

**Buenas prácticas en la aplicación
del Marco de referencia para la medición del
desempeño en materia de GFP**

Guía para planificadores y gestores de evaluación

Versión final

Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas
16 de marzo de 2009

Índice

LISTA DE ABREVIATURAS	3
RESUMEN.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	8
2. PRINCIPIOS PARA REALIZAR UNA EVALUACIÓN PEFA.....	9
3. PREPARACIÓN Y GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN.....	11
3.1 DECISIÓN DE REALIZAR UNA EVALUACIÓN PEFA	11
3.2 LA NOTA CONCEPTUAL	12
3.3 OBJETIVO, ALCANCE Y JUSTIFICACIÓN	13
3.4 ORGANIZACIÓN	14
4. SEGUIMIENTO POSTERIOR A LA EVALUACIÓN	22
4.1 DIÁLOGO SOBRE LA REFORMA DE LA GFP	22
4.2 INSERCIÓN DEL MARCO PEFA EN EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DEL GOBIERNO	23
4.3 USO DE LA EVALUACIÓN PARA ADOPTAR DECISIONES EN MATERIA DE AYUDA	24
APÉNDICE 1.....	25
EJEMPLOS NACIONALES DE BUENAS PRÁCTICAS	25
i) Autoevaluación PEFA Zambia 2005	25
ii) Autoevaluación PEFA Noruega 2007.....	26
iii) Evaluación conjunta PEFA Ghana 2006.....	26
iv) Evaluación dirigida por donantes PEFA Guyana 2006.....	27
v) Evaluación PEFA Moldova 2007: Control de calidad.....	27
vi) Evaluaciones PEFA de las provincias del Pakistán 2007; vínculo entre la evaluación PEFA y el programa de reforma de la GFP	28
APÉNDICE 2.....	29
MARCO DE PROCESO PARA REALIZAR UNA AUTOEVALUACIÓN PEFA	29

Lista de abreviaturas

AM	Gestor de evaluación
AT	Equipo de evaluación
ES	Equipo de supervisión
GFP	Gestión de las finanzas públicas
GFP-ID	Gestión de las finanzas públicas - Informe de desempeño
MOF	Ministerio de Hacienda
PEFA	Gasto público y rendición de cuentas
QA	Control de calidad
SNG	Gobierno subnacional

Resumen

1. Esta nota sirve de guía sobre el proceso de realización de una evaluación de la gestión de las finanzas públicas con base en el Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP del Programa de gasto público y rendición de cuentas (PEFA) (el “Marco PEFA”). La nota va dirigida a cualquier interesado que pueda necesitar y plantearse llevar a cabo una evaluación de la GFP sobre la base del PEFA, y que busque una guía sobre cómo acometer esta tarea.
2. Una evaluación PEFA crea el marco adecuado para elaborar medidas destinadas a fortalecer el desempeño del sistema de GFP (quizás adoptando la forma de una estrategia revisada de reforma de la GFP) y, posteriormente, para medir el efecto de su aplicación en el desempeño. Para que la nueva estrategia (revisada) tenga éxito, es fundamental que el gobierno la sienta como propia. Las probabilidades de que el gobierno identifique como propia y aplique la nueva estrategia (revisada) son mayores en la medida en que más destacado sea el papel que el gobierno desempeñe en la propia evaluación PEFA. Cuanto más destacado sea dicho papel, mayor será el beneficio que obtendrá el personal gubernamental del ejercicio y, por consiguiente, más probable será que la nueva estrategia (revisada) de reforma esté bien formulada, que el país la identifique como propia y, por ende, que se aplique con eficacia.
3. Para que los gobiernos sean capaces de ejercer una función sólida de liderazgo, es fundamental que comprendan la metodología del Marco y el proceso de realización de una evaluación PEFA. Así pues, se recomienda encarecidamente impartir un **curso de formación sobre la utilización del Marco** a los funcionarios públicos directamente afectados.
4. El proceso de evaluación tiene que estar bien gestionado a fin de contribuir a garantizar un producto de alta calidad. Una vez que el gobierno decida llevar a cabo o apoyar una evaluación, el primer paso sería **crear un equipo de supervisión (ES)**. Los miembros del ES procederían de la entidad gubernamental que dirija la evaluación (habitualmente el Ministerio de Hacienda), otros organismos públicos involucrados e interesados no gubernamentales, como la Oficina del Auditor General, el Parlamento y los asociados para el desarrollo. El equipo de supervisión ejercería con eficacia el papel de velar por una adecuada gestión en el proceso de evaluación.
5. Dicho equipo estaría presidido por el interesado que asuma el liderazgo en la dirección del proceso de evaluación. Puede ser un funcionario de alto rango procedente del organismo público dirigente —a nivel político (por ejemplo, el Ministerio de Hacienda) o a nivel administrativo (por ejemplo, el Secretario Permanente, el Ministerio de Hacienda)— o de un organismo no gubernamental dirigente en los casos en que el papel del gobierno en la evaluación sea más pasivo.
6. La tarea inicial del equipo de supervisión es la preparación y el **acuerdo de una nota conceptual**, en la que se establezcan los objetivos, el alcance, la justificación, los

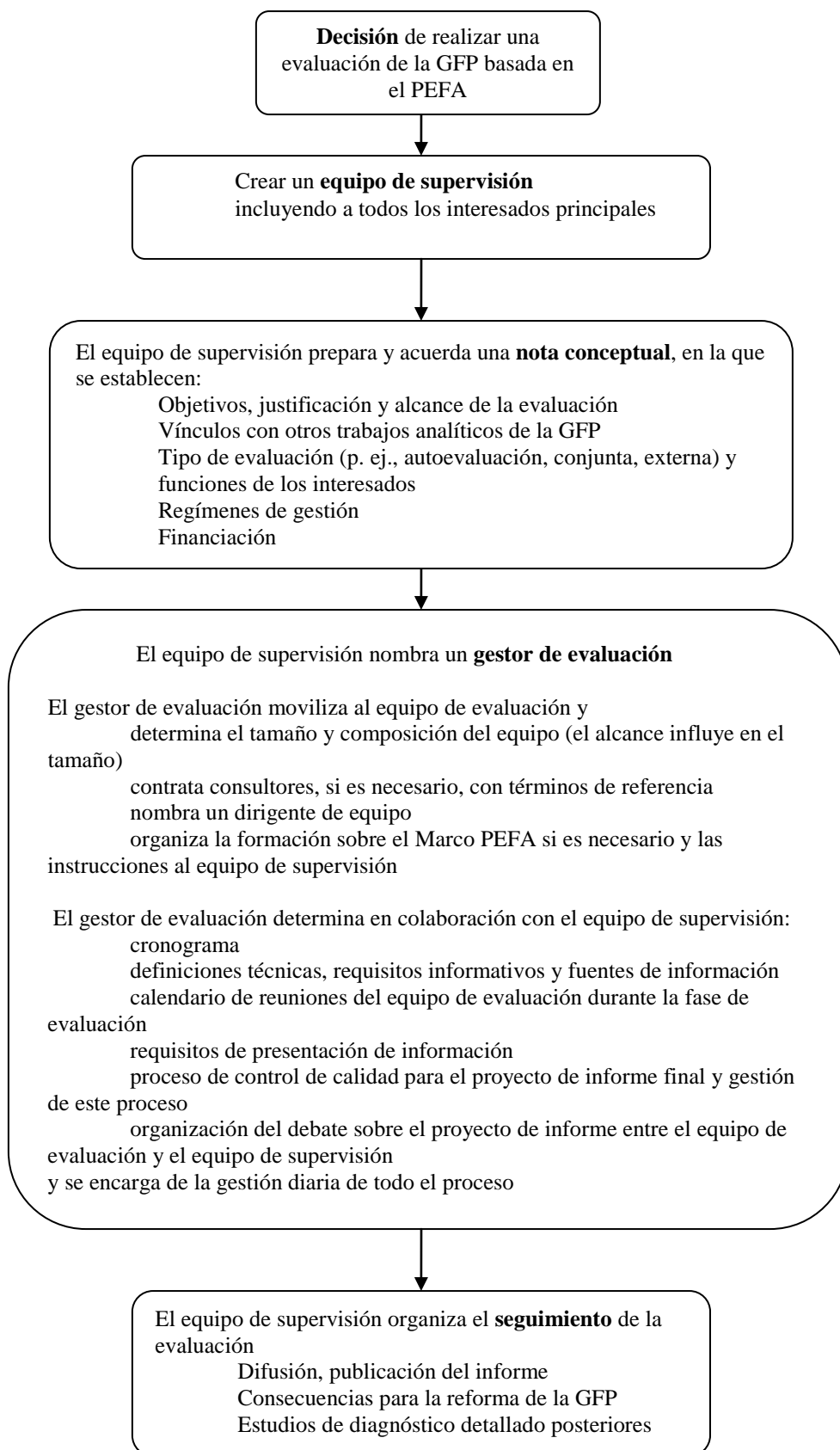
regímenes de gestión y las funciones de los diversos interesados, así como la financiación de la evaluación.

