



Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas

*Mejora de la gestión de las finanzas públicas.
Respaldo al desarrollo sostenible.*

Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas

OCTUBRE DE 2019
Segunda edición

Secretariado PEFA

1818 H Street NW
Washington, DC 20433, EE. UU.

PREFACIO

Las instituciones y los sistemas eficaces de gestión de las finanzas públicas (GFP) cumplen un papel fundamental en la aplicación de las políticas nacionales relativas al desarrollo y la reducción de la pobreza. Una adecuada GFP es el elemento clave que articula los recursos disponibles, la prestación de servicios y el logro de los objetivos de las políticas públicas. Una buena GFP garantiza que los ingresos se recauden eficientemente y se utilicen de manera apropiada y sostenible.

La trascendencia de una buena GFP para el desarrollo global ha sido reconocida en muchos foros, entre los cuales cabe mencionar los compromisos de las Naciones Unidas sobre financiamiento para el desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la Plataforma para la Eficacia de las Instituciones. Por ejemplo, en julio de 2015, los delegados acreditados ante la Agenda de Acción de Addis Abeba se comprometieron a abordar el problema del financiamiento y a crear en todos los niveles condiciones que hicieran posible un desarrollo sostenible, sobre la base del Consenso de Monterrey de 2002 y de la Declaración de Doha de 2008.

En conformidad con el amplio acuerdo a nivel internacional sobre la importancia de la GFP, en 2001 siete agencias de cooperación internacional al desarrollo, a saber, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los Gobiernos de Francia, Noruega, Reino Unido y Suiza, dieron inicio al programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA). En 2019 se incorporaron el Ministerio de Finanzas de la República Eslovaca y el Ministerio de Finanzas del Gran Ducado de Luxemburgo. El programa PEFA comenzó como un instrumento para armonizar la evaluación de la GFP entre todas las organizaciones asociadas. Se creó para establecer una metodología y una herramienta de referencia uniformes para las evaluaciones de diagnóstico de la GFP. Se esperaba que también sirviera de base para el diálogo sobre las estrategias y prioridades de reforma de la GFP y como fuente de información que pudiera contribuir más ampliamente a las investigaciones y los análisis de la GFP. Desde 2001, el PEFA se ha convertido en el estándar reconocido para las evaluaciones de la GFP. Al 31 de octubre de 2019 se han completado más de 600 informes sobre evaluaciones de la GFP de 151 países.

El PEFA 2016 representa una mejora considerable de la versión anterior, que era en gran medida la misma versión utilizada desde cuando se creó el programa. Reconoce el escenario cambiante de las reformas de la GFP y la evolución de las buenas prácticas en la última década. La experiencia adquirida también ha permitido identificar aspectos que requieren aclaraciones y refinamiento, los cuales se han incorporado a las orientaciones básicas del PEFA. La nueva versión se ha beneficiado de forma significativa de los aportes de los asociados, usuarios, beneficiarios y observadores del programa PEFA, formulados durante el proceso de consulta pública a nivel mundial llevado a cabo en 2014, al que siguieron pruebas de aplicación práctica durante 2015. El PEFA 2016 se basa en las versiones de 2005 y 2011, pero en esta versión se han agregado cuatro indicadores nuevos, se han ampliado y afinado los indicadores existentes, y en muchas áreas se han vuelto a calibrar las normas de referencia del buen desempeño. El PEFA 2016 presta una mayor atención a los elementos del control interno que pueden observarse en las evaluaciones PEFA y establece una estructura más clara y más coherente para la presentación de informes sobre las conclusiones del PEFA. A partir de la fecha de entrada en vigor, el PEFA 2016 reemplaza al PEFA 2011 como el marco de referencia que se deberá utilizar en todas las nuevas evaluaciones.

Este documento es el primero de varias otras publicaciones que prepara el Secretariado PEFA para explicar y apoyar la utilización del PEFA 2016. En el sitio web www.pefa.org se pueden encontrar orientaciones más detalladas e información adicional sobre el PEFA.

