
- se presentaron en un mensaje de correo electrónico del jefe del proyecto de evaluación con respuestas a las preguntas antes mencionadas;
- se extrajeron de un formulario firmado por la empresa consultora que realizó la evaluación, en el que se indican los costos máximos reembolsables y de horas de trabajo (viáticos, viajes, traslados, etcétera) que podrían cobrarse (en el caso de la Comisión Europea);

- se extrajeron de datos financieros desagregados de un sistema contable o una base de datos en línea (en el caso del Banco Mundial).

La decisión de incluir una evaluación en este análisis se basó en la disponibilidad de presupuesto o el costo real y su composición. Esto significa que no se incluyó una evaluación si:

- se contabilizaban los costos de trabajo u otro tipo pero no ambos;
- los costos presupuestados o efectivos del PEFA se combinaban con los de un proyecto mayor o estudios analíticos;
- se había recibido información incompleta sobre los costos presupuestados o efectivos del PEFA, debido a que las contribuciones provenían de varios donantes e instituciones financieras internacionales y a la incertidumbre sobre cuánto se contribuía financieramente en su nombre.

Por ejemplo, el Banco Mundial a menudo lleva a cabo evaluaciones del PEFA en el marco de un programa de trabajo de un proyecto mayor, sin crear una orden de trabajo o código de facturación separado; en consecuencia, es difícil determinar el número de horas de trabajo utilizadas y otros gastos conexos correspondientes a la labor de la evaluación del PEFA. En el caso de las evaluaciones con contribuciones de varios donantes, a menudo el organismo principal estaba en condiciones de ofrecer un presupuesto, pero el resto de los contribuyentes solo podía proporcionar una descripción de la contribución; por ejemplo, indicaban que abarcaba las horas de trabajo y otros gastos de un consultor local o que se destinaba a capacitación.

De las 71 evaluaciones consideradas para el informe de seguimiento y este estudio de costos, se pudieron obtener los datos necesarios de 30 evaluaciones, los cuales se utilizaron en la mayoría de los análisis. Esta cifra incluye 15 evaluaciones encabezadas por la Comisión Europea, 10 del Banco Mundial y cinco de otras organizaciones asociadas del PEFA (Francia, NORAD y SECO); véase en el cuadro B-10 del anexo una lista completa de evaluaciones.

En los casos en que no se disponía de información, se colocó la leyenda “NE” (no especificado) en los cuadros que se presentan más adelante o ello se puede deducir del número menor de evaluaciones analizadas. Por ejemplo, el número total de días de trabajo utilizados en cuatro países no estaba disponible, por lo que se excluyó (véase el cuadro 2 como referencia). El análisis del costo medio de horas diarias de trabajo es el único que requería completar datos. En esa sección se explica cómo se completó dicha información.

B.3 Costo general de una evaluación del PEFA

El análisis llevado a cabo en este estudio sobre el costo general de una evaluación del PEFA requiere algunas aclaraciones. Primero, no se incluyeron las horas de trabajo

dedicadas al examen por los pares porque la mayoría de los examinadores no especificó el tiempo dedicado en forma separada de otras tareas diarias u otros proyectos. Segundo, los totales se convirtieron a dólares de los Estados Unidos cuando estaban expresados en otra moneda, utilizando el tipo de cambio del primer día del mes en que comenzó la misión principal⁷. Tercero, se incluyen países con algunas contribuciones financieras faltantes, pero consideradas insignificantes (véase el cuadro B-5 de la sección de cofinanciamiento). Cuarto, debido al tamaño limitado de la muestra, las cifras financieras utilizadas son una combinación de valores presupuestados y efectivos. En la mayoría de las evaluaciones patrocinadas por la Comisión Europea, se utilizó el máximo que podía cobrar una empresa que llevara a cabo la evaluación, mientras que en el caso del Banco Mundial y otros organismos principales se utilizaron los valores efectivos. En el cuadro B-1 se proporciona la media, la mediana y un rango de costos generales de las evaluaciones del PEFA por región y de alcance mundial.

