

Resumen

El Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) se presentó en diciembre de 2001 y se encuentra ahora en su tercera fase, que abarca el período comprendido hasta diciembre de 2011. Conforme a lo establecido en el documento del proyecto, entre enero y abril de 2011 se emprendió una evaluación independiente del Programa, incluida una valoración actualizada de su impacto en el ámbito del desarrollo institucional. En julio de 2011 se presentó este Informe final de evaluación, tras dos rondas de debates sobre las observaciones y recomendaciones provisionales, realizadas por videoconferencia con el Comité Directivo del Programa del PEFA y la incorporación de comentarios por escrito.

Conclusiones principales

La evaluación general sobre el cumplimiento del Programa del PEFA es rotundamente positiva. En octubre de 2010, el 90 por ciento de países de ingreso bajo, el 75 por ciento de países de ingreso mediano y el 8 por ciento de países de ingreso alto de todo el mundo habían sido evaluados, estaban en proceso de serlo o iban a someterse próximamente a evaluación.

El Programa del PEFA ha conseguido crear un marco creíble para la evaluación de la funcionalidad de la gestión de las finanzas públicas (GFP) que, siendo exhaustivo en su cobertura, es a la vez lo suficientemente sencillo como para que lo comprenda el usuario no especializado. El marco es susceptible de ser comparado en el tiempo y, con algunas reservas, también entre países. Se ha aplicado en países de regiones geográficas diversas, de niveles de ingreso distintos y de diferente tradición administrativa, y en una cantidad suficientemente elevada de países como para conformar un acervo común de información fidedigna sobre el desempeño de la GFP.

Actualmente, el marco de evaluación del PEFA lo utilizan las más importantes agencias de desarrollo que trabajan con sistemas de GFP, ya sea como instrumento para respaldar el diseño y seguimiento de reformas en materia de GFP o como elemento clave de los procesos de evaluación del riesgo fiduciario. Muchos

Gobiernos lo han adoptado como factor informativo del diseño de reformas de la GFP, para ayudar a supervisar el progreso de esas reformas a lo largo del tiempo y para evaluar la calidad de la GFP en niveles subnacionales. **Por consiguiente, el marco de evaluación del PEFA se ha constituido como marca útil y viable.**

No obstante, la marca será vulnerable mientras no se establezca un método más sistemático para garantizar la calidad. Los datos de la Secretaría sugieren que, a lo largo del tiempo, se ha registrado una notable mejora de la calidad. Sin embargo, varias partes interesadas identificaron problemas ocasionales en relación con la calidad, y en particular en las evaluaciones que no se sometían al proceso de garantía de calidad (QA) de la Secretaría.

Aunque estos motivos de inquietud se referían únicamente a una pequeña minoría de las evaluaciones realizadas hasta la fecha, la confianza en la calidad del instrumento del PEFA en su conjunto podría verse socavada por la continuada presencia de esa pequeña minoría. Consiguientemente, se recomienda que se adopten las medidas oportunas para aproximarse lo más posible a una plena garantía de la calidad.

Un segundo motivo de inquietud consiste en que, hasta hace poco tiempo, el impacto del Programa del PEFA sobre sus objetivos globales había sido inferior a lo esperado. Se registraron avances importantes en la creación de un acervo común de información sobre sistemas de GFP, aunque no en relación con una mayor identificación del país con las reformas y una mejor armonización y coordinación del respaldo de los donantes con la reforma de la GFP.