7. El equipo de supervisión **nombra a un gestor de evaluación**, el cual propone las siguientes características esenciales de la evaluación para recibir la aprobación del ES y se encarga de la gestión cotidiana del proceso de evaluación:

- **El equipo de evaluación** y su tamaño, composición, requisitos de contratación y formación. Cuanto mayor sea la calidad del ES, más probabilidades habrá de lograr una evaluación de alta calidad.
 - *La composición del equipo* debe reflejar los conocimientos especializados requeridos: presupuestación, administración de ingresos, adquisiciones, gestión de la tesorería, contabilidad y auditoría. Cada miembro del equipo debe tener conocimientos especializados sobre una materia y un buen conocimiento de otras materias. Los miembros del equipo deben estar debidamente cualificados y disponer de la experiencia pertinente. Si el equipo de evaluación se ha de componer de consultores (por ejemplo, por limitaciones de capacidad del gobierno), el gestor de evaluación prepara los términos de referencia para ellos y los contrata.
 - *El tamaño del equipo* dependerá del alcance de la evaluación (gobierno central únicamente, gobierno subnacional únicamente, o ambos) y de la extensión geográfica del país. Puede que sea necesario contar con más de un equipo simultáneamente. Un equipo que tenga un tamaño inadecuado pondrá en riesgo la calidad de la evaluación.
- **El cronograma de evaluación y el calendario de reuniones**, que abarcan el trabajo preparatorio, el proceso de evaluación adecuado y cualesquiera regímenes de seguimiento, como por ejemplo un taller ex post. El tiempo adecuado para llevar a cabo la evaluación (en parte, en función del alcance de ésta), el acuerdo sobre las definiciones y, en consecuencia, los requisitos de información, así como la organización adecuada en cuanto a la preparación de las reuniones con las personas idóneas y el acceso a los datos pertinentes, contribuirán a lograr un informe de evaluación de alta calidad.
- **Las definiciones técnicas** (por ejemplo, gobierno subnacional frente a entidad desconcentrada del gobierno central; atrasos nacionales, fondos extrapresupuestarios, clasificación de empresas paraestatales) y los **requisitos informativos** basados en estas definiciones, así como posibles **fuentes de información**.
- **El proceso de control de calidad independiente**. Éste reviste importancia para la credibilidad del informe de evaluación para todos los interesados. El proceso de control de calidad debe comprobar tanto la precisión como la calidad de las pruebas aducidas, así como el cumplimiento de la metodología PEFA. Los participantes en el proceso de control de calidad deben, por su parte, estar

familiarizados con la metodología PEFA. Entre los participantes nacionales pueden incluirse personal académico y representantes de organizaciones de la administración pública. Entre los participantes externos pueden figurar instituciones financieras internacionales y organismos de desarrollo bilaterales, particularmente las personas que tengan un conocimiento profesional de la situación de la GFP en el país, y la Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas. El gestor de evaluación también organiza y facilita el debate en torno al proyecto de informe final (que refleja el proceso de control de calidad) con el ES y el cronograma para finalizar el informe.

8. El equipo de supervisión facilita el proceso de **seguimiento de la evaluación**, pero no siempre es el órgano directamente responsable de todo el trabajo de seguimiento. Dicha labor suele incluir un debate sobre los hallazgos de la evaluación, las consecuencias de dichos hallazgos para la reforma de la GFP y cualesquiera estudios de diagnóstico detallado posteriores. Si el ES no se hace directamente responsable de esas actividades, debe identificar a los órganos pertinentes y transmitirles el informe de evaluación.
9. La evaluación puede llevarse a cabo por medio de uno de los tres **modelos siguientes**: a) una autoevaluación realizada por el gobierno (preferiblemente con los preparativos pertinentes para una validación externa); b) una evaluación conjunta, a saber, el gobierno en colaboración con otros interesados como, por ejemplo, asociados para el desarrollo, el mundo académico nacional y organizaciones de la sociedad civil; c) una evaluación externa dirigida por un interesado no gubernamental, con apoyo técnico y logístico facilitado por el gobierno (opción preferible si el gobierno se enfrenta a limitaciones de capacidad y tiempo). El proceso es el mismo, con la excepción de que, en la evaluación externa, el interesado no gubernamental dirigente actuará como gestor de la evaluación.
10. Una evaluación bien preparada también dotará de mayor sentido a las sucesivas evaluaciones PEFA, lo que permitirá hacer un seguimiento del progreso realizado a la hora de fortalecer el desempeño de la GFP y facilitará el control del progreso realizado entre las evaluaciones PEFA.
11. El diagrama que figura a continuación refleja el proceso.



1. Introducción

12. Esta nota sirve de guía sobre el proceso de realización de una evaluación de la gestión de las finanzas públicas con base en el Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP del Programa de gasto público y rendición de cuentas (PEFA) (el “Marco PEFA”). Unas evaluaciones bien planificadas y ejecutadas ayudarán a garantizar un informe final de alta calidad. La nota va dirigida a los gobiernos (a todos los niveles) y a cualesquiera otros interesados que puedan considerar las evaluaciones PEFA y buscar una guía sobre cómo acometer esta tarea¹.
13. El Capítulo 2 identifica los principios fundamentales que deben seguirse para realizar una evaluación PEFA. El Capítulo 3 describe las buenas prácticas en la planificación y gestión del proceso de evaluación. El Capítulo 4 identifica las buenas prácticas para el seguimiento del informe de evaluación. El análisis se relaciona principalmente con una autoevaluación del gobierno, pero también es aplicable a las evaluaciones conjuntas con el gobierno e interesados no gubernamentales, así como a las evaluaciones dirigidas por interesados no gubernamentales (por ejemplo, el mundo académico nacional, organizaciones de la sociedad civil y asociados para el desarrollo internacionales). Si bien desde un punto de vista conceptual resulta útil distinguir estos tres tipos de evaluaciones, en la práctica las evaluaciones pueden representar una combinación de dichos tipos. Los apéndices proporcionan ejemplos nacionales de los aspectos seleccionados de las buenas prácticas, así como un marco de proceso para realizar evaluaciones de la GFP.

¹ Los gobiernos subnacionales deben usar las directrices para las evaluaciones PEFA a nivel de gobierno subnacional, publicadas en el sitio web del PEFA; éstas son básicamente las mismas que para el gobierno central.

2. Principios para realizar una evaluación PEFA

14. Mediante la supervisión de las aplicaciones del Marco PEFA, el programa PEFA ha identificado los principios que deben seguirse a fin de garantizar una calidad claramente alta de la evaluación del desempeño de la GFP y, por tanto, su utilización a la hora de dar forma a la preparación/visión de las estrategias de reforma de la GFP. Se incluyen los principios siguientes:

- Participación plena de todos los interesados principales, donde el gobierno desempeñe un papel de liderazgo e identifique totalmente como propias las evaluaciones, lo que incluye decidir el tipo de evaluación (autoevaluación del gobierno, evaluación dirigida por interesados no gubernamentales o alguna combinación de ambas según sea pertinente en cada caso).
- Planificación y gestión adecuadas de la evaluación en lo que se refiere a lo siguiente:
 - Elaboración y acuerdo del documento que esboce los objetivos, el alcance, la justificación y los preparativos de la evaluación. El documento suele etiquetarse con el nombre de nota conceptual o términos de referencia.
 - Garantía de la idoneidad de los plazos temporales, la organización y la disponibilidad de recursos para la puesta en práctica.
 - Formación adecuada sobre el uso del Marco PEFA antes de efectuar la evaluación para aquellas personas directamente involucradas en dicha evaluación.
 - Existencia de un mecanismo de control de calidad para la nota conceptual o los términos de referencia así como para los informes de evaluación.
- A fin de evitar la duplicación y costos de transacciones innecesarios, y para garantizar su carácter significativo, la evaluación PEFA debe ser el instrumento central para evaluar y supervisar el desempeño del sistema de GFP² y su periodicidad debe ser como mínimo cada tres años y como máximo cada cinco años. La reforma de la GFP suele ser un proceso lento, de manera que unas evaluaciones más frecuentes pueden resultar poco significativas. Unas evaluaciones más detalladas del proceso de GFP pueden planificarse y justificarse en función de las deficiencias de GFP identificadas por las evaluaciones PEFA y en ellas pueden utilizarse otros instrumentos de evaluación especializados.
- En los países en que la ayuda externa es importante, los interesados deben incluir a los organismos donantes y a las instituciones financieras internacionales. A fin de evitar costos de transacciones innecesarios tanto para ellos mismos como para el gobierno, estos organismos deben coordinar y armonizar sus actividades

² Ref.: “Report on Use of Country Systems in Public Financial Management”, elaborado por la Joint Venture del CAD-OCDE sobre la gestión de las finanzas públicas. Junio de 2008.

mediante el trabajo conjunto, la utilización de instrumentos comúnmente aceptados y una clara división de funciones y responsabilidades.

- En aras de la transparencia, el gobierno debe publicar el informe de evaluación PEFA.

