

# La contribución del PEFA a la hoja de ruta de la reforma de la gestión de las finanzas públicas en Filipinas

Por Lewis Hawke, especialista principal en gobernanza, Banco Mundial

## Contexto

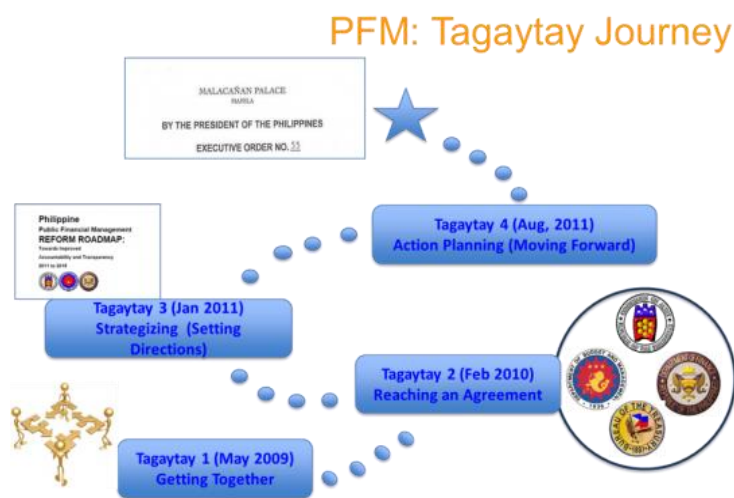
A fines del siglo XX, se decía que Filipinas era “el enfermo de Asia”, entre otras descripciones poco favorables, porque, como consecuencia de su mala gestión económica y de gobierno, había dilapidado el crecimiento alcanzado después de la guerra. Con el comienzo del nuevo siglo, se fue generando una conciencia cada vez mayor acerca de la rendición de cuentas y de la necesidad de implementar una reforma de la gestión de las finanzas públicas (GFP) más integral, bajo la dirección de la secretaria del Departamento de Presupuesto y Gestión (DPG), Emilia Boncodin.

## Proceso

La primera evaluación del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) comenzó en 2006 con el DPG como contraparte más importante y con la profesora Boncodin como principal consultora (tras su renuncia al gabinete de Arroyo). Una vez completado el informe PEFA, el DPG, la Comisión de Auditoría, el Departamento de Finanzas y la Oficina del Tesoro convocaron la primera coalición de organismos reformadores de la GFP para analizar dicho documento y otras evaluaciones de diagnóstico. Con este taller se logró que los participantes brindaran su apoyo a la versión preliminar de la hoja de ruta de la reforma de la GFP que se presentaría al nuevo Gobierno. El eje principal de esta hoja de ruta era la creación de un nuevo sistema integrado de información sobre gestión financiera del Gobierno y la implementación de las reformas correspondientes en el proceso presupuestario, la gestión de caja, los informes financieros, un marco de competencias sobre GFP, y el fortalecimiento de las auditorías y los controles internos.

El nuevo Gobierno de Aquino asumió en 2010 con una plataforma que respaldaba una mayor transparencia y abogaba por las reformas. El nuevo secretario del DPG, Florencio “Butch”

Abad, hizo suya la hoja de ruta de la reforma de la GFP. Entre los elementos centrales figuraban la elaboración de un sistema integrado de información sobre gestión financiera, la introducción de los presupuestos basados en el desempeño, la creación de una cuenta única del Tesoro, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión y la redacción de una ley integral sobre GFP. En 2011 se emitió una orden ejecutiva (norma) por la cual se creó un Comité de GFP que se encargaría de manejar el programa de reforma. La asistencia técnica brindada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia fue fundamental para el avance de este proceso.



Etapas en el proceso de reforma de la GFP de Filipinas

## Resultados

La siguiente evaluación PEFA realizada en 2016 mostró mejoras en el desempeño de todos los pilares (en el nivel de las dimensiones). Aun así, todavía había algunas áreas que no registraban progresos desde la evaluación anterior.

Una nueva presidencia abrió paso a otro secretario reformista en el DPG, Benjamín Diokno, quien ya había trabajado en Gobiernos anteriores. El secretario Diokno mantuvo el impulso de la reforma y la reorientó con el objetivo de pasar de la presupuestación basada en obligaciones a los presupuestos de caja, y elaborar un Sistema de Ejecución Presupuestaria respaldado por un memorando de acuerdo referido a la colaboración entre los organismos centrales. Asimismo, transformó el proyecto de ley sobre GFP y en 2017 presentó ante el Congreso la Ley de Modernización Presupuestaria.