ÍNDICE

PREFACIO	iii
LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	vi
PRIMERA PARTE: RESEÑA DEL PEFA	1
1.1. Introducción	1
1.2. Alcance y cobertura del marco de referencia	2
1.3. Los indicadores de desempeño PEFA	5
1.4. El informe PEFA	5
1.5. La estructura general del PEFA	6
SEGUNDA PARTE: LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO PEFA	7
2.1. Orientación general sobre la calificación	7
2.2. Calificación de los indicadores que tienen varias dimensiones	9
2.3. Orientación específica sobre la calificación de cada indicador y cada dimensión	11
Pilar I: Confiabilidad del presupuesto	14
Pilar II: Transparencia de las finanzas públicas	20
Pilar III: Gestión de activos y pasivos	33
Pilar IV: Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas	44
Pilar V: Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria	55
Pilar VI: Contabilidad y presentación de informes	73
Pilar VII: Escrutinio y auditoría externos	79
TERCERA PARTE: EL INFORME PEFA	84
Resumen ejecutivo	86
1. Introducción	87
2. Información de antecedentes sobre el país	89
3. Evaluación del desempeño de la GFP	94
4. Conclusiones del análisis de los sistemas de GFP	96
5. Proceso de reforma de la GFP en el Gobierno	99
Anexo 1. Resumen de los indicadores de desempeño	101
Anexo 2. Resumen de las observaciones del marco de control interno	102
Anexo 3. Fuentes de información	103

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

APP	alianza público-privada
CFAP	clasificación de las funciones de las administraciones públicas
EFP	estadísticas de finanzas públicas
EFS	entidad fiscalizadora superior
GFP	gestión de las finanzas públicas
ID	indicador de desempeño PEFA
IFAC	Federación Internacional de Contadores
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISO	Organización Internacional de Normalización
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
MEFP	Manual de estadísticas de finanzas públicas
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (de la IFAC)
PIB	producto interno bruto



PRIMERA PARTE: RESEÑA DEL PEFA

1.1. Introducción

El programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) es un marco de referencia para la evaluación y la presentación de informes sobre las fortalezas y debilidades de la gestión de las finanzas públicas (GFP) mediante la utilización de indicadores cuantitativos para medir el desempeño. La metodología del PEFA está diseñada para generar una instantánea del desempeño en materia de GFP en un momento específico utilizando una metodología que se puede aplicar en evaluaciones sucesivas, para así obtener una panorámica de su evolución a lo largo del tiempo. El marco de referencia incluye un informe en el que se presenta una reseña del sistema de GFP y mediciones basadas en evidencia en relación con 31 indicadores de desempeño (ID). También presenta una valoración de las implicaciones para el desempeño general del sistema y los resultados esperados de la GFP. El marco de referencia sirve de base para la planificación de reformas, el diálogo sobre estrategias y prioridades, y el seguimiento de los progresos realizados.

El PEFA es una herramienta que ayuda a los Gobiernos a lograr mejoras sostenibles en las prácticas de GFP y que permite medir y hacer el seguimiento del desempeño de un conjunto de indicadores que abarca a las instituciones, los sistemas y los procesos más importantes de la GFP. La metodología del PEFA se basa en estándares y buenas prácticas internacionales sobre aspectos fundamentales de la GFP identificados por profesionales de vasta experiencia. El PEFA incluye un informe de desempeño en materia de GFP para el Gobierno objeto de la evaluación en el que se presentan las calificaciones de los indicadores y se analizan los resultados sobre la base de la evidencia recolectada. Hace hincapié en que la mejora del desempeño esté dirigida por los propios países involucrados y en la alineación de los actores interesados en torno a objetivos comunes.

En los informes PEFA se describe la situación económica que enfrenta el sector público, se examina la naturaleza de la estrategia y la planificación basadas en políticas, y se analiza la forma en que se ponen en práctica las decisiones sobre el presupuesto. Las evaluaciones PEFA examinan los controles que utilizan los Gobiernos para garantizar que los recursos se generen y utilicen conforme a lo previsto. El PEFA es un marco de referencia para evaluar la transparencia y la rendición de cuentas en términos del acceso a la información, la presentación de informes y la ejecución de auditorías, así como la calidad del diálogo sobre las políticas y las acciones realizadas en materia de GFP. El PEFA tiene en cuenta a las instituciones, leyes, regulaciones y normas utilizadas por los Gobiernos en el proceso de GFP. También examina los resultados derivados del funcionamiento del sistema de GFP en áreas clave, como los resultados presupuestarios, la eficacia de los controles y la puntualidad en la presentación de informes y ejecución de auditorías.