3. Preparación y gestión de la evaluación

15. Los procesos que a continuación se esbozan se basan en una decisión del gobierno de realizar una autoevaluación.
16. Las evaluaciones PEFA en Zambia (2005 y 2008) y en Noruega (2006) son buenos ejemplos de autoevaluaciones. En Zambia, el Ministerio de Hacienda, como organismo dirigente, constituyó un equipo de evaluación compuesto por funcionarios gubernamentales y dos consultores contratados. Los asociados para el desarrollo presentaron una misión conjunta para examinar los hallazgos del equipo gubernamental³, ejerciendo con eficacia una función de control de calidad⁴. El apartado i) del Apéndice 1 ofrece información más detallada al respecto. El éxito del ejercicio de autoevaluación contribuyó a la decisión del Ministerio de Hacienda de realizar satisfactoriamente una repetición del ejercicio de evaluación en junio de 2008 recurriendo al mismo modelo.
17. Los procesos son similares para las evaluaciones conjuntas realizadas por interesados gubernamentales y no gubernamentales, así como para las evaluaciones dirigidas por interesados no gubernamentales, si bien son algo más extensas en el primer caso, dado que intervienen más partes. El apartado ii) del Apéndice 1 proporciona un ejemplo del proceso de la evaluación conjunta PEFA realizada con éxito en Ghana en 2006. El apartado iii) del Apéndice 1 proporciona un ejemplo del proceso de la evaluación PEFA dirigida por donantes y realizada con éxito en Guyana en 2007.
18. El principio primordial de la identificación de las evaluaciones como propias por parte del gobierno se aplica igualmente a las evaluaciones que no sean autoevaluaciones del gobierno. El gobierno decide el objetivo, los plazos temporales (a saber, no durante el punto álgido del sistema de elaboración de presupuestos ni durante la temporada vacacional, y con un mínimo de tres años transcurridos desde la última evaluación PEFA —o la última evaluación de la capacidad de gestión financiera—) y el alcance (gobierno central o gobiernos subnacionales, o una combinación de ambos). El gobierno conserva una sólida —si bien no exclusiva— función de supervisión.

3.1 Decisión de realizar una evaluación PEFA

En primer lugar, el gobierno ha de decidir si realiza o no una evaluación PEFA. A fin de lograr una amplia aceptación entre los interesados nacionales (por ejemplo, ministerios del gobierno, Parlamento) y de tener en cuenta los numerosos requisitos de tiempo y recursos que conlleva una evaluación, la decisión de realizar dicha evaluación debe adoptarse en el eslabón más alto posible de la jerarquía, preferiblemente en la esfera política, como por ejemplo la Oficina del Primer Ministro o el Ministerio de Hacienda.

³ El equipo incluyó a los dos mismos consultores que la primera vez, contratados internacionalmente y financiados por los donantes.

⁴ Véase “Assessing the Impact of the PEFA Framework, Volume II, Country Notes, Zambia”, Programa PEFA, junio de 2008. La evaluación se señala como conjunta, pero de hecho fue una autoevaluación.

Las circunstancias en las que sea necesario un respaldo político de alto nivel variarán de un país a otro.

19. La decisión de seguir adelante con la evaluación PEFA conllevaría decidir el organismo gubernamental pertinente para ejercer la dirección. El Ministerio de Hacienda o el órgano que tenga una denominación equivalente es, con bastante probabilidad aunque no forzosamente, el organismo gubernamental dirigente⁵. El motivo por el que puede tenerse interés en que se realice una evaluación es probablemente determinar la situación actual en materia de desempeño del sistema de GFP, con los fines siguientes:

- Comprobar si el sistema actual de GFP está funcionando adecuadamente. Si no es así, la evaluación PEFA puede informar de los cambios que es necesario introducir para mejorar el desempeño. Los cambios propuestos quizás puedan verse reflejados en un documento formal de estrategia de reforma de la GFP.
- Comprobar en qué medida ha mejorado el sistema de GFP desde la última evaluación PEFA.

3.2 La nota conceptual

20. El primer paso a la hora de preparar la evaluación es la creación de un equipo que supervise el proceso de evaluación; véase más información en el apartado a) de la sección 3.4. En nombre del ES, el organismo dirigente elaboraría una nota conceptual o términos de referencia⁶ que serviría de base para obtener el apoyo de otros organismos públicos y, donde fuera pertinente, de interesados no gubernamentales (posiblemente todos estos interesados se incluirían en el ES o grupo de referencia). La estructura de la nota conceptual debe ser la siguiente:

Antecedentes: situación actual del desempeño fiscal agregado y los sistemas de GFP, y progreso en materia de aplicación de la estrategia de reforma de la GFP. Puede mencionarse la extensión y el tipo de apoyo de los donantes en favor de la reforma de la GFP.

Objetivo

Alcance

Justificación

Organización: Evaluación previa, en el transcurso y posterior al PEFA.

- Selección del equipo de supervisión, gestor de la evaluación y equipo evaluador

⁵ También se dan casos en que la Oficina del Primer Ministro o la Oficina de Auditoría Nacional son el organismo que ha iniciado y dirige la evaluación.

⁶ El formato que propone el Banco Mundial para la nota conceptual es un ejemplo útil que cabe seguir. La nota puede o no incluir términos de referencia específicos para la contratación de los consultores. La Comisión Europea utiliza el término “mandato” en lugar de nota conceptual, pero en líneas generales sigue el mismo formato, con el mandato específico para los consultores que comprende la última sección. Mientras que la nota conceptual del Banco Mundial habitualmente identifica el equipo de evaluación e incluye el presupuesto, puede que no se incluyan en el mandato de la Comisión Europea aquellos elementos que se estén empleado como base para un proceso de adquisición o licitación entre consultores.

- Cronograma, requisitos informativos y fuentes de información, calendario de reuniones, requisitos de recursos y financiación
- Planificación del control de calidad
- Formación en el uso del Marco y talleres informativos
- Financiación del trabajo de evaluación

Difusión del informe de evaluación PEFA.

21. Los interesados no gubernamentales (por ejemplo, los asociados para el desarrollo), en aras de la armonización y con el fin de reducir al mínimo los costos de las transacciones, tanto para sí mismos como para el gobierno, también pueden considerar la posibilidad de designar un organismo que los represente. A este organismo también se le puede encargar que elabore la nota conceptual como primer paso en la dirección de exponer los procedimientos organizativos internos dentro de cada organismo integrado por interesados no gubernamentales, así como los regímenes de coordinación entre los organismos y con el gobierno.
22. Los componentes de la nota conceptual se explican más detalladamente en la siguiente sección.

3.3 Objetivo, alcance y justificación

Objetivo: preparar una evaluación de la situación de la GFP utilizando el Marco PEFA en su totalidad⁷. En el caso de una evaluación repetida, otro objetivo sería hacer un seguimiento del progreso realizado en materia de GFP desde la última evaluación.

Alcance: gobierno central, incluidos los organismos autónomos y los organismos desconcentrados del gobierno central que operan en las jurisdicciones geográficas de gobiernos locales; y/o gobiernos subnacionales (normalmente el primer nivel, aunque pueden incluirse niveles inferiores en los casos en que éstos tengan un tamaño considerable). En los casos en que los gobiernos subnacionales presten una proporción significativa de servicios gubernamentales, puede que sea oportuno disponer de una evaluación PEFA consolidada que abarque a todo el gobierno, en la que se incluya la evaluación de una muestra representativa de gobiernos subnacionales. En los países grandes y descentralizados, puede que los gobiernos subnacionales deseen llevar a cabo sus propias evaluaciones PEFA con independencia de si el gobierno central desea o no realizar una⁸.

Justificación: la justificación principal es el deseo de obtener una panorámica del desempeño del sistema de GFP que sirva de base para elaborar medidas encaminadas a

⁷ El Marco PEFA en su totalidad se refiere a los 31 indicadores descritos y mencionados en el documento del Marco y la estructura del informe de desempeño de la GFP tal y como se describe en el documento del Marco. Se desaconseja el uso parcial del Marco, ya que, debido a sus interconexiones, el desempeño de la GFP sólo puede evaluarse adecuadamente en función de la totalidad de los elementos de la GFP.

⁸ Hasta la fecha, éste ha sido el caso en la India, el Pakistán y el Brasil.

fortalecer dicho desempeño en esferas en que las deficiencias estén influyendo negativamente en la disciplina fiscal agregada y la asignación estratégica de recursos en consonancia con los objetivos en materia de políticas públicas, así como la eficiencia en la prestación de servicios públicos. La necesidad tendría en cuenta el tiempo transcurrido entre la evaluación PEFA anterior o una evaluación anterior de la GFP de características semejantes (por ejemplo, una evaluación de la capacidad de gestión financiera); el tiempo mínimo recomendado entre evaluaciones es de tres años y el máximo, de cinco años.

Otra justificación puede ser utilizar la evaluación PEFA como base para que los interesados coordinen y planifiquen un trabajo de evaluación relacionado con la GFP que puedan estar contemplando a medio plazo. Dicho trabajo incluiría habitualmente un análisis más profundo de los procesos de GFP en relación con subtemas específicos (por ejemplo, adquisiciones, como ocurre ya con el instrumento de evaluación de adquisiciones del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE) sobre la base de las deficiencias de desempeño del sistema que se hayan identificado en el informe de evaluación PEFA. También puede tener interés realizar evaluaciones más profundas de sectores gubernamentales específicos. A este respecto, cabe señalar que no existe un modelo PEFA para la evaluación de la GFP de los sectores⁹.