Cuadro B-1: Costo promedio de una evaluación del PEFA por región y alcance mundial

Región	Número de evaluaciones	Media	Mediana	Rango	
África	17	US\$129 624	US\$118 279	US\$25 206	US\$272 281
Asia oriental y el Pacífico	2	US\$93 801	US\$93 801	US\$67 282	US\$120 320
Europa y Asia central	3	US\$123 098	US\$91 499	US\$85 675	US\$192 119
América Latina y el Caribe	3	US\$147 062	US\$83 124	US\$77 256	US\$280 805
Oriente Medio y Norte de África	2	US\$185 920	US\$185 920	US\$106 980	US\$264 860
Asia meridional	1	US\$112 000	US\$112 000	US\$112 000	US\$112 000
Otras	2	US\$51 287	US\$51 287	US\$41 250	US\$ 61 324
Alcance mundial	30	US\$126 270	US\$109 490	US\$25 206	US\$280 805

Debido a que más del 50% de las evaluaciones utilizadas en este conjunto de datos se realiza en África, no resulta sorprendente que la media, la mediana y el rango mundiales se aproximen a los valores de África. No obstante, el resto de las regiones (además de la categoría “Otras”) no se alejan demasiado de los promedios mundiales. Las diferencias más significativas se encuentran en la categoría “Otras”. La evaluación de Noruega y la evaluación subnacional del cantón suizo de Lucerna son las únicas incluidas en la categoría “Otras” del cuadro B-1. Los costos no relacionados con las horas de trabajo iguales a cero y el costo de horas de trabajo inferior al promedio dieron lugar a un precio

⁷ La misión principal se define como la primera misión en la que se realiza la mayor parte de la recopilación de datos, el análisis y la redacción en un país. Es diferente de la misión de alcance, que vendría antes, y puede incluir una reunión de trabajo y un viaje para determinar si se llevará a cabo una evaluación o una misión complementaria, que tendría lugar después si fueran necesarias mayores actividades de recopilación de datos o una reunión de cierre.

inferior al promedio. En África, dos evaluaciones se ubican por debajo de los US\$80 000 (Guinea y Benin).

Cuadro B-2: Días promedio de trabajo para una evaluación del PEFA por región y alcance mundial

Región	Número de evaluaciones⁸	Media	Mediana	Rango	
África	15	82	78	30	146
Asia oriental y el Pacífico	2	115	115	35	195
Europa y Asia central	3	142	83	64	275
América Latina y el Caribe	2	89	89	48	130
Oriente Medio y Norte de África	2	100	100	62	138
Otras	2	69	69	57	80
Alcance mundial	26	92	78	30	275

El cuadro B-2 ofrece un panorama similar al del cuadro B-1: la media y la mediana de la región de África son muy similares, o idénticas, a la media y la mediana mundiales. Dos diferencias notables se observan en Asia oriental y el Pacífico, donde la media y la mediana se ubican por debajo de los promedios mundiales en lo que respecta a costo total, pero por encima de esos valores en lo que hace a días de trabajo, y en Europa y Asia central, donde la media es similar a la media mundial en términos de costo total, pero significativamente superior en total de días de trabajo. En ambos casos, las cifras más altas (195 días en Asia oriental y el Pacífico y 275 días en Europa y Asia central) dan explicación a este resultado.

En el cuadro B-3 se presentan la media, la mediana y el rango del costo total de las evaluaciones del PEFA por organismo principal, y en el cuadro B-4, por total de días de trabajo.

Cuadro B-3: Costo general de las evaluaciones del PEFA por organismo principal

Organismo principal	Número de evaluaciones	Media	Mediana	Rango	
Comisión Europea	15	US\$137 876	US\$103 333	US\$50 164	US\$280 805
Banco Mundial	10	US\$134 492	US\$114 575	US\$85 675	US\$264 860

⁸ No se disponía del total de días de trabajo de cuatro evaluaciones, por lo que solo se consideran 26.