Sin embargo, a lo largo de 2009 y 2010 el panorama cambió: entre los estudios de casos de países emprendidos para la evaluación, 9 de 11 países presentaron pruebas de que los Gobiernos utilizaban el marco del PEFA para controlar sus respectivas agendas de reforma de la GFP. De entre los países de ingreso bajo de la muestra, 4 de 5, así como otros países de los que también se había recibido información, habían adoptado el marco del PEFA como instrumento

de calificación periódica de la situación de los sistemas de GFP, siendo así el eje del diálogo con donantes de apoyo presupuestario. En los países de ingreso mediano, el marco del PEFA se había utilizado como factor informativo de los procesos de reforma de la GFP a nivel nacional o como instrumento de evaluación para orientar la reforma de la GFP en niveles subnacionales de Gobierno. Es decir, al menos en la muestra de países evaluados, se están logrando avances en la utilización del marco del PEFA para incrementar la identificación de los países con las reformas y para mejorar la armonización del apoyo de los donantes con la reforma de la GFP.

Pese a todo, durante la mayor parte de la Fase III del Programa del PEFA, una de las dificultades con la que se encontraron muchos Gobiernos fue la falta de concienciación sobre el alcance y el potencial del marco de evaluación del PEFA, algo que creemos que sigue sucediendo en Oriente Medio y Norte de África, así como en Asia y, en menor medida, en Latinoamérica. Incluso en las recientes evaluaciones del PEFA realizadas en países de ingreso mediano, las agencias que han dirigido evaluaciones del PEFA tuvieron que invertir unos esfuerzos desmesurados en la “sensibilización” de los Gobiernos asociados sobre las virtudes del marco. Además, incluso en los casos en que el grado de sensibilización con respecto al marco es elevado, su potencial como instrumento de calificación en torno al que organizar el diálogo con los donantes, o con los Gobiernos subnacionales o la sociedad civil, no siempre es plenamente apreciado, en parte porque algunas partes interesadas lo perciben como instrumento de evaluación del riesgo fiduciario más que como instrumento de diagnóstico y de desarrollo.

En la siguiente fase, el Programa del PEFA debería esforzarse en promover las mejoras en estas áreas, maximizando el potencial que ya ha demostrado. En concreto, recomendamos la creación de programas de establecimiento de redes, de comunicación y de difusión orientados a:

- Proporcionar a los Gobiernos la confianza necesaria para crear un diálogo común y armonizado sobre reforma de la GFP sobre la base de las

evaluaciones del PEFA, y

- Proporcionar a los donantes, y a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la esfera de la rendición de cuentas, la confianza necesaria para hacer un mayor uso del marco del PEFA, reduciendo la dependencia de marcos de diagnóstico competitivos e incrementando la armonización en el apoyo a las reformas de GFP.

Por último, con la marca PEFA firmemente asentada y con las cifras de evaluaciones reiteradas en rápido aumento, el acervo de información que ha creado el Programa del PEFA se está convirtiendo en una excepcional y cada vez más valiosa fuente de datos comparativos sobre el desempeño de la GFP. Hay que fomentar entre Gobiernos, agencias de desarrollo e investigadores la utilización del acervo común de información del PEFA para entender mejor cómo están cambiando los sistemas de GFP en los diferentes países y cómo las reformas de la GFP están repercutiendo en esos sistemas.

Recomendaciones

En el capítulo 3 del informe se incluye un exhaustivo conjunto de recomendaciones mediante las que abordar los desafíos a los que ahora se enfrenta la Fase IV del programa. Con ellas se pretende proteger al programa de las vulnerabilidades y riesgos todavía existentes y maximizar su impacto potencial en el futuro.

En la categoría de riesgos, hay dos destacados: a) el persistente problema de la variable calidad de las evaluaciones del PEFA y el riesgo que ello conlleva en términos de reputación, y b) la cuestión de la representatividad de los actuales asociados del PEFA como garantes de un producto de carácter crecientemente internacional y que en muchos aspectos es un bien público.

Con respecto a la garantía de la calidad, es evidente que un notable factor determinante de la calidad de las evaluaciones lo constituye la evaluación de la calidad de notas conceptuales e informes provisionales que realiza la Secretaría del PEFA. Y sin embargo, no todos los informes

provisionales de evaluaciones del PEFA son revisados, y solo lo son una minoría de notas conceptuales y términos de referencia. Además, actualmente no hay un requisito obligatorio por el que deban remitirse los informes finales a la Secretaría para confirmar que los comentarios en materia de QA se han abordado debidamente.

