

# Utilizando el PEFA para apoyar el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas

---

RESUMEN

# ¿Cómo se pueden utilizar las evaluaciones del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) para apoyar el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas?

Los informes PEFA, cuando se realizan correctamente, proporcionan una base técnicamente sólida para mejorar la gestión de las finanzas públicas (GFP).

El Marco de referencia PEFA brinda una visión general completa de la GFP con evaluaciones basadas en evidencias y una metodología de calificación, así como un proceso de aseguramiento de la calidad a través de revisores pares (peer reviewers) que minimiza los riesgos de un posible sesgo optimista en el proceso de evaluación. El marco facilita la comparación en el tiempo y entre países y regiones, y está reconocido y respaldado internacionalmente a través de un firme acuerdo de colaboración entre las principales agencias de cooperación al desarrollo.

El Secretariado PEFA proporciona orientaciones sobre cómo utilizar los informes PEFA para fortalecer la GFP. Las orientaciones forman parte del nuevo volumen IV del *Manual PEFA*, que está disponible en [www.pefa.org](http://www.pefa.org). Su objetivo es apoyar la identificación y la aplicación de iniciativas de reforma de la GFP que cumplan con los siguientes requisitos:

- cuenten con la apropiación plena del gobierno;
- estén orientados a alcanzar resultados esperados de la GFP claramente definidos;
- consideren y atiendan las posibles limitaciones;
- reflejen las prioridades y capacidades del gobierno;
- se apliquen en forma secuencial acorde a los resultados de política pública deseados, las prioridades del gobierno y las posibles limitaciones (incluyendo las de índole no técnicas) a la reforma.

# ¿Cómo abordar las reformas?

## Programa integral






En algunos casos, podría ser razonable elaborar un programa integral de iniciativas de reforma formalizado en una estrategia o plan de acción nuevo (o revisado) de GFP. Las estrategias o los planes de acción más completos son los más apropiados en los casos en que el gobierno ha tenido experiencia previa en elaborar y aplicar reformas de manera satisfactoria, donde las capacidades existentes son adecuadas, o cuando el gobierno ha acordado con las agencias de cooperación al desarrollo un programa de fortalecimiento de las capacidades institucionales para la GFP.

## Acciones puntuales



En otros casos, puede ser más apropiado un enfoque más abierto, menos estructurado, e iterativo para las reformas, centrado en los problemas específicos que revisten alta prioridad. Este enfoque podría ser apropiado cuando anteriormente se han elaborado planes de acción para la reforma que no han tenido ningún impacto, cuando el compromiso de reforma ha sido variable a lo largo del tiempo y cuando no se comprenden con claridad las causas del desempeño y los avances insatisfactorios. En tales casos, pueden resultar más eficaces iniciativas de reforma menos ambiciosas, centradas en la retroalimentación y el aprendizaje continuos.

## ETAPA

### PRIMERA FASE Planificación y preparación

-  Identificar las fortalezas y debilidades de la GFP
-  Determinar las causas subyacentes de las fortalezas y debilidades
-  Acordar los resultados esperados de la reforma de la GFP
-  Formular y priorizar las iniciativas de reforma de la GFP
-  Identificar posibles limitaciones para la reforma

### SEGUNDA FASE Aplicación

-  Implementar las reformas y los planes de acción para la reforma
-  Hacer seguimiento y evaluar la implementación de la reforma

# PRINCIPALES TAREAS

---

- Presentar una lista de las fortalezas y debilidades identificadas en el informe PEFA.
- 
- Acordar si se deben realizar análisis adicionales para identificar las causas técnicas y de índole no técnica o los factores que contribuyen a las fortalezas y debilidades.
- 
- Acordar los resultados en materia de GFP que se prevé lograr al abordar los problemas y las debilidades.
- 
- Formular un conjunto de iniciativas de reforma que aborden las debilidades identificadas y respalden el logro de los resultados deseados en materia de GFP.
  - Acordar el orden de prioridad de las reformas.
  - Revisar las prioridades teniendo en cuenta las limitaciones identificadas en la etapa 5.
- 
- Identificar las limitaciones para aplicar con éxito la reforma y las posibles medidas para mitigar estas limitaciones.

- 
- Implementar medidas específicas e identificar las responsabilidades, los plazos y las necesidades de desarrollo de capacidades.
  - Esta actividad se podría llevar adelante como iniciativas individuales o formar parte de una estrategia o plan de acción para la reforma.
- 
- Hacer un seguimiento de la aplicación de las reformas y las medidas individuales.
  - Revisar y modificar las iniciativas o los planes de reforma.



## Identificar las fortalezas y debilidades de la GFP

Las reformas de la GFP no son siempre consecuencia de una evaluación PEFA. A veces, pueden obedecer al deseo del gobierno de mejorar el desempeño económico general, la prestación de servicios u otro aspecto de la administración pública.

La primera pregunta —¿cuál es el problema?— brinda, por tanto, la oportunidad de identificar cuestiones más amplias en materia de políticas públicas que pudieran tener o no relación con elementos de la GFP. También reconoce que el problema tal vez deba abordarse a través de medidas y soluciones que no están vinculadas con la problemática de la GFP.

Si el proceso comienza con la identificación del problema, la siguiente pregunta es: ¿qué indica el informe PEFA acerca de las debilidades sistémicas de la GFP, señaladas en la evaluación, que podrían estar contribuyendo al problema?

Para algunos países, el principal factor que impulse la reforma puede no ser la identificación del problema de política pública contemplado en la primera pregunta, sino el mismo informe PEFA. A veces, el impulso para la reforma puede ser una combinación de varios factores que incluyan los problemas de política pública, los resultados de la evaluación PEFA, así como otros diagnósticos, evaluaciones o decisiones del gobierno.



## Determinar las causas subyacentes de las fortalezas y debilidades

Una vez que se han identificado las fortalezas y debilidades de la GFP, y que se ha establecido un orden de prioridad inicial de las debilidades, podría ser necesario hacer análisis adicionales para establecer, o comprender mejor, las causas subyacentes - técnicas, y no técnicas o los factores que contribuyen a ellas.

Si bien un informe PEFA proporciona amplia evidencia para calificar un indicador o una dimensión, no siempre identifica todas las causas técnicas y no técnicas responsables del buen o mal desempeño de la GFP. Pocas veces las reformas empiezan de cero. El análisis de las medidas adoptadas, las que han funcionado y las que no, así como las lecciones aprendidas, son particularmente importantes para entender las causas subyacentes de la GFP, orientar las iniciativas de reforma e identificar las posibles limitaciones para su aplicación posterior.

El análisis adicional requerido puede adoptar diferentes formas. Algunos problemas podrían requerir un examen informal sencillo por parte de funcionarios gubernamentales, mientras que otros deberían abordarse mediante un análisis más formal, que podría incluir la aplicación de otras herramientas de diagnóstico de la GFP focalizadas en aspectos más específicos del sistema.



## Acordar los resultados esperados de la reforma de la GFP

Una vez que se comprenden las causas subyacentes de las debilidades, el gobierno debe decidir qué resultados espera obtener con las reformas de la GFP.

Identificar los resultados esperados de la reforma ayuda al gobierno a priorizar y secuenciar mejor sus esfuerzos.

Con estos resultados identificados, el gobierno puede definir y focalizarse sobre las iniciativas de reforma que pueden contribuir más a alcanzar estos objetivos.

Para identificar los resultados deseados de la reforma de la GFP, puede ser útil basarse en los objetivos de políticas contenidos en las estrategias o los planes nacionales de desarrollo, y en las estrategias y los objetivos del sector pertinente.





## Formular y priorizar las iniciativas de reforma de la GFP

La siguiente etapa consiste en diseñar iniciativas de reforma específicas con la finalidad de lograr los resultados deseados.

Cada medida o iniciativa de reforma debe incluir una breve descripción del resultado esperado, el impacto previsto un cronograma tentativo (o los avances), un para llevar a cabo la medida (y cualquier hito que deba alcanzarse a corto, mediano o largo plazo, dependiendo de la naturaleza de la reforma) y la asignación de las responsabilidades dentro del gobierno para su ejecución.



## Identificar posibles limitaciones para la reforma

Sobre la base de la lista de las iniciativas de reforma priorizadas en la etapa 4, el gobierno, en consulta con otros actores involucrados (incluidos expertos técnicos y los responsables de tomar las decisiones, tanto a nivel ejecutivo como político), debe identificar las limitaciones o dificultades para la exitosa aplicación de estas reformas, así como las posibles medidas para mitigar su impacto negativo.

En algunos casos, las limitaciones a la implementación de las reformas podrían ser tan complejas o difíciles de resolver, que sería aconsejable para el gobierno suspender o posponer la decisión de emprender estas iniciativas.

# No existe una única respuesta sobre como abordar y apoyar una reforma de GFP.

La presente Guía fue concebida para apoyar a los gobiernos, nacionales y subnacionales, a identificar los elementos básicos que se deben tener en cuenta para diseñar y desarrollar iniciativas, estrategias o planes de acción de reforma para la GFP que buscan resolver la problemática particular de cada país.

Esta guía tiene por objeto ayudar a los funcionarios, técnicos y especialistas vinculados a la GFP a desarrollar e implementar iniciativas de reforma una vez que se ha completado una evaluación PEFA. La Guía está organizada en dos fases y siete etapas que abarcan el proceso de preparación y aplicación de la reforma GFP.



## Implementar las reformas o los planes de acción para la reforma

La siguiente etapa consiste en confirmar las iniciativas de reforma y elaborar un plan de acción para la reforma o una estrategia para su aplicación.

El siguiente cuadro contiene una breve descripción de los principales elementos que deben abordarse para diseñar un plan de reforma, tanto si se trata de iniciativas de reforma individuales como de una estrategia integral más detallada.

<b>Resultado deseado</b>	Definir los resultados que el gobierno espera obtener de la reforma de la GFP.
<b>Reforma de la GFP</b>	Especificar las prioridades o iniciativas relacionadas con la reforma.
<b>Principales tareas y medidas</b>	Establecer las tareas individuales requeridas para implementar la reforma.
<b>Responsabilidad</b>	Identificar las responsabilidades institucionales e individuales para completar cada tarea.
<b>Cronograma</b>	Fijar el plazo para cada tarea.
<b>Principales hitos y productos</b>	Identificar los hitos.
<b>Necesidades de desarrollo de capacidades</b>	Establecer las necesidades en materia de desarrollo de capacidades.
<b>Costo y fuente de financiamiento</b>	Estimar los costos y determinar la fuente de financiamiento.



## Hacer seguimiento y evaluar la implementación de la reforma

Los avances en la aplicación de la reforma se deben monitorear contra cada reforma y acción propuesta, sus hitos y sus plazos.

También se debe monitorear el posible impacto sobre el desempeño de la GFP, medido por los indicadores y las dimensiones pertinentes del marco PEFA. El seguimiento debe realizarse de manera continua para recoger lecciones aprendidas y ajustar los objetivos, las iniciativas de reforma y las acciones de mitigación de riesgos.

# NOTAS



## NOTAS



**Secretariado PEFA**

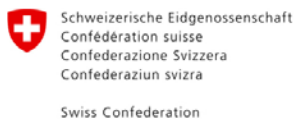
1818 H Street NW  
Washington, DC 20433, EE. UU.  
services@pefa.org  
pefa.org

**El programa PEFA es una alianza conformada por las siguientes organizaciones:**

La Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y los gobiernos de Francia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, República Eslovaca y Suiza.



THE GOVERNMENT  
OF THE GRAND DUCHY OF LUXEMBOURG



Federal Department of Economic Affairs,  
Education and Research EAER  
State Secretariat for Economic Affairs SECO