Otros	5	US\$75 007	US\$61 324	US\$25 206	US\$128 975
-------	---	------------	------------	------------	-------------

La Comisión Europea y el Banco Mundial, los dos organismos que han completado la mayor parte de las evaluaciones (más del 85% a marzo de 2009), también presentan costos de media y mediana similares. Sin embargo, la media y la mediana de las evaluaciones completadas por otros organismos son considerablemente inferiores. ¿A qué puede deberse esta diferencia? Si bien dos de las evaluaciones completadas —Senegal, ciudad de Dakar (US\$118 279) y Mozambique (US\$128 975)— se aproximan a los promedios mundiales, otras no: Guinea (US\$25 206), Noruega (US\$41 250) y Suiza, cantón de Lucerna (US\$61 324). Guinea puede ser una anomalía, mientras que los costos no relacionados con las horas de trabajo (bajos o iguales a cero) de Noruega y el cantón de Lucerna (Suiza) justifican los costos totales más bajos señalados antes.

Cuadro B-4: Total de días de trabajo de las evaluaciones del PEFA por organismo principal

Organismo principal	Número de evaluaciones	Media	Mediana	Rango	
Comisión Europea	14	79	72	30	146
Banco Mundial	8	123	87	62	275
Otros	4	76	72	57	104

En esta muestra, el Banco Mundial presenta una media considerablemente más elevada que la Comisión Europea y la categoría “Otros”, y el rango muestra también una variación más amplia. Esto puede relacionarse con las evaluaciones principales del Banco Mundial en algunos de los países más grandes, como Indonesia y Pakistán, en relación con un análisis más profundo de la sección B-6. Las relaciones de este tipo se analizan más adelante en el informe, en la sección de correlaciones.

B.4 Acuerdos de cofinanciamiento

A los fines de este estudio, “cofinanciamiento” hace referencia a una evaluación que recibió apoyo financiero o en especie de más de una organización. El respaldo en especie no incluye los exámenes de expertos, pero sí el financiamiento de un evaluador o capacitación para las personas que intervienen en la evaluación. Trece de las 30 evaluaciones recibieron cofinanciamiento de algún tipo. De esas 13, tres recibieron financiamiento de fondos fiduciarios de varios donantes ya establecidos en el país. En el cuadro B-3 se presenta un resumen de las 13 evaluaciones cofinanciadas con la contribución reconocida de cada asociado. La leyenda “NE” (no especificado) aparece cuando no se disponía de una cantidad financiera, pero se había realizado una contribución. La columna “Otros” incluye a los donantes y la Secretaría del PEFA.

Cuadro B-5: Evaluaciones del PEFA cofinanciadas (en US\$)

País	Donante principal	Principal	BAfD	BAfD	DFID	Comisión Europea	Banco Mundial	Otros	Valores presupuestados /Valores efectivos
Benin	Comisión Europea	46 019						4145	50 164
Guinea	Francia	20 287				4919			25 206
Kenya	Comisión Europea	103 333						NE	103 333
Madagascar	Banco Mundial	120 000	15 000			15 000			150 000
Mozambique	Noruega	128 975						NE	128 975
Senegal*	Banco Mundial	117 150							117 150
Senegal (ciudad de Dakar)*	Francia	118 279							118 279
Uganda	Banco Mundial	27 390			22 157			54 772	104 319
Indonesia*	Banco Mundial	120 320							120 320
Islas Salomón	Comisión Europea	67 282						NE	67 282
Perú	Comisión Europea	280 805					NE		280 805
Marruecos	Banco Mundial	196 042				68 818			264 860
Pakistán	Banco Mundial	40 000		6000	60 000	6000			112 000

* Financiado con un fondo fiduciario de varios donantes

NE: Contribución no especificada en una cantidad monetaria

También cabe mencionar las tendencias de las organizaciones a buscar un mecanismo de cofinanciamiento. Como organismo principal, el Banco Mundial se ha asociado con otras organizaciones en seis de las 10 evaluaciones, mientras que la Comisión Europea lo ha hecho en solo cuatro de las 11 evaluaciones que encabezó. Sin embargo, cuando no fueron el organismo principal, la Comisión Europea contribuyó en cuatro evaluaciones y el Banco Mundial, en solo una. En esta muestra, el DFID fue el único asociado del PEFA que no encabezó una evaluación pero contribuyó financieramente.