En un contexto en el que las evaluaciones del PEFA se patrocinan y gestionan de forma independiente y en el que no se las identifica formalmente con la Secretaría, sería muy difícil imponer un proceso obligatorio de QA. Por consiguiente, recomendamos como alternativa la introducción de una “declaración de garantía de calidad” estándar que habría de incluirse en todos los informes remitidos a la Secretaría. Con ello se verificaría la aplicación y la calidad de un proceso de QA en tres etapas (nota conceptual, informe provisional, informe final), creando una clara diferenciación de mercado entre las evaluaciones del PEFA con un proceso de QA certificado y las que no lo son, y generando incentivos para la utilización de los servicios de QA de la Secretaría.

Con respecto a la cuestión de la representatividad del Comité Directivo del PEFA hay que subrayar que los actuales mecanismos de gobierno han demostrado ser un marco eficiente para la toma de decisiones, orientando al PEFA desde sus inicios hacia su consolidación y utilización en gran escala. Sin embargo, las limitaciones de la actual estructura podrían poner restricciones a la hora de lograr nuevos avances. La elección de un número relativamente reducido de asociados del PEFA facilita la eficiencia, pero solo permite un número limitado de voces de partes interesadas, quedando excluidas las de muchas agencias clave de desarrollo, órganos profesionales, gobiernos no pertenecientes a la OCDE y ONG. El Grupo de Estudio del CAD-OCDE ha sido un útil marco consultivo alternativo pero se encuentra también limitado en su capacidad de dar voz a Gobiernos no pertenecientes a la OCDE y a órganos de la sociedad civil.

En la Fase IV, la creación de un segundo grupo consultivo —un grupo de referencia— para apoyar al Comité Directivo podría ser una forma efectiva de abordar la necesidad de un marco de

gobierno más amplio e incluyente. Además, habría que considerar un método de renovación periódica de la membresía del Comité Directivo.

La aplicación efectiva de estas recomendaciones requerirá un análisis detallado de los mecanismos de gobierno y la preparación de propuestas más concretas. En el documento principal se incluye un conjunto de propuestas específicas como punto de partida para este proceso. Estas son las principales:

- Para facilitar los cambios en la membresía del Comité Directivo, debería aumentarse su número de 7 a 9 asociados.
- Ello permitiría una estructura integrada por 3 miembros permanentes y 6 rotatorios, permaneciendo estos últimos en el cargo 4 años de un período de rotación escalonada, proporcionando así un equilibrio entre continuidad y espacio para nuevas voces.
- El Comité Directivo debería contar con el respaldo de un Grupo de Referencia formalmente definido, integrado por tres grupos igualmente equilibrados:
 - Representantes de Gobiernos que utilizan el marco del PEFA,
 - Representantes de órganos profesionales de contabilidad y auditoría y de organizaciones de la sociedad civil que realizan labores de promoción presupuestaria, y
 - Agencias de desarrollo actualmente no representadas en el Comité Directivo.
- Se propone una estructura de 6 representantes de cada uno de estos grupos, lo que supondría un Grupo de Referencia de 18 personas.
- Al objeto de facilitar su participación, se recomienda que la de los 6 representantes gubernamentales esté patrocinada por la Secretaría. Se espera que el resto de los miembros se costeen su participación.
- El Grupo de Referencia actuaría como

órgano consultivo, reuniéndose una vez al año en Washington DC para examinar los avances realizados por el Programa del PEFA y para preparar asesoramiento para la Secretaría y resoluciones para ser sometidas a la consideración del Comité Directivo

- El Grupo de Referencia propondría a los miembros rotatorios del Comité Directivo (con mandatos de 4 años) y probablemente sus integrantes provendrían de él.