23. En la justificación también se incluiría el fundamento para realizar una evaluación conjunta por parte de interesados gubernamentales y no gubernamentales o una evaluación dirigida por interesados no gubernamentales, si ésta se considera una disposición de organización más conveniente que una autoevaluación (por ejemplo, a causa de limitaciones de tiempo o capacidad).

3.4 Organización

a) Creación de un equipo de supervisión, un gestor de evaluación y un equipo de evaluación

24. Tras la aprobación de la nota conceptual en el nivel de gobierno adecuado, el organismo dirigente crearía un equipo de supervisión; en la nota conceptual se habrían propuesto el organismo dirigente y el director y la composición del ES. El ES, en la práctica, desempeñaría una función de adecuada gestión. El ES puede estar compuesto por altos directivos de organismos públicos clave involucrados así como por otros interesados importantes. El director puede ser el Ministro de Hacienda, el Primer Ministro o alguien en quien los anteriores hayan delegado sus funciones.

25. El ES puede delegar en un miembro —aquí denominado gestor de evaluación— la gestión del proceso de evaluación, empezando por la propia selección del equipo de evaluación. El proceso de selección puede conllevar el establecimiento de términos

⁹ No obstante, conviene observar que el comité directivo del PEFA, en su reciente reunión de diciembre de 2008 en Bruselas, decidió que la opción predeterminada para utilizar las evaluaciones PEFA orientadas hacia los sectores era incorporar los aspectos de la GFP de los sectores en la mayor medida posible al modelo actual de evaluación de todo el gobierno.

de referencia para los consultores (si procede), su contratación y su dirección durante la evaluación (los términos de referencia pueden haberse incluido ya en la nota conceptual). Éstos expondrían los antecedentes, el objetivo, el alcance, el cronograma, los productos clave previstos y los requisitos de presentación de información, así como las cualificaciones y la experiencia requeridas. El ES aprobaría los términos de referencia para los consultores y designaría oficialmente el equipo de evaluación al final del proceso de selección. Si el equipo de evaluación se compone íntegramente de organismos públicos, la composición institucional del equipo puede constar de personal del Ministerio de Hacienda, así como de personal procedente de las secciones de presupuestación y hacienda de ministerios clave relacionados (por ejemplo, educación y salud), de la Oficina del Auditor General y del Parlamento (por ejemplo, el Comité de Cuentas Públicas).

26. En caso de que hubiera que decidir sobre optar por una evaluación conjunta de interesados gubernamentales y no gubernamentales o por una evaluación dirigida por interesados no gubernamentales, el ES incluiría a representantes de interesados no gubernamentales. En el caso de una evaluación conjunta, el ES acordaría la modalidad: bien la parte gubernamental y la no gubernamental trabajando por separado y debatiendo a continuación los resultados, o bien ambas partes trabajando juntas; es probable que la segunda modalidad resulte más eficiente. El gestor de la evaluación seleccionaría el componente gubernamental del equipo de evaluación. En el caso de una evaluación dirigida por interesados no gubernamentales, el gestor de evaluación designaría a un equipo gubernamental, que contribuiría a facilitar el trabajo de evaluación del equipo no gubernamental organizando reuniones y viajes, así como proporcionando datos. El gestor de evaluación contribuiría en cierta medida a la selección del equipo no gubernamental.

Composición y tamaño del equipo de evaluación

27. Los miembros fundamentales del equipo de evaluación deben ser expertos en GFP, cada uno de los cuales debe tener un sólido conocimiento de la mayoría de las esferas relativas a la GFP e, idealmente, haber participado previamente en evaluaciones de la GFP. Los miembros fundamentales deben complementarse con aportaciones adicionales en determinadas esferas especializadas que puede que ellos no abarquen. Al menos un miembro fundamental, preferiblemente el dirigente del equipo, debe tener experiencia en la realización de evaluaciones PEFA. Lo ideal es que cada evaluador haya recibido una formación en PEFA a través del curso estándar puesto en marcha por la Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas (véase el apartado d) de la sección 3 a continuación). Una buena combinación de disciplinas sería, por ejemplo, un economista especializado en finanzas públicas y un contable/auditor, complementado con las aportaciones de un especialista en adquisiciones y un administrador fiscal. La capacidad de los evaluadores —y fundamentalmente del dirigente del equipo— para comprender los vínculos entre los diferentes componentes del sistema de la GFP y las consecuencias de su desempeño en los resultados generales de la gestión fiscal es más importante que tener un alto grado de especialización en una esfera pero una capacidad escasa en otras.

28. El tamaño del equipo dependerá principalmente del alcance de la evaluación¹⁰. Si la evaluación abarca tanto a los gobiernos subnacionales como al gobierno central, o a los gobiernos centrales con entidades desconcentradas y dispersas geográficamente, puede resultar práctico contar con dos equipos (o incluso más, en función del número de gobiernos subnacionales y/o entidades desconcentradas del gobierno central) de al menos tres que operen al mismo tiempo. De lo contrario, un equipo realizaría las evaluaciones en orden consecutivo, lo que prolongaría la evaluación y, con ello, aumentaría las probabilidades de que la evaluación estuviera desfasada en el momento en que estuviera terminada, pero el tiempo necesario para seleccionar equipos de evaluación sería inferior.
29. El equipo de evaluación debe estar encabezado por un dirigente que se haga responsable de la calidad de la evaluación. La relación entre los evaluadores debe ser la habitual entre compañeros de trabajo, pero, no obstante, resulta útil contar con una persona responsable de proporcionar planes de trabajo para cada miembro del equipo, fijar cronogramas y plazos, convocar reuniones de equipo internas y preparar el proyecto de informe. El plazo más importante será el de la presentación de un proyecto de informe de evaluación al grupo de supervisión. El dirigente del equipo sería un técnico en GFP experimentado.

Cuestiones relativas a la contratación de consultores

30. La naturaleza basada en pruebas que tiene la evaluación PEFA, junto con un sólido proceso independiente de control de calidad (sección 2.5), ayuda a reducir el riesgo de sesgo y, por ende, la necesidad de recurrir a evaluadores externos. En la medida en que los evaluadores aduzcan suficientes pruebas que corroboren sus valoraciones y que el proceso de control de calidad esté libre de todo sesgo, la razón principal para contratar consultores debe ser la existencia de limitaciones de recursos humanos. Si se contratan consultores, éstos deben residir en el país en la medida de lo posible, en aras de aumentar la eficiencia mediante, por ejemplo, una mayor conciencia sobre las sensibilidades políticas y un conocimiento más profundo de las fuentes, de la validez de la pruebas y de las personas adecuadas con las que hablar, así como el conocimiento de la lengua local. Otra ventaja es la mayor capacidad para cubrir cualquier laguna de datos al finalizar el ejercicio de evaluación. Involucrar a consultores locales también presenta un aspecto relacionado con el desarrollo, mediante la creación de capacidad para realizar evaluaciones PEFA, como se demostró en Moldova; una evaluación repetida hizo un uso considerable de la capacidad desarrollada durante la primera evaluación.

¹⁰ El tamaño del equipo de evaluación no debe reducirse para los países pequeños. En el caso de algunos pequeños países insulares, el equipo de evaluación ha estado formado por tan sólo una persona, por la creencia errónea de que, cuanto menor es el país, menor es el tamaño del material temático que hay que cubrir. No obstante, la cantidad de trabajo necesaria no siempre es menor que para los países de mayor tamaño, ya que el número de sistemas que hay que evaluar es el mismo. Además, los equipos formados por una sola persona siempre descartan el fructífero debate con otros miembros del equipo sobre cuestiones relacionadas con la evaluación.

b) Cronograma, requisitos informativos y fuentes de información, calendario de reuniones

Cronograma

31. El gestor de la evaluación fijaría un cronograma. Para garantizar mejor el éxito, la evaluación PEFA debe planificarse y llevarse a cabo en un plazo lo más breve posible, ya que de lo contrario la evaluación pierde pertinencia y además consume recursos extraordinarios. Desde el comienzo de la evaluación en sí hasta la finalización del proyecto de informe, el tiempo transcurrido no debería superar los cuatro o cinco meses. No obstante, el cronograma debe tener cierta flexibilidad para ajustarse a complicaciones imprevistas (las cuales probablemente son más la norma que la excepción) y, sobre todo, para proporcionar tiempo suficiente para completar las lagunas de información después de haber recibido los primeros comentarios de los revisores (véase más adelante el apartado dedicado al control de calidad).