B.5 Composición de un equipo de evaluación

Debido a que una evaluación del PEFA abarca la totalidad del sistema de GFP de un Gobierno, la creación de un equipo con habilidades diversas y un nivel adecuado de experiencia facilita el proceso de preparación de una evaluación de calidad. Si bien este análisis no está relacionado con el conjunto de aptitudes de cada miembro del equipo de evaluación, se consideran el número de años de experiencia exigidos en los términos de referencia o la nota conceptual y el costo de un consultor. En la mayoría de las evaluaciones encabezadas por el Banco Mundial, fue difícil determinar la composición del equipo básico de evaluación, ya que en el informe se menciona a muchas personas como contribuyentes. No obstante, hubo un intento por triangular los nombres que aparecían en las notas conceptuales, el informe y la información sobre los gastos del

proyecto. En el cuadro B-6 se presenta una lista del número total de miembros básicos de un equipo de evaluación. Aquí no se incluyen traductores, examinadores u otras personas que hayan contribuido al margen.

Cuadro B-6: Composición de un equipo de evaluación del PEFA: Número total de evaluadores principales

Organismo principal	Número de evaluaciones	Media	Mediana	Rango	
Comisión Europea	15	3	2	2	4
Banco Mundial	10	5	4	3	11
Otros	5	3	3	2	4
General	30	3	3	2	11

Si bien la media y la mediana de la Comisión Europea y “Otros” son similares a los promedios mundiales, los valores del Banco Mundial son un poco mayores. Existe una diferencia aún mayor en el rango en el que un equipo de evaluación contaba con hasta 11 miembros (Pakistán). El tamaño geográfico y la gran cantidad de población pueden influir en ello.

Por su parte, pocas veces en las notas conceptuales del Banco Mundial se menciona el número de años de experiencia que un miembro de evaluación debería tener para formar parte del equipo; por lo tanto, solo dos evaluaciones se incluyen en el análisis de los años de experiencia. Por otra parte, la Comisión Europea menciona el número de años de experiencia en todos sus términos de referencia, pero no nombra a las personas que formarán parte del equipo de evaluación. Esto se debe a las diferencias fundamentales entre organizaciones en lo que respecta a la formación de un equipo de evaluación. A menudo, el Banco Mundial utiliza una combinación de personal interno y consultores que pueden haber sido elegidos mediante un proceso de licitación abierta⁹, mientras que la Comisión Europea únicamente utiliza consultores provenientes de la empresa elegida para llevar a cabo la evaluación.

En el cuadro B-7 se muestra el promedio ponderado de cada organización expresado como porcentaje. Por ejemplo, de las 15 evaluaciones encabezadas por la Comisión Europea, en el 44% de los casos se indicó en los términos de referencia que un evaluador debía tener, como mínimo, 15 años de experiencia.

⁹ Aunque todos los consultores se seleccionan, en principio, mediante una licitación abierta, se puede renovar ilimitadamente un contrato por hasta 150 días en cada ejercicio económico, siempre que no haya una desviación importante respecto de los términos de referencia.

Cuadro B-7: Composición de un equipo de evaluación del PEFA: Años de experiencia que deben tener los evaluadores principales

Organismo principal	Número de evaluaciones	≥15	≥10	≥5
Comisión Europea	15	44%	42%	14%
Banco Mundial	2	29%	46%	25%
Otros	4	69%	15%	17%
General	21	47%	37%	16%

El costo promedio ponderado de un evaluador se expresa en el cuadro B-8, distribuido por organismo principal. El costo de cada evaluación incluye el promedio ponderado, basado en el número de días, de los evaluadores principales. Se incluyen en él a los consultores internacionales y locales. En cuatro casos (Azerbaiyán, Perú, Sudáfrica y Uganda), el número de días de trabajo se indicó en una nota conceptual, los términos de referencia o el documento de gastos del proyecto, pero no se especificaron los honorarios. Para compensar esto, se utilizó el promedio de cada organización y se incluyó en los promedios generales expresados a continuación. En dos de los casos (Armenia y Marruecos), no se proporcionaron todos los honorarios diarios de los evaluadores; por lo tanto, se utilizó el promedio ponderado de honorarios de los consultores del mismo nivel.