Hay otros mecanismos que podrían incrementar el número de partes interesadas implicadas en el proceso del PEFA sin que fueran precisos cambios en los mecanismos de gobierno. Estos mecanismos tienen sus ventajas, pero no fortalecen el carácter representativo del propio Comité Directivo del PEFA. En segundo lugar, todos los mecanismos de consulta, que no ofrecen el ejercicio del voto, son susceptibles de la acusación de ser fragmentarios. Para establecer métodos fiables de consulta y participación, y para acallar toda inquietud sobre la representatividad, esos mecanismos no proporcionan una solución. Parece necesario un Grupo de Referencia más formal, con claros vínculos con el Comité Directivo.

Un tercer riesgo, aunque en el mediano plazo menos fundamental, lo constituye la necesidad de actualizar el marco y la metodología generales del PEFA. Es importante garantizar que a lo largo del tiempo todos los indicadores del PEFA sean pertinentes, útiles y mensurables. El actual marco ha demostrado ser pertinente y útil en una amplia gama de contextos. Por consiguiente, no apreciamos una necesidad urgente de actualización. Sin embargo, algunos indicadores se consideran menos pertinentes que otros y aun otros presentan problemas de mensurabilidad. En consecuencia, se propone la actualización periódica del marco, limitada a una minoría de indicadores (se recomienda un máximo de 4), realizándose tal actualización solo una vez cada cinco años, de forma que quede garantizado el atributo clave del marco del PEFA, que es su carácter comparativo en el tiempo.

En lo que respecta a maximizar el potencial impacto en el futuro, el requisito clave consiste en disponer de una función divulgativa más

sustancial. Entendemos esta función como algo más que simple comunicación. El principal requisito consiste en el establecimiento de redes, de forma que un mayor número de principales partes interesadas (especialmente los Gobiernos) participen en el marco del PEFA y entre sí en el fomento de la correcta utilización del marco. El Grupo de Referencia es un instrumento clave para llevar esto a cabo.

El otro aspecto de la divulgación es una estrategia activa de comunicación y establecimiento de redes, que podrían gestionar los asociados del PEFA, mediante un mecanismo independiente, o mediante la Secretaría del PEFA. Esto supondría respaldar la política de comunicaciones del PEFA, así como unos programas de actividades para el establecimiento de redes tales como seminarios regionales, aunando a Gobiernos y otros usuarios del PEFA en el fomento del aprendizaje entre pares.

Con el fin de maximizar el impacto futuro, también es necesario asegurarse de que la base de datos del PEFA sobre GFP empieza a utilizarse de forma más activa en el mundo de la investigación. Esto no se considera una prioridad a corto plazo, pero para fines de 2012 las dimensiones de la base de datos y la cantidad de evaluaciones reiteradas harán de ella un instrumento de investigación muy útil.

Consecuencias en materia de personal y financiamiento

En consonancia con las recomendaciones enunciadas, el informe ofrece propuestas sobre el alcance de las actividades de la Fase IV del Programa del PEFA. Se pretende con ellas maximizar el potencial del programa para lograr sus manifiestos objetivos de alto nivel, al tiempo que lo protegen de los riesgos que amenazan su sostenibilidad.

En este panorama general de actividades hay que tomar algunas decisiones concretas sobre a) la brevedad con que han de iniciarse nuevas actividades, y b) cuáles de ellas han de emprenderse en la Secretaría del PEFA y cuáles han de “integrarse” en los programas de trabajo de los asociados del PEFA.

Con respecto a la introducción progresiva de nuevas actividades, los principales factores que hay que considerar se refieren al momento en que es probable que los beneficios de la nueva actividad sean suficientes como para justificar su inicio, y al período de tiempo que puede ser necesario para asegurar que esas actividades están correctamente planificadas y diseñadas. Así, el inicio de actividades para el fomento de la investigación podría aplazarse razonablemente hasta fines de 2012, cuando el superior número de evaluaciones reiteradas será mayor y el valor potencial de investigación en la base de datos del PEFA será mucho más sustancial. La constitución del Grupo de Referencia del PEFA que se propone podría también aplazarse razonablemente de forma que pudiera disponerse de tiempo suficiente para un examen detallado de las diversas alternativas institucionales disponibles y asegurar un conjunto óptimo de mecanismos. Sin embargo, el fortalecimiento de las funciones de QA no debería demorarse.