Los Gobiernos utilizan el PEFA para obtener una instantánea de su propio desempeño en materia de GFP. El PEFA es una base común para examinar el desempeño en materia de GFP de los Gobiernos nacionales y subnacionales. Además de los Gobiernos, otros usuarios del PEFA son las organizaciones de la sociedad civil e instituciones de cooperación al desarrollo internacional. Las calificaciones y los informes PEFA permiten a todos los usuarios de esta información tener rápidamente un panorama de las fortalezas y las debilidades del sistema de GFP de un país. Los usuarios también pueden observar las implicaciones de los resultados generales del desempeño para los objetivos fundamentales de la GFP: i) la disciplina fiscal, ii) la asignación estratégica de los recursos y iii) la eficiente prestación de servicios públicos. De esa manera, el análisis que hace posible el PEFA contribuye al diálogo sobre la necesidad y las prioridades de reforma de la GFP.

Además de ofrecer orientación en materia de análisis y presentación de informes, el programa PEFA permite respaldar, hacer el seguimiento y analizar las evaluaciones PEFA. El Secretariado PEFA ofrece asesoramiento sin costo sobre la utilización de la metodología del PEFA como una de las numerosas fuentes de información para examinar y mejorar el desempeño en materia de GFP. En el documento del marco de referencia del PEFA 2016 se presenta un panorama general de las principales características del marco de referencia para la evaluación del desempeño, como el alcance, la metodología básica para medir el desempeño de la GFP y una descripción del contenido de los informes PEFA. En el sitio web del PEFA, www.pefa.org, se puede encontrar orientación más detallada para los Gobiernos, jefes de proyectos, evaluadores y usuarios de los informes PEFA. En el sitio web también se puede encontrar más información sobre las acciones que se deben desarrollar para hacer la transición de la versión 2011, asuntos específicos relacionados con las evaluaciones de los Gobiernos subnacionales y otros temas.

1.2. Alcance y cobertura del marco de referencia

Los aspectos que evalúa el PEFA

La finalidad de un adecuado sistema de GFP es garantizar que las políticas gubernamentales se apliquen conforme a lo previsto y logren sus objetivos. Un sistema de GFP abierto y ordenado es uno de los elementos necesarios para alcanzar los siguientes objetivos fiscales y presupuestarios:

- **La disciplina fiscal global** requiere un control eficaz del presupuesto total y la gestión de los riesgos fiscales.
- **La asignación estratégica de recursos** supone la planificación y ejecución del presupuesto conforme a las prioridades gubernamentales dirigidas a lograr objetivos de política pública.
- **Una eficiente prestación de servicios** requiere el uso de los ingresos presupuestados para lograr los mejores niveles de servicios públicos con los recursos disponibles.

El PEFA identifica siete pilares de desempeño en un sistema de GFP abierto y ordenado que son fundamentales para alcanzar estos objetivos. Por lo tanto, los siete pilares definen los elementos clave de un sistema de GFP y también reflejan lo que es conveniente y posible medir. Los pilares son los siguientes:

- I. Confiabilidad del presupuesto.** El presupuesto público es realista y se aplica según lo previsto. Esto se mide comparando los ingresos y gastos reales (los resultados inmediatos del sistema de GFP) con el presupuesto aprobado originalmente.
- II. Transparencia de las finanzas públicas.** La información sobre GFP es completa, coherente y accesible para los usuarios. Esto se logra mediante una clasificación integral del presupuesto, la transparencia de todos los ingresos y gastos públicos (incluidas las transferencias intergubernamentales), la publicación de información sobre el desempeño en la prestación de servicios y el fácil acceso a la documentación fiscal y sobre el presupuesto.
- III. Gestión de activos y pasivos.** Una gestión eficaz de los activos y pasivos públicos garantiza la optimización de los recursos para las inversiones públicas, el registro y la gestión de los activos, la identificación de los riesgos fiscales y la planificación prudente, la aprobación y el seguimiento de las deudas y garantías.
- IV. Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas.** La estrategia fiscal y el presupuesto se preparan teniendo debidamente en cuenta las políticas fiscales, los planes estratégicos y las proyecciones macroeconómicas y fiscales preparadas por el Gobierno.
- V. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria.** El presupuesto se aplica en el marco de un sistema de normas, procesos y controles internos eficaces que garantiza que los recursos se obtengan y utilicen conforme a lo previsto.
- VI. Contabilidad y presentación de informes.** Se mantienen registros exactos y confiables, y se genera y da a conocer información en forma oportuna para atender las necesidades en materia de toma de decisiones, gestión e información.
- VII. Escrutinio y auditoría externos.** Las finanzas públicas se examinan en forma independiente y se hace un seguimiento externo de la aplicación de las recomendaciones y acciones de mejora por parte del Poder Ejecutivo.

En el gráfico 1 se muestra la relación entre los siete pilares del sistema de GFP.

Dentro de las siete áreas generales que definen estos pilares, el PEFA establece 31 indicadores específicos que se centran en aspectos cuantificables clave del sistema de GFP. El PEFA utiliza los resultados de los cálculos de cada indicador, cálculos que se basan en evidencia disponible, para elaborar una evaluación integrada del sistema de GFP en cada uno de los siete pilares de desempeño. Luego, evalúa el impacto probable de los niveles de desempeño de la GFP en los tres niveles de resultados fiscales y presupuestarios previstos: disciplina fiscal global, asignación estratégica de recursos y eficiente prestación de servicios.

GRÁFICO 1: Los pilares del PEFA y el ciclo presupuestario



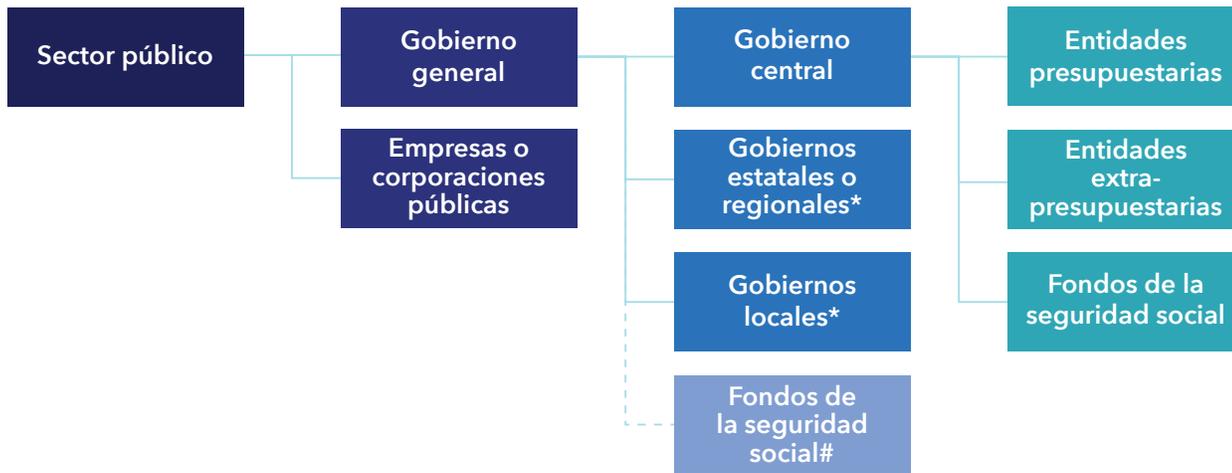
Las instituciones que abarca el PEFA

Inicialmente, la metodología básica del PEFA se enfocaba en el Gobierno central, incluidas las instituciones de fiscalización y rendición de cuentas, como el Poder Legislativo y las entidades fiscalizadoras superiores (EFS). Sin embargo, en medida creciente, el PEFA se ha utilizado en la evaluación de la GFP de los Gobiernos subnacionales. En el PEFA, el alcance de la categoría “Gobierno central” se basa en la estructura de clasificación desarrollada por el FMI para las estadísticas de finanzas públicas (EFP). En la medida de lo posible, la metodología del PEFA se remite a la terminología de las EFP para tener una base de referencia uniforme, pero ello no implica que el PEFA solo sea pertinente cuando se emplea la metodología de las EFP. El PEFA puede adaptarse a situaciones en las que se utilizan otras clasificaciones y normas.

Otras unidades del Gobierno, diferentes al Gobierno central, que se identifican en las EFP incluyen otros niveles administrativos con mecanismos de rendición de cuentas independientes y sistemas de GFP propios (como presupuestos y sistemas de contabilidad). Entre estos pueden figurar Gobiernos subnacionales, como los Gobiernos estatales, provinciales, regionales y locales, incluidos los distritos y las municipalidades. En el gráfico 2 se presenta un cuadro resumen de los componentes del sector público definidos en el Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014 (MEFP 2014).

El conjunto de indicadores PEFA centra la atención en las operaciones financieras de todo el Gobierno en el nivel que abarca la evaluación. Por ejemplo, las actividades extrapresupuestarias del Gobierno central están incluidas en un pequeño número de indicadores y se denominan ingresos y gastos de entidades extrapresupuestarias e ingresos y gastos relacionados con las actividades extrapresupuestarias de unidades que están incluidas en el presupuesto, como es el caso del ID-6. Las empresas o corporaciones públicas figuran en el ID-10. Los Gobiernos subnacionales que tienen relación directa con el Gobierno central se mencionan en el ID-7 y en el ID-10. En la orientación sobre las mediciones que se brinda en este documento se explica la relación de cada indicador con las categorías de EFP, según corresponda. El PEFA examina las operaciones que no forman parte del nivel de Gobierno sometido a evaluación únicamente en la medida en que dichas operaciones tengan un impacto en el desempeño fiscal del Gobierno central.

GRÁFICO 2: El sector público y sus principales componentes, según la definición contenida en las EFP y la denominación utilizada en el PEFA



Fuente: Extracto de FMI (2014), Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014, op. cit.

* En los Gobiernos estatales, regionales y locales también pueden existir entidades presupuestarias, entidades extrapresupuestarias y fondos de la seguridad social.

Los fondos de la seguridad social pueden combinarse en un subsector separado, como se muestra en el gráfico con una línea punteada.

Lo que el PEFA no incluye

Los indicadores PEFA centran la atención en el desempeño operacional de los elementos clave del sistema de GFP y no en todos los diversos insumos y capacidades institucionales que pueden permitir a dicho sistema alcanzar cierto nivel de desempeño. En consecuencia, el PEFA no mide cada factor que influye en el desempeño de la GFP, como el marco jurídico o las capacidades en materia de recursos humanos existentes en el Gobierno. No obstante, estos son temas que deberían tomarse en cuenta, conjuntamente con el informe PEFA, en la preparación de un diálogo sobre la reforma de la GFP. A este efecto, podría ser necesario realizar un análisis ulterior, que incluyera un examen más detallado de ciertas áreas específicas de la GFP, con el fin de explorar otros factores subyacentes que influyen sobre su desempeño.

El PEFA tampoco comprende el análisis de la política fiscal ni de la política del gasto, que permitiría establecer si la política fiscal es sostenible. No evalúa si el gasto en que se incurre a través del presupuesto surge, en definitiva, el efecto previsto en materia de reducción de la pobreza o logro de otros objetivos de políticas ni si se optimiza el uso de los recursos en la prestación de los servicios. Para tal evaluación se requerirían análisis detallados de datos o la utilización de indicadores específicos para cada país. Las organizaciones internacionales e instituciones de investigación cuentan con herramientas para efectuar estos análisis más detallados, como los exámenes del gasto público que realiza el Banco Mundial. El PEFA se centra más bien en evaluar la medida en que el sistema de GFP es un factor que facilita o no el logro de esos resultados.

El PEFA no formula recomendaciones de reforma ni hace suposiciones sobre el impacto potencial de las reformas en curso en el desempeño de la GFP. Sin embargo, el PEFA reconoce las medidas adoptadas por los Gobiernos para reformar los sistemas de GFP mediante la descripción de las medidas adoptadas, recientes y en curso. En consecuencia, en el informe PEFA se resume el programa de reformas del Gobierno, pero no se evalúa dicho programa. Esas consideraciones sirven de referencia para las medidas que se podrían adoptar con posterioridad a una evaluación PEFA y forman parte del diálogo entre los actores interesados pertinentes que contribuyen a la formulación de una nueva iniciativa para mejorar la GFP.

A los efectos de una evaluación PEFA, pueden no incluirse elementos de las funciones de defensa, orden público y seguridad si no se dispone de información. Esto es válido para muchos indicadores PEFA: ID-6, ID-12, ID-23 e ID-24.

1.3. Los indicadores de desempeño PEFA

El PEFA comprende 31 indicadores de desempeño que abarcan una amplia gama de actividades de GFP que realizan los Gobiernos. Los indicadores se agrupan en los siete pilares descritos en la sección 1.2:

- I. Confiabilidad del presupuesto
- II. Transparencia de las finanzas públicas
- III. Gestión de activos y pasivos
- IV. Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas
- V. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
- VI. Contabilidad y presentación de informes
- VII. Escrutinio y auditoría externos

Cada pilar comprende un grupo de indicadores que mide el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones clave del Gobierno. A su vez, cada indicador incluye una o más dimensiones de desempeño. En las páginas 11 y 12 se presenta el listado completo de los indicadores y sus correspondientes dimensiones de desempeño.

Cada dimensión de los indicadores mide el desempeño utilizando una escala ordinal de cuatro calificaciones, que va de la A a la D. La calibración de las dimensiones se basa en la presencia de atributos importantes que son pertinentes a los distintos estándares de desempeño en las buenas prácticas internacionales.

Una dimensión recibe la calificación más alta si el elemento básico de la GFP cumple un estándar de desempeño reconocido internacionalmente. Las calificaciones de cada dimensión se agregan para obtener una calificación global de cada indicador utilizando un método apropiado que se basa en el grado de vínculo existente entre las dimensiones individuales.

La segunda parte contiene información adicional sobre la calibración y la metodología de calificación, con orientaciones sobre cada uno de los indicadores.

1.4. El informe PEFA

El objetivo del informe PEFA es proporcionar, en forma concisa y normalizada, una evaluación del desempeño en materia de GFP basada en el análisis de los indicadores y en otra información fundamental. Los datos proporcionados por dicho informe deberán contribuir al diálogo sobre la reforma de los sistemas de GFP en el país objeto de la evaluación.

El informe PEFA contiene los siguientes elementos:

- **Un resumen ejecutivo** en el que se presenta una breve reseña de las conclusiones principales sobre el desempeño de los sistemas y sus consecuencias para la capacidad del Gobierno de obtener los resultados fiscales y presupuestarios previstos.
- **Una introducción** en la que se explica el contenido, la finalidad y el proceso de elaboración del informe, con indicación de la cobertura institucional.
- **Una reseña con información pertinente relativa al país**, que brinda el contexto en el que se basan los resultados de los indicadores y el desempeño general de la GFP. En esta sección se incluye un breve análisis de la situación económica del país y se describen la estructura del sector público, los resultados presupuestarios obtenidos de otros análisis y el marco jurídico e institucional para la GFP.
- **Una evaluación del desempeño en el contexto de los siete pilares del sistema de GFP.** Esta sección contiene el análisis y la medición de los resultados en lo que respecta a los 31 indicadores de desempeño en materia de GFP.
- **Las conclusiones del análisis transversal**, utilizando la información recogida a lo largo de todo el informe para presentar una evaluación integrada del sistema de GFP del país. En esta sección se evalúa el impacto probable de las fortalezas y las debilidades en los tres resultados fiscales y presupuestarios principales: disciplina fiscal global, asignación estratégica de recursos y eficiente prestación de servicios.