Cuadro B-8: Composición de un equipo de evaluación del PEFA: Promedio de honorarios diarios de los evaluadores

Organismo principal	Número de evaluaciones	Media	Mediana	Rango	
Comisión Europea	14	US\$1285	US\$1285	US\$1041	US\$1638
Banco Mundial	8	US\$767	US\$748	US\$372	US\$1337
Otros	4	US\$1286	US\$885	US\$516	US\$1361
General	26	US\$1068	US\$1165	US\$372	US\$1638

La media y la mediana de los honorarios diarios de los consultores de la Comisión Europea superan en más de un 50% a las del Banco Mundial. Esta diferencia puede deberse a tres razones. Primero, el Banco Mundial usa principalmente a su propio personal y a consultores individuales (que en gran medida se tratan como al personal), en vez de recurrir a los consultores de empresas. Por lo tanto, en los honorarios de la Comisión Europea se incluirán algunos gastos generales y ganancias de empresas, pero no en los del Banco Mundial. Segundo, muchos funcionarios y consultores del Banco Mundial reciben salarios y honorarios libres de impuestos. Los honorarios de consultores que paga la Comisión Europea a través de empresas siempre están sujetos a impuestos. La diferencia entre los honorarios brutos y netos del Banco Mundial corresponde en gran medida a la diferencia en el costo promedio de las horas de trabajo. Además, en esta muestra el Banco Mundial utilizó consultores locales en cinco evaluaciones y la Comisión Europea, solo uno. Esta última cuestión trajo como consecuencia una reducción considerable de las tarifas promedio en estos cinco casos, o en un 63% de la

muestra del Banco Mundial. La tarifa diaria local más elevada de un evaluador del Banco Mundial fue de US\$400.

B.6 Factores explicativos

¿Existe alguna relación entre el costo de una evaluación y características del país tales como tamaño, calculado según el PIB o la población? En el cuadro B-9 se presentan los coeficientes de correlación (r) del conjunto de datos de esta muestra, y el PIB y la población de los países evaluados.

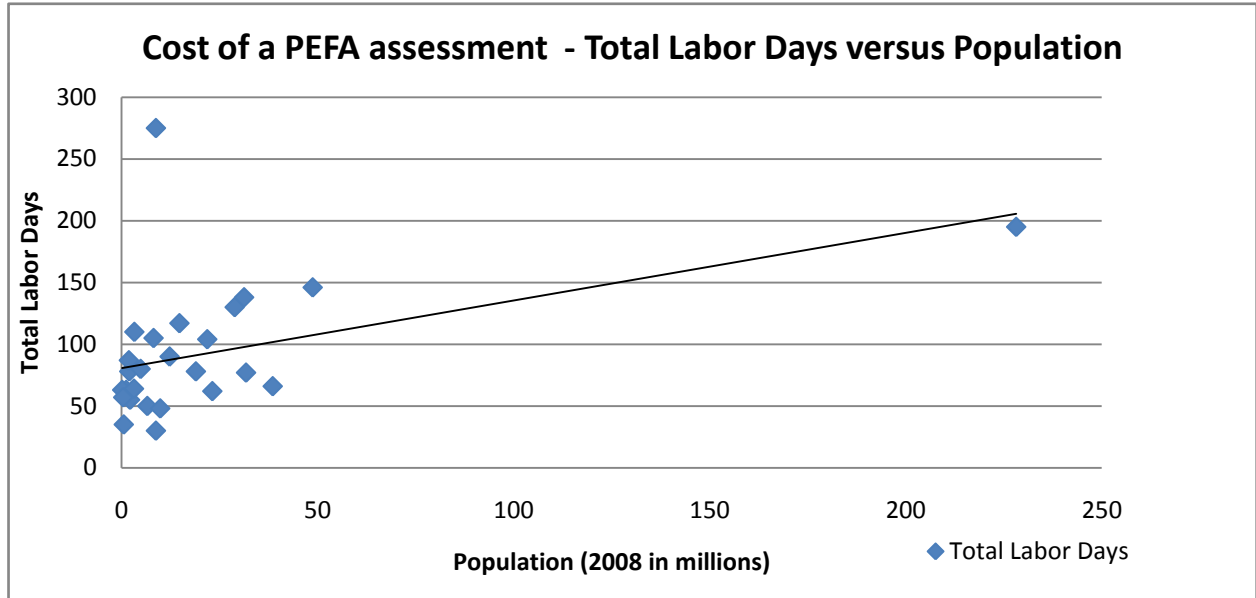
Cuadro B-9: Coeficientes de correlación de los datos sobre costos, PIB y población