Establecimiento de definiciones técnicas, requisitos informativos y calendario de reuniones

32. El gestor de la evaluación establecería los requisitos informativos y las fuentes de información e informaría del calendario de reuniones con el personal gubernamental clave (por ejemplo, el jefe del Departamento de Presupuestos del Ministerio de Hacienda). Los requisitos informativos pueden deducirse a partir del documento del Marco y se exponen de manera explícita en las “Guidelines on Evidence and Sources of Information to support Scoring of Indicators” (Directrices sobre pruebas y fuentes de información para respaldar la valoración de los indicadores) y “Queries for the Field Implementation of the PEFA Framework” (Consultas para la aplicación sobre el terreno del Marco PEFA). Los requisitos informativos pueden diferir de un país a otro en función de las circunstancias institucionales. Por ejemplo, los gobiernos pueden tener más de un sistema de gestión de nóminas y, si tal es el caso, los datos deberán recopilarse en cada uno de dichos sistemas. Los requisitos informativos serán mayores cuanto mayor sea el alcance de la evaluación. El curso de formación que se expone más adelante ayudaría enormemente a la comprensión de los requisitos informativos y de las fuentes de información. Habitualmente, entre las fuentes se incluirían documentos presupuestarios, informes de ejecución presupuestaria, informes de auditores externos e informes elaborados por instituciones financieras internacionales.
33. A la hora de establecer los requisitos informativos, es importante que las definiciones sean claras. Si no lo son, el equipo de evaluación puede cometer errores a la hora de evaluar el desempeño. Algunos ejemplos de esferas en las que las definiciones deben ser claras son los siguientes: atrasos nacionales, organismos extrapresupuestarios y niveles de gobierno subnacional, así como clasificación de órganos paraestatales en organismos gubernamentales autónomos y empresas de titularidad estatal. El uso de definiciones y clasificaciones correctas también facilita el seguimiento del progreso realizado con el paso del tiempo.

c) Requisitos de recursos y financiación

Requisitos de recursos

34. Los requisitos de recursos dependerán del alcance de la evaluación, la naturaleza de ésta (autoevaluación u otra), la facilidad prevista con que se obtendrá la información, la cantidad de viajes que conllevará (esto es, en relación con el tamaño y la estructura del país), la importancia de las barreras lingüísticas, en qué medida se contratarán consultores, en qué medida algunos de ellos pueden ser extranjeros (mayores costos de viaje y requisitos de interpretación/traducción) y si puede ser necesaria una misión adicional de seguimiento. Aunque el alcance de la evaluación abarque al gobierno central únicamente, los requisitos de viajes pueden ser significativos si las unidades desconcentradas del gobierno central operan en las regiones del país y éste es grande. Los costos de recursos probablemente sean inferiores para las autoevaluaciones que para los demás tipos de evaluación (se necesita menos tiempo para todas las fases, costos de viaje inferiores, costos de personal inferiores).

Estructura de presupuesto para la evaluación PEFA

Rubro	N.º	Costo unitario \$	Costos totales miles de \$
<i>Equipo de evaluación:</i>			
Personas-días (p. ej., x personas por y días)			
Costos de viajes (n.º de días, n.º de viajes)			
Costos de alojamiento (n.º de días)			
Varios (p. ej., traducción y fotocopias)			
<i>Equipo de formación</i>			
Personas-días			
Costos de viaje			
Costos de alojamiento			
Varios			
<i>Equipo de control de calidad</i>			
Personas-días			
Costos de viaje			
Costos de alojamiento			
Varios			
Costos totales			

35. Los requisitos precisos variarán de un país a otro, por lo que no es posible disponer de un presupuesto “normalizado”; éste debe confeccionarse mediante un proceso ascendente y con base en el tipo de evaluación (por ejemplo, autoevaluación) y el alcance de ésta (por ejemplo, gobierno central). La estructura del presupuesto es sencilla: estimaciones del número de personas-días para cada fase de la evaluación y tasas de remuneración por persona-día, así como costos de viaje y alojamiento donde proceda. La mayoría de los costos corresponderán a la fase de evaluación. Si el personal gubernamental realiza la evaluación, recibirá su sueldo ordinario; asimismo, los costos adicionales de remuneración tan sólo pueden aplicarse al equipo de control

de calidad¹¹. En el cuadro siguiente se representa el formato de un marco hipotético de elaboración de presupuesto para una evaluación del gobierno central en la que son necesarios algunos viajes. Las unidades físicas y los costos unitarios pueden variar considerablemente según el tipo y el alcance de la evaluación, por lo que las celdas de las columnas 2 a 4 se han dejado en blanco.

36. Para una evaluación del gobierno central que presente unos requisitos de viaje mínimos, como pauta general deberían concederse unas 4 semanas a cada uno de los tres expertos para la evaluación, pero los requisitos reales dependen de las circunstancias¹² y los debe determinar el gestor de la evaluación. También los costos de viaje y alojamiento pueden variar considerablemente en función de las circunstancias¹³.
37. Los requisitos de recursos deben tener en cuenta los recursos humanos necesarios para finalizar el informe después del proceso de control de calidad. A menudo es necesaria otra información adicional significativa para cubrir las lagunas identificadas tras recibir la primera ronda de observaciones sobre el proyecto de informe. Las disposiciones adecuadas para cubrir estas lagunas deben incorporarse al cronograma y a los recursos/presupuesto de evaluación¹⁴.

Financiación de la evaluación PEFA

38. Para cualquier tipo de evaluación, los costos de personal pueden estar ya financiados en forma de sueldos (por ejemplo, los de los funcionarios públicos y del personal de los asociados para el desarrollo). Por consiguiente, otra financiación adicional de personal estaría relacionada con los costos de contratar a consultores, si se decide que éstos son necesarios por motivos de limitaciones de capacidad y como modo de creación de capacidad. Estos costos se financiarían directamente a partir de los presupuestos públicos y/o de los presupuestos de interesados no gubernamentales, y la composición acordada se decidiría durante los debates preparatorios mantenidos entre los interesados. Para la formación en el uso del Marco PEFA, los interesados pueden estudiar la posibilidad de contratar a instructores, los cuales a su vez hayan recibido formación (por ejemplo, por parte de la Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas) en el uso del Marco.

d) Planificación del control de calidad

¹¹ A fin de reducir al mínimo el costo de oportunidad de su tiempo (en cuanto a sus deberes ordinarios), es de suponer que al personal se le asignará la realización de la autoevaluación durante la temporada menos ocupada del año.

¹² Entre los factores determinantes se incluyen los siguientes: el alcance y el modelo de la evaluación, el trabajo preparatorio realizado por el gobierno, el trabajo reciente relacionado, las características del país, como el tamaño o la estructura de gobierno, y la facilidad de acceso a la información.

¹³ Los costos de viaje y alojamiento pueden depender de los factores siguientes, entre otros: ubicación geográfica del país, empleo de expertos locales o internacionales y política del organismo que financia la evaluación en materia de viajes.

¹⁴ Esto resulta fundamental sobre todo cuando son evaluadores externos los que llevan a cabo la evaluación y redactan el informe, ya que puede ser necesaria una visita adicional al país.

Sea cual sea el tipo de evaluación, el proceso de control de calidad es muy importante para asegurar la credibilidad de la evaluación PEFA. El proceso de control de calidad se aplica tanto a la nota conceptual como al proyecto de informe. Abarca tanto la precisión de los datos utilizados para puntuar los indicadores de desempeño como la corrección en el uso de la metodología del Marco PEFA. La nota conceptual presentaría más detalladamente la composición del equipo de control de calidad; asimismo, los requisitos para la pertenencia como miembro del equipo serían la imparcialidad y el conocimiento del Marco PEFA. Los miembros pueden proceder de organizaciones con sede en el país que no formen parte del gobierno (por ejemplo, la oficina de auditoría externa, universidades, organizaciones de la sociedad civil) y de organizaciones con sede fuera del país (por ejemplo, la Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas y organismos donantes, particularmente en el caso de que éstos financien un componente significativo del gasto público total). El apartado v) del Apéndice 1 ofrece un ejemplo de buenas prácticas en materia de control de calidad tomado de la evaluación PEFA realizada en Moldova en 2006.

39. Una futura tendencia puede ser el examen de control de calidad proporcionado por otros gobiernos nacionales, particularmente aquéllos presentes en las mismas regiones, con intereses y legados comunes y con una experiencia adquirida a partir de otras evaluaciones PEFA. Algunas posibilidades son los países de la región del Caribe (la idea surgió durante la conferencia regional sobre GFP del Caribe celebrada en abril de 2008), los países de la región del Cáucaso (todos los países que forman parte de la PEMPAL) y los países de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. Otra posibilidad puede ser que los países de la OCDE examinen las evaluaciones PEFA realizadas por otros países de la OCDE.

e) Formación en el uso del Marco PEFA y talleres informativos

40. Antes de comenzar la evaluación, se recomienda encarecidamente que se imparta formación en el uso del Marco PEFA, sea cual sea el tipo de evaluación. Un taller de formación completo dura entre 2 y 3 días, recurriendo al curso estándar de la Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas; la Secretaría puede organizar la formación, pudiendo utilizar los servicios de los consultores que hayan recibido a su vez formación de la Secretaría. La formación iría dirigida tanto al propio equipo de evaluación como a los miembros interesados del ES (aunque éstos no realicen la evaluación en sí, su mejor comprensión del Marco aumentaría la eficacia del equipo). Lo ideal es que transcurra un período de tiempo significativo entre el final de la formación y el comienzo de la evaluación en sí; de lo contrario, las actividades de evaluación pueden perturbar el programa de formación.