Con respecto a la posibilidad de ubicar funciones en la Secretaría o de integrarlas entre asociados y otros usuarios del PEFA, hay que tener en cuenta dos consideraciones. En primer lugar, es necesario evaluar si existen estructuras organizativas y administrativas en las instituciones de los asociados del PEFA que puedan asumir la responsabilidad de estas funciones y desempeñarlas de forma oportuna y efectiva o, alternativamente, si se pueden crear con relativa rapidez esas estructuras. En segundo lugar, hay que considerar hasta qué punto se pueden agregar esas funciones a las responsabilidades administrativas de la Secretaría del PEFA, sin incrementar en exceso las cargas de gestión, que serían las que prevalecerían en un mecanismo de fideicomiso.

En lo que al primer criterio se refiere, las estructuras evidentemente ya existen tanto para la gestión de las evaluaciones del PEFA como para la provisión de capacitación en el uso del marco del PEFA. De hecho, esas actividades se han "integrado" satisfactoriamente. Por lo que se refiere a las funciones básicas de "mantenimiento" y garantía de la calidad, incluidos el apoyo y la formación en materia de QA, la ventaja comparativa de la Secretaría del PEFA es extremadamente sólida. Las

recomendaciones en materia de QA enunciadas previamente suponen una ampliación de esta función de QA. En lo que respecta a la difusión y el establecimiento de redes y mantenimiento de la base de datos del PEFA, así como el fomento de la investigación, los argumentos a favor y en contra de la "integración" están más equilibrados.

Considerando estos argumentos en conjunto, se proponen tres alternativas generales en materia de personal. Esto supondría un incremento del personal permanente de la Secretaría de 6 (en junio de 2011) a 8, 9 u 11 personas para fines de 2012, dependiendo de las elecciones concretas que realizase el Comité Directivo. Teniendo en cuenta los requisitos en materia de prestación de servicios al Grupo de Referencia y la ampliación de las funciones de divulgación, la opción de mayor número de personal supondría aproximadamente la duplicación del actual nivel de gasto (el cual ha sido del 80% del presupuesto). Es evidente que un incremento tan notable precisa de un análisis detallado, así como de un proceso gradual y estructurado de implementación.

La primera observación que cabe apuntar es que si bien podría considerarse importante un incremento porcentual de entre el 60 y el 70 por ciento en el presupuesto actual, el aumento anual máximo propuesto de aproximadamente US\$700 000 no es sustancial, si se tienen en cuenta el alcance del trabajo del Programa del PEFA y la extensión de su influencia. De hecho, no cabe duda de que los beneficios adicionales de este gasto justificarían con creces estos costos.

En segundo lugar, el incremento no se prevé simplemente como el primero de una serie de aumentos presupuestarios. Hemos intentado evaluar los requisitos a largo plazo en materia de prestación de servicios al marco del PEFA de forma sostenible y para garantizar su máximo impacto. En tanto que casi con toda seguridad será necesario el financiamiento continuado más allá de la prevista Fase IV, de 5 años de duración, no vemos motivos por los que sea necesario que los desembolsos anuales deban aumentar de nuevo.

En tercer lugar, no se prevé que las decisiones

del Comité Directivo sobre estas recomendaciones se adopten todas de una vez. Lo que se prevé es un conjunto de decisiones acumulativas adoptadas en el curso de los próximos 18 meses, lo cual permitiría que algunos procesos de selección de personal comenzaran pronto y que otros se aplazaran hasta junio de 2012, cuando volverían a someterse a consideración en función de los nuevos datos sobre las necesidades del servicio.