	Población (2008, en millones)	PIB (2008, en millones)	Índice de cumplimiento (inicial)
Valores presupuestados/Valores efectivos	0,11	0,11	0,13
Total de días de trabajo	0,46	0,41	-0,10

Las correlaciones de interés están resaltadas en negrita en el cuadro B-9. En esta muestra, no existe relación entre el presupuesto o el costo efectivo y la población ($r = 0,11$), el PIB (0,11) y el índice de cumplimiento de los informes provisionales (0,13). Además, no existe relación entre el total de días de trabajo y el índice de cumplimiento de los informes preliminares (-0,10). Sin embargo, existe una relación positiva moderada entre el total de días de trabajo y la población (0,46) y el PIB (0,41). Después de probar el nivel de significación de r al nivel de 0,05 de significación para población (-7,07) y PIB (-1,04), la relación se considera significativa para la población pero falsa para el PIB. Se quitó a cuatro países de la parte del análisis que utilizaba el total de días de trabajo (Belice, Guinea, Madagascar y Pakistán), ya que no se disponía del total de días de trabajo.

En el gráfico B-1 se muestra el total de días de trabajo y la población. Los valores atípicos son Azerbaiyán —que se ubica en el ángulo superior izquierdo—, con una población de 8,7 millones y un total de 275 días de trabajo, e Indonesia, con una población de 228,2 millones y 195 días de trabajo. Sin embargo, el gráfico no cambia significativamente si se excluyen esos dos casos anómalos.

Gráfico B-1: Relación entre el total de días de trabajo y la población de un país



B.7 Conclusión

Si bien los datos de la muestra de este estudio de costos pueden requerir algunas aclaraciones, respecto a la combinación de datos de costos presupuestados y efectivos por ejemplo, y los tamaños de las muestras pueden ser muy reducidos en algunos análisis (como los años de experiencia exigidos por el organismo principal a los miembros del equipo de evaluación), es posible extraer algunas conclusiones sólidas, a saber:

- El costo total de una evaluación del PEFA se ubica, en promedio, en el orden de los US\$126 000, aunque puede costar entre US\$25 000 y US\$280 000.
- En promedio, se emplean unos 92 días de trabajo, aunque el rango oscila entre 30 y 275 días, y lo habitual es que se trabaje entre 75 y 100 días.
- Los costos de evaluación en dólares estadounidenses son muy similares para el Banco Mundial y la Comisión Europea, mientras que las evaluaciones encabezadas por los organismos donantes bilaterales han tenido un costo levemente inferior. Sin embargo, medidas en días de trabajo, las evaluaciones de la Comisión Europea y los organismos bilaterales son muy similares, mientras que las del Banco Mundial requieren aproximadamente un 50% más de días de trabajo en cada caso.
- Habitualmente, el equipo básico de evaluación consta de tres personas que tienen por lo menos entre 10 y 15 años de experiencia.
- El costo promedio por día de trabajo es de US\$1100 a US\$1300 para los evaluadores financiados por la Comisión Europea y los organismos bilaterales, pero de solo US\$767 por día para el Banco Mundial.