Además de volver a presentar el proyecto de ley para la reforma de la GFP, el Gobierno buscó mejorar la planificación del presupuesto y las adquisiciones, y mejorar también la gestión de caja, elementos esenciales para pasar de la presupuestación basada en obligaciones al presupuesto de caja. También puso en marcha el Sistema de Gestión del Presupuesto y el Tesoro como fase inicial del Sistema Integrado de Información sobre Gestión Financiera del Gobierno. En estas reformas se adoptó una perspectiva más estratégica respecto de las conclusiones del PEFA como parte de las evidencias acerca de los elementos necesarios para continuar con las reformas.

## Enseñanzas

El marco de evaluación PEFA se elaboró durante una etapa importante del proceso de reforma de la GFP de Filipinas. Permitió realizar una evaluación amplia del desempeño en esta área tomando como base otros análisis de diagnóstico realizados aproximadamente en la misma época. La evaluación estuvo a cargo de un equipo experimentado, sumamente respetado y con amplios conocimientos sobre las circunstancias locales. El primer informe fue recibido por un Gobierno reformista, consciente de la asistencia externa y con promotores capaces en la administración y en el nivel ministerial y presidencial.

La segunda evaluación PEFA también se llevó adelante en un momento oportuno, y tenía como objetivo verificar los logros alcanzados luego del primer informe y servir de base para una nueva ola de reformas bajo la dirección de un ministro reformista enérgico y decidido. Los altos funcionarios del DPG, la Comisión de Auditoría, la Oficina del Tesoro y el Departamento de Finanzas comprendían con claridad la importancia de contar con un grupo cohesivo de organismos centrales que acordaran una hoja de ruta y un conjunto de objetivos en común. La fragmentación que se observa en las instituciones dedicadas a la GFP en Filipinas implica que, sin esa cooperación, las reformas fracasarían en un escenario de luchas por el control y medidas contradictorias.

## Citas

En un libro publicado recientemente<sup>1</sup>, Florencio Abad, exsecretario del DPG, afirmó: “Históricamente, los cambios profundos que generaron más competencia y menos regulación en nuestra economía y mejoraron la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de gobierno fueron resultado de influencias o presiones de fuentes externas. Por este motivo, buscamos activamente establecer alianzas con organismos internacionales y bilaterales respecto de un conjunto clave de reformas de la GFP”.

---

<sup>1</sup> Mendoza, R. U. y D. G. Timberman (2019), *Budget reform in the Philippines: Making the budget a tool for national transformation* (La reforma presupuestaria en Filipinas: Cómo convertir el presupuesto en una herramienta para la transformación nacional), Anvil, Manila, Filipinas.

La subsecretaria del DPG, Laura Pascua, una de las personas que han dirigido el proceso de reforma de la GFP durante más de 20 años sostuvo: “El PEFA ha sido una parte muy importante de nuestro proceso de reforma. Nos brindó una evaluación honesta y basada en evidencias de la situación en la que nos encontrábamos, y esto sirvió para delinear y ajustar nuestras prioridades y nuestra planificación a medida que avanzábamos. Nos proporcionó también información muy útil sobre los avances, que nos mostraba hasta dónde habíamos llegado y qué más se debía hacer. También le ofreció a nuestro Gobierno un marco para lograr la cooperación interna, y sirve de idioma común para comunicar nuestras aspiraciones a los asociados en la tarea del desarrollo”.

### **Más información**

Departamento de Presupuesto y Gestión, Filipinas

[www.dbm.gov.ph](http://www.dbm.gov.ph)

Kuwento sa bawat kuwenta: A story of budget and management reforms: 2010-2016 (*Kuwento sa bawat kuwenta*: Historia de las reformas presupuestarias y de la gestión, 2010-2016)

[https://www.dbm.gov.ph/wp-](https://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/Executive%20Summary/2016/Reform%20Documentation%20Full%20Book.pdf)

[content/uploads/Executive%20Summary/2016/Reform%20Documentation%20Full%20Book.pdf](https://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/Executive%20Summary/2016/Reform%20Documentation%20Full%20Book.pdf)