41. En la práctica, algunos miembros del ES pueden preferir simplemente recibir información sobre los aspectos fundamentales del Marco y del proceso de evaluación. El equipo de evaluación puede proporcionar esta información, cuya duración no debe superar un día (aunque, hasta la fecha, en muchos países basta con medio día), al comienzo de la evaluación.

42. Si así se acuerda de antemano, el equipo de evaluación también puede proporcionar información sobre los hallazgos clave al ES al final del trabajo sobre el terreno.

f) Supervisión del trabajo sobre el terreno y apoyo

43. El equipo de evaluación lleva a cabo su trabajo sobre el terreno conforme a lo planeado. Si es necesario, el gestor de la evaluación proporcionará apoyo logístico (por ejemplo, organización de viajes y alojamiento en las regiones). El dirigente del equipo de evaluación informaría periódicamente (por ejemplo, una vez por semana) al gestor de la evaluación, lo que ofrece la oportunidad de debatir los problemas que puedan haber surgido (por ejemplo, reuniones canceladas). Una vez incorporadas las observaciones surgidas del proceso de control de calidad y quizás también las planteadas por el ES en su información facilitada al final del trabajo sobre el terreno, el dirigente del equipo presenta el proyecto de informe de evaluación al ES y, posteriormente, trata el informe en una reunión con dicho equipo.

44. Si así se solicita, la Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas puede prestar apoyo (gratuito) al equipo de evaluación:

- Examen de control de calidad de las notas conceptuales o de los términos de referencia y del proyecto de informe (si es necesario, proyectos de informes sucesivos).
- Información a través de videoconferencia del ES y/o el equipo de evaluación.
- “Clarifications to the PFM Measurement Framework of June 2005” (Aclaraciones sobre el marco de medición de la GFP de junio de 2005), en el sitio web del PEFA.
- Respuesta rápida a las preguntas específicas formuladas por el equipo de evaluación.

g) Publicación del informe de evaluación PEFA

45. El gobierno debe publicar el informe de desempeño de la GFP terminado lo antes posible, en consonancia con las líneas marcadas por el enfoque consolidado. Cuanto mayor sea el grado de identificación del gobierno con la evaluación, unido a un intenso interés expresado por el Parlamento y las organizaciones de la sociedad civil (pudiendo ambas estar representadas en el ES), tanto más probable será que el gobierno se muestre dispuesto a publicar el informe. Es posible que los gobiernos se muestren más dispuestos a publicar el informe si perciben que se está publicando una gran proporción de evaluaciones PEFA (lo que ejercería cierta presión entre iguales).

4. Seguimiento posterior a la evaluación

46. Una vez completada la evaluación, el ES debe garantizar que dicha evaluación se emplee para los fines previstos y, sobre todo, que sirva como reserva común de información para cualquier trabajo posterior. La responsabilidad del trabajo posterior puede recaer o no en el ES, en función de cómo y para qué fin se haya creado dicho equipo. En muchos casos, un taller de evaluación final o presentación de resultados permitirá proseguir el trabajo partiendo de la evaluación correspondiente a su aportación.

4.1 Diálogo sobre la reforma de la GFP

47. Por lo general, el paso siguiente en la dirección de identificar la necesidad de medidas para mejorar el desempeño del sistema de GFP (quizás formalizado en una estrategia nueva o revisada de reforma de la GFP) a la luz de las deficiencias expuestas en la evaluación PEFA será el diálogo entre los interesados. La duración del proceso de diálogo dependerá de la profundidad y la naturaleza de las deficiencias de la GFP identificadas en el informe de evaluación PEFA, así como del alcance de las limitaciones políticas, jurídicas, institucionales y de capacidad para aplicar las medidas de reforma. A fin de facilitar el proceso, el equipo de supervisión puede designar un equipo técnico que elabore las medidas de reforma. El dirigente del equipo puede ser la misma persona que haya sido el gestor de la evaluación PEFA.

48. En lo que se refiere a la utilización de los informes PEFA para establecer prioridades sobre las reformas de la GFP y secuenciar dichas reformas, debe tenerse presente lo siguiente:

- La evaluación PEFA valora los puntos fuertes y las deficiencias destacados de un sistema de GFP y, por ende, constituye una aportación importante para el establecimiento de prioridades y para la secuenciación de las reformas de la GFP.
- No obstante, las valoraciones PEFA son tan sólo una de las diversas aportaciones al proceso de formulación de reformas. Deben considerarse otros muchos factores importantes de manera simultánea como, por ejemplo, factores de corte político, económico, cultural, jurídico, administrativo y de recursos, así como la capacidad para iniciar la reforma en cada esfera.
- Los propios gobiernos deben tener muy en cuenta estos factores —además de los hallazgos de las evaluaciones PEFA— a fin de llegar a conclusiones en materia de prioridades y secuenciación. Los gobiernos necesitan un amplio espacio para propiciar este proceso y el diálogo sobre reforma con los donantes debe tener presente este hecho.
- Las valoraciones de los indicadores no deben utilizarse de manera simplista en la formulación de reformas. Una baja valoración de un indicador (por ejemplo, una D) no basta por sí misma para justificar el inicio prioritario de una reforma del elemento del sistema. La importancia relativa del tema, la complejidad y el calendario para mejorar el elemento del sistema y su interdependencia con el desempeño de otros elementos del sistema deben tenerse en cuenta de manera global.

- Las evaluaciones PEFA no proporcionan suficientes detalles para establecer un plan de acción de reforma detallado. Debido a su carácter de alto nivel y a su amplia panorámica, la evaluación PEFA debe complementarse con un análisis detallado de las causas subyacentes y de los factores de capacidad (factores institucionales, organizacionales y de recursos humanos) que tienen por resultado un desempeño insatisfactorio. Dicho análisis complementario puede limitarse tan sólo a las esferas identificadas como prioritarias y que formen parte de la primera fase de una secuencia. Para este tipo de análisis detallado (en profundidad), se dispone de otros instrumentos de diagnóstico más específicos con relación al tema.
49. A modo de ejemplo de seguimiento posterior a la evaluación, el apartado ii) del Apéndice 1 expone la respuesta del Gobierno noruego a la evaluación PEFA que encargó y el apartado vi) del Apéndice 1 ofrece un ejemplo de cómo se ha abordado la secuenciación de las fases del ciclo de reforma en el caso de las provincias del Pakistán.

4.2 Inserción del Marco PEFA en el sistema de supervisión y evaluación del gobierno

50. El Ministerio de Hacienda puede utilizar las evaluaciones PEFA para medir el progreso de la reforma de la GFP con el paso del tiempo. En este contexto, el Marco PEFA puede integrarse como parte del sistema de supervisión y evaluación del gobierno con respecto a su programa de reforma general.
51. Sin embargo, gran parte del Marco PEFA no se adecua a la supervisión anual, ya que los requisitos informativos son demasiado numerosos, costosos y difíciles de obtener, y, de todos modos, las mejoras del desempeño de la GFP suelen ser graduales, lo que justifica que las evaluaciones PEFA deban tener lugar tan sólo una vez cada varios años. Entre las evaluaciones completas, en la supervisión del desempeño de la GFP se puede incluir lo siguiente:
- Supervisión anual de los indicadores PEFA relativamente fáciles de supervisar, normalmente los indicadores o las dimensiones de naturaleza cuantitativa, como ID 1-3, ID 6, ID-9 i), ID-10, ID-11 iii), ID-16 iii), ID-19 i), ID-25 i-ii), 26 i-ii), ID 27 iii) e ID-28 i). Como se muestra en el documento del Marco, los ID 1-4 representan la dimensión fundamental “Credibilidad del presupuesto” y son esencialmente indicadores de “resultados” sobre los que influyen los indicadores de “resultados” de otras dimensiones fundamentales.
 - Supervisión anual de los indicadores (además de los mencionados anteriormente) que guardan relación con esferas en las que se centran los esfuerzos de reforma y en las que el progreso de las reformas puede constituir un “desencadenante” en el caso de los programas de los asociados para el desarrollo que estén apoyando las medidas de reforma de la GFP.

4.3 Uso de la evaluación para adoptar decisiones en materia de ayuda

52. Los gobiernos y otros interesados (incluidos los asociados para el desarrollo) deben saber apreciar la utilidad de la evaluación PEFA en lo que se refiere al establecimiento de una referencia del desempeño del sistema de GFP sobre cuya base se puede elaborar una estrategia nueva o revisada de reforma de la GFP, que redundará finalmente en beneficio de la estabilidad fiscal y la prestación de servicios públicos; asimismo, dicha evaluación representa un medio de seguimiento del progreso realizado en materia de GFP. La evaluación PEFA no es un instrumento directo para recibir más ayuda. Tanto los asociados para el desarrollo como los gobiernos deben evitar caer en la tentación de vincular las evaluaciones PEFA directamente con las asignaciones de ayuda. El hecho de establecer dicho vínculo puede distorsionar las estructuras de incentivos a través de la manipulación de las valoraciones de los indicadores; esto es, cuanto más altas sean las valoraciones, más ayuda piensa el gobierno que va a recibir.
53. Si los asociados para el desarrollo desean realizar un ejercicio de valoración del riesgo fiduciario, éste debe ir por separado de la evaluación PEFA, aunque la evaluación puede proporcionar información útil. De lo contrario, deben basar sus asignaciones de ayuda en la calidad de la estrategia (nueva o revisada) de reforma de la GFP que surja de la evaluación PEFA en la fase posterior a la evaluación y en el progreso medible en la aplicación de la estrategia.

APÉNDICE 1

Ejemplos nacionales de buenas prácticas

i) Autoevaluación PEFA Zambia 2005¹⁵

La intensa implicación del gobierno en la evaluación mediante la presentación de un equipo gubernamental, unida a su incorporación explícita en el marco de supervisión del programa de reforma de la GFP, ayudó a crear las condiciones idóneas para que los gestores de las reformas de la GFP alinearan más estrechamente el programa de reforma PEMFA y la evaluación PEFA. Se designó un equipo gubernamental (constituido por personal del Ministerio de Hacienda y Planificación Nacional y del Instituto de Contables Colegiados de Zambia) encargado de llevar a cabo la evaluación. Este equipo contó con el apoyo de dos consultores externos financiados por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El equipo estaba dirigido oficialmente por un alto funcionario del Ministerio de Hacienda y Planificación Nacional. Al taller previo a la evaluación y al dedicado a debatir los resultados iniciales asistió un grupo más amplio de interesados nacionales (del Ministerio de Hacienda y Planificación Nacional, ministerios relacionados y auditoría externa) así como organismos donantes.

A raíz del trabajo realizado por el equipo de evaluación, los organismos donantes constituyeron una misión de validación externa en la que se debatieron las valoraciones y justificaciones PEFA con funcionarios gubernamentales. El equipo de evaluación incorporó al informe final las observaciones del gobierno, los asociados para el desarrollo y la Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas. El informe se publicó como documento gubernamental. El gobierno presentó los hallazgos de la evaluación PEFA en la conferencia anual de los CABRI.

La evaluación PEFA ha influido en cierta medida en la dirección de la reforma de la GFP a través de la revisión de los Planes de Trabajo Anuales y la reestructuración del PEMFA. La supervisión de algunos de los indicadores PEFA se incorporó de manera explícita al Marco de Evaluación del Desempeño anual, debatido conjuntamente entre el gobierno y los asociados para el desarrollo.

La evaluación PEFA pareció causar una reducción de las evaluaciones generales de la GFP con las que competía, ya que los asociados para el desarrollo acordaron utilizar la evaluación PEFA como reserva de información común sobre las evaluaciones generales de la GFP. Los asociados para el desarrollo indicaron al gobierno que no debería permitir la realización de otras evaluaciones generales de la GFP mientras se estuviera llevando a cabo la evaluación PEFA.

¹⁵ “Assessing the Impact of the PEFA Framework, Vol. II, Country Notes, Zambia”, Programa PEFA, junio de 2008.

ii) Autoevaluación PEFA Noruega 2007

La autoevaluación que realizó Noruega del desempeño de su sistema de GFP a nivel de gobierno central estuvo coordinada por un miembro del personal del Organismo Noruego de Desarrollo Internacional con experiencia en PEFA, en colaboración con funcionarios del Ministerio de hacienda, la Oficina de Auditoría Nacional y otros.

Como era previsible, Noruega recibió una valoración alta en líneas generales, pero ocho indicadores/dimensiones de indicadores recibieron valoraciones de nivel C y D. Lo que cabe destacar es la reacción del gobierno al informe. Entre las esferas mal valoradas, el gobierno convino en que era necesario mejorar las prácticas de adquisiciones y el seguimiento de las conclusiones de los informes de auditoría externa. Las bajas valoraciones de otros dos indicadores se debían a que la prestación de servicios básicos se había descentralizado y transferido por completo a las municipalidades. Otras tres esferas de bajo desempeño según la valoración no se consideraron prioridades para la mejora, ya que el Ministerio de Hacienda estimaba adecuados los sistemas actuales en el contexto noruego: falta de una presupuestación plurianual a nivel desagregado, funciones de auditoría interna que son opcionales para los ministerios, departamentos y organismos, y falta de una evaluación consolidada de los riesgos en las sociedades públicas y los organismos autónomos.

La respuesta del gobierno es útil y muestra las esferas en las que el gobierno está dispuesto a iniciar reformas o mejoras. Al mismo tiempo, la publicación del informe y la respuesta pueden sentar las bases para un debate sobre la validez de los supuestos realizados en torno a las tres cuestiones no prioritarias.

Fuente: Norway PFM Performance Report, junio de 2008.

iii) Evaluación conjunta PEFA Ghana 2006

La evaluación dirigida por donantes realizada en Ghana en 2005 fue un fracaso en líneas generales, debido a la participación prácticamente nula del gobierno. Claramente, para que la evaluación PEFA tuviera éxito, era necesaria una implicación mucho mayor por parte del gobierno. Se acordó un enfoque de evaluación conjunta. El equipo gubernamental estaba sometido al sólido liderazgo del Viceministro de Hacienda. El equipo del Banco Mundial (organismo donante dirigente) constaba de dos miembros, el propio director del equipo y un consultor externo. La evaluación PEFA era uno de los dos componentes principales de la misión de ERPFM de 2006, la cual habría tenido lugar de todas formas aunque no se hubiera llevado a cabo una evaluación PEFA.

La evaluación PEFA se realizó sobre el terreno durante dos semanas y media. La mayoría de las reuniones tuvieron lugar en una sala y el Viceministro dio instrucciones a sus funcionarios para que aportaran información pertinente de apoyo. Los funcionarios del Ministerio de Hacienda realizaron sus propias evaluaciones, el equipo del Banco realizó las suyas (con otros organismos donantes que formaban parte del grupo de referencia de donantes que prestaba apoyo) y, posteriormente, ambas partes compararon sus valoraciones. Las valoraciones del Ministerio de Hacienda eran por lo general más altas que las del equipo del Banco; sin embargo, mediante un proceso iterativo (principalmente retando al equipo del Ministerio de Hacienda a que justificara sus valoraciones más altas), se alcanzó un acuerdo prácticamente para todos los indicadores.

El informe final (que representaba aproximadamente otras dos semanas de trabajo del consultor principalmente en su oficina) señalaba las pequeñas esferas restantes objeto de desacuerdo. Además, el equipo del Banco, que todavía estaba trabajando sobre el terreno, y el Ministerio de Hacienda, tras la resolución de las valoraciones, pudieron acordar la manera de modificar en consecuencia el plan de acción de reforma de la GFP del Ministerio de Hacienda. Los documentos ERPFM se completaron a finales de junio, aproximadamente 5 meses después del inicio del proceso PEFA.

Fuente: Assessing the Impact of the PEFA Framework, Vol. II, Country Notes, Ghana”, programa PEFA, junio de 2008.

iv) Evaluación dirigida por donantes PEFA Guyana 2006

Los interesados en Guyana acordaron que la Evaluación Fiduciaria Integrada se realizaría mediante un esfuerzo de colaboración que implicaría al gobierno conjuntamente con organismos de desarrollo multilaterales y bilaterales. Los organismos de desarrollo acordaron lo siguiente: i) desarrollar un trabajo de misión conjunta, dirigido por el Banco Interamericano de Desarrollo; ii) el uso de una única metodología y unos procedimientos comunes de control de calidad, examen e indicación, y iii) la publicación de una Evaluación Fiduciaria Integrada conjunta. La Evaluación Fiduciaria Integrada se elaboraría utilizando el Marco PEFA y el Marco de Evaluación de Adquisiciones de los Países del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. La Evaluación Fiduciaria Integrada ayudaría al apoyo de los donantes en favor del desarrollo continuo de los sistemas, procesos e instituciones de GFP de Guyana. La Evaluación Fiduciaria Integrada también aumentaría la armonización y coordinación del trabajo de los donantes, lo que ayudaría a reducir los costos de transacción y la carga que imponen los diferentes requisitos informativos sobre los proyectos ejecutados con financiación de donantes.

En primer lugar, una misión conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo y del Grupo del Banco Mundial visitó Georgetown (Guyana) en diciembre de 2006 para debatir los plazos y modalidades para preparar la Evaluación Fiduciaria Integrada. A continuación se elaboró un memorando conceptual inicial común en enero de 2007, en el que se establecían los pormenores de los vínculos con otros instrumentos analíticos y las funciones respectivas de los interesados; además, se proporcionaban los términos de referencia del equipo de consultores. Se puso en marcha un mecanismo de control de calidad a fin de alcanzar un completo acuerdo en torno a este memorando conceptual. La Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas participó en este proceso de examen.

(*). Secretaría del PEFA, *Monitoring Report 2007 Part I*, Washington DC, marzo de 2008.

v) Evaluación PEFA Moldova 2007: Control de calidad

El examen del proyecto de informe de desempeño por parte de los interesados principales — como el gobierno y los organismos donantes— es una parte fundamental del sistema de control de calidad que da lugar a un informe aceptado de manera general. El sistema debe incluir la manera en que los autores han tratado las observaciones surgidas del control de calidad. Esto último a menudo no ha quedado claro.

Se desarrolló un enfoque sistemático para tratar las observaciones del examen en relación con la evaluación de Moldova; dicho enfoque se ha adoptado posteriormente en otros países. En él se incluyeron observaciones tanto de la Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas como del gobierno y del grupo de referencia de donantes. En el caso de las observaciones

de la Secretaría, el equipo enmendó el primer proyecto de informe basándose en las observaciones recibidas (de todos los revisores). Se publicó un segundo proyecto de informe y la Secretaría lo recibió para formular sus comentarios sobre las respuestas dadas a la versión anterior. Esto se hizo recurriendo a un formato de matriz, principalmente indicador por indicador, mostrando la observación inicial y el cambio introducido en el informe posterior. El equipo introdujo sus respuestas en la matriz, en las que se indicaban las medidas que adoptaría en la siguiente versión del proyecto de informe junto con las medidas necesarias en materia de información complementaria que debía enviar el gobierno. A continuación, la versión final del informe pudo cotejarse con la matriz y se pudo seguir el desarrollo del informe desde las observaciones iniciales hasta la versión final.

En varios casos, las observaciones recibidas del gobierno y del grupo de donantes entraban parcialmente en contradicción. El equipo confeccionó una matriz de todas estas observaciones y se organizó una reunión durante la cual el equipo abordó con el gobierno y los donantes principales las esferas en las que había observaciones que entraban en conflicto, a fin de alcanzar un acuerdo sobre cada punto. Debido a este proceso, la respuesta a las observaciones y las consecuencias de dichas observaciones pueden seguirse fácilmente desde el primer proyecto de informe hasta el informe final, lo que crea confianza en el producto final.

(*) Secretaría del PEFA, *Report on Early Experience from the Application of the Framework (REEAF)*, Capítulo 4.8, página 34, Banco Mundial, Washington DC, noviembre de 2006.

vi) Evaluaciones PEFA de las provincias del Pakistán 2007; vínculo entre la evaluación PEFA y el programa de reforma de la GFP

En los estados pakistaníes de Baluchistán, Punjab y Provincia de la Frontera Noroeste, el vínculo entre la medición del desempeño y el programa de reforma lo crearon el gobierno y sus asociados para el desarrollo, incluyendo un informe de desempeño de la GFP y un informe de diagnóstico. El informe de diagnóstico fue elaborado de inmediato con base en el informe de desempeño de la GFP y por el mismo equipo, que centró su atención en las causas subyacentes de las deficiencias existentes en las esferas que recibieron una baja valoración. El informe de diagnóstico se elaboró utilizando un cuestionario dirigido a garantizar la máxima participación del gobierno en el proceso de evaluación y en la decisión sobre las posibles medidas encaminadas a mejorar las esferas con peor valoración. El informe de diagnóstico muestra para cada indicador de desempeño mal valorado lo siguiente: la valoración basada en la evaluación, una descripción del indicador y la base sobre la que se fundamenta la valoración; una descripción de las razones por las que se ha dado una mala valoración, y el diagnóstico de las medidas encaminadas a mejorar el desempeño del indicador para cada dimensión del desempeño.

Como resultado, los gobiernos provinciales refinaron sus estrategias de reforma de la GFP y desarrollaron planes de acción para su aplicación.

Fuente: Secretaría del PEFA, *Monitoring Report 2007 Part I*, Washington DC, marzo de 2008.

APÉNDICE 2

MARCO DE PROCESO PARA REALIZAR UNA AUTOEVALUACIÓN PEFA

Proceso	Responsabilidad	Tiempo	Observaciones
1. Decisión de realizar la evaluación	<p>Órgano gubernamental político o administrativo de alto nivel</p>	<p>Imposible de determinar con precisión de antemano</p>	<p>Cuanto más alto sea el nivel de apoyo (p. ej., oficina del Primer Ministro), mayor probabilidad hay de que participen todos los organismos pertinentes (p. ej., Parlamento).</p> <p>El organismo dirigente (probablemente, pero no necesariamente, el Ministerio de Hacienda) elabora una nota conceptual en la que esboza los objetivos, el alcance, la justificación, y la gestión y organización de la evaluación. Puede consultarse a los interesados no gubernamentales, sobre todo si ellos son quienes están impulsando la realización de una evaluación.</p>
<p>2. Tras la decisión, el gobierno designa un equipo de supervisión, encabezado por el organismo dirigente. En el equipo se pueden incluir ministros de ramos relacionados así como interesados no gubernamentales clave, incluidos por ejemplo el Auditor General, el Parlamento, organizaciones de la sociedad civil, la cámara de comercio y los asociados para el desarrollo.</p> <p>El equipo de supervisión nombra al gestor de la evaluación.</p>	<p>El ES se encarga de la adecuada gestión</p>	<p>Ídem</p>	<p>Los interesados no gubernamentales integrarán, con mayor probabilidad, el ES si el gobierno ha decidido que la evaluación debe efectuarse de manera conjunta entre interesados gubernamentales y no gubernamentales o bien que debe ser una evaluación dirigida por interesados no gubernamentales.</p>
<p>3. El gestor de la evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crea el equipo de evaluación. - Determina el tamaño, la composición y el presupuesto. - Contrata consultores si es necesario. - Nombra al dirigente del equipo. - Organiza la formación sobre el Marco y talleres de información. - Establece los requisitos de presentación de información. 	<p>Gestión y organización de las fases previa a la evaluación y de evaluación, e inicio de la fase posterior a la evaluación</p>	<p>Hasta 2 meses para la fase previa a la evaluación</p> <p>Hasta 3 meses para la fase de evaluación</p> <p>Hasta 3 meses para la fase posterior a la evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El gestor de evaluación puede ser un equipo pequeño e incluir a representantes de interesados no gubernamentales. - El tamaño, la composición y el presupuesto del equipo de evaluación dependen del alcance de la evaluación y de la extensión geográfica del país. Puede ser necesario recurrir a más de un equipo. - La necesidad de consultores depende de las limitaciones de tiempo y capacidad del gobierno. Los términos de referencia contienen el objetivo y el alcance de la misión, los resultados

Proceso	Responsabilidad	Tiempo	Observaciones
<p>- Determina el cronograma.</p> <p>- Determina definiciones técnicas, requisitos informativos y fuentes de información.</p> <p>- Establece y gestiona el proceso de control de calidad.</p> <p>- Organiza el debate sobre el proyecto de informe entre el equipo de evaluación y el ES.</p> <p>- Establece el comienzo del proceso posterior a la evaluación.</p>			<p>deseados y las cualificaciones y la experiencia requeridas.</p> <p>- De la formación deben encargarse personas que ya hayan recibido formación sobre el uso del Marco PEFA (p. ej., comunidad de instructores PEFA del sector privado).</p> <p>- Taller de información para los miembros del ES al comienzo de la evaluación a cargo del equipo de evaluación: entre medio día y un día entero. Quizás también un taller de información al final de la misión.</p> <p>- Entre los requisitos de presentación de información se incluyen la información periódica por parte del equipo de evaluación durante el trabajo sobre el terreno y nota informativa para el ES al final del trabajo sobre el terreno, así como debate del proyecto de informe final con el ES tras incorporar las observaciones formuladas por los responsables del control de calidad.</p> <p>- Cronograma influido por el alcance de la evaluación y el tamaño del país.</p> <p>- Entre las definiciones técnicas se incluyen, por ejemplo, las definiciones de gobierno subnacional, atrasos nacionales, fondos extrapresupuestarios o clasificación de entidades paraestatales.</p> <p>- El establecimiento de definiciones ayuda a fijar las necesidades informativas.</p> <p>- El equipo de control de calidad puede componerse de representantes nacionales (p. ej., auditor general, miembros del Parlamento) y del mundo académico, organizaciones de la sociedad civil, cámaras de comercio e interesados no gubernamentales externos (p. ej., asociados para el desarrollo, Secretaría del Programa de gasto público y rendición de cuentas).</p> <p>- Tras la evaluación, el equipo ha incorporado las observaciones</p>

Proceso	Responsabilidad	Tiempo	Observaciones
			<p>formuladas por los responsables del control de calidad.</p> <p>- La duración del proceso posterior a la evaluación depende de la naturaleza de las deficiencias de desempeño del sistema de GFP expuestas en la evaluación PEFA y la magnitud de las limitaciones políticas, jurídicas, institucionales y de capacidad para abordar dichas deficiencias.</p> <p>- La identificación de los indicadores PEFA puede ser supervisada con facilidad entre las evaluaciones PEFA y la selección de indicadores cuyo seguimiento se pueda efectuar con respecto al progreso realizado en la aplicación de las medidas encaminadas a abordar las deficiencias de desempeño del sistema de GFP.</p>
<i>Total de meses</i>		Imposible de determinar de antemano	Cuanto más breve sea el período de evaluación, mejor, ya que la pertinencia del ejercicio disminuye con el paso del tiempo.