- El tamaño del país —en lo que respecta a población— demostró una correlación significativa con el número total de días de trabajo utilizados para completar una evaluación.
- No ha sido posible encontrar una correlación entre el nivel de recursos empleados y la calidad del informe de evaluación, de acuerdo con la medición del índice de cumplimiento de la Secretaría.

Estas observaciones no deben considerarse valores absolutos, sino puntos de referencia para los encargados de las evaluaciones. En un informe más detallado se podría establecer una distinción entre los valores presupuestados y los valores efectivos, datos más integrales sobre cofinanciamiento y mayor definición sobre quién debería integrar el equipo “básico” de evaluación.

Cuadro B-10: Datos de los 30 países utilizados en el estudio	Región	Población (2008, en millones)	PIB (2008, en miles de millones)	Donante principal	Valores presupuestados / Valores efectivos	Total de días de trabajo	Total de miembros del equipo principal	Costo promedio diario del trabajo del evaluador
País								
Benin	África	8,7	6,7	Comisión Europea	US\$50 164	30	3	US\$1115
Botswana	África	1,9	13	Comisión Europea	US\$173 427	78	2	US\$1638
Burundi	África	8,1	1,2	Comisión Europea	US\$134 539	105	3	US\$1041
Camerún	África	18,9	23,4	Comisión Europea	US\$148 293	78	2	US\$1432
Guinea	África	9,8	4,3	Francia	US\$25 206	NE	3	NE
Kenya	África	38,5	34,5	Comisión Europea	US\$103 333	66	4	US\$1101
Madagascar	África	19,1	9	Banco Mundial	US\$150 000	NE	4	NE
Mauritania	África	3,2	2,9	Comisión Europea	US\$197 002	110	2	US\$1353
Mozambique	África	21,8	9,7	Noruega	US\$128 975	104	3	US\$772
Namibia	África	2,1	8,6	Comisión Europea	US\$97 164	55	2	US\$1343
Níger	África	14,7	5,4	Comisión Europea	US\$195 012	117	3	US\$1327
Senegal	África	12,2	13,2	Banco Mundial	US\$117 150	90	3	US\$717
Senegal, ciudad de Dakar	África	1,1	5,0	Francia	US\$118 279	63	2	US\$1361
Seychelles	África	0,1	0,8	Comisión Europea	US\$100 987	63	3	US\$1235
Sudáfrica	África	48,7	276,8	Comisión Europea	US\$272 281	146	3	US\$1285
Togo	África	6,5	2,8	Comisión Europea	US\$87 479	50	2	US\$1215
Uganda	África	31,7	14,5	Banco Mundial	US\$104 319	77	3	US\$731
Belice	América Latina y el Caribe	0,3	1,4	Comisión Europea	US\$77 256	NE	2	NE
Perú	América Latina y el Caribe	28,8	127,4	Comisión Europea	US\$280 805	130	4	US\$1285
República Dominicana	América Latina y el Caribe	9,8	45,8	Comisión Europea	US\$83 124	48	2	US\$1373
Pakistán	Asia meridional	166	168,3	Banco Mundial	US\$112 000	NE	11	NE
Indonesia	Asia oriental y el Pacífico	228,2	514,4	Banco Mundial	US\$120 320	195	8	US\$372
Islas Salomón	Asia oriental y el Pacífico	0,5	0,6	Comisión Europea	US\$67 282	35	2	US\$1248
Armenia	Europa y Asia central	3,1	11,9	Banco Mundial	US\$85 675	64	4	US\$819
Azerbaiyán	Europa y Asia central	8,7	46,3	Banco Mundial	US\$192 119	275	4	US\$625
Kosovo	Europa y Asia central	1,8	3,2	Banco Mundial	US\$91 499	87	3	US\$772
Marruecos	Oriente Medio y Norte de África	31,2	86,3	Banco Mundial	US\$264 860	138	7	US\$1337
Yemen	Oriente Medio y Norte de África	23,1	26,6	Banco Mundial	US\$106 980	62	3	US\$764
Noruega	Otros	4,8	450	NORAD	US\$41 250	80	2	US\$516
Suiza, cantón de Lucerna	Otros	0,36	15,8	SECO	US\$61 324	57	4	US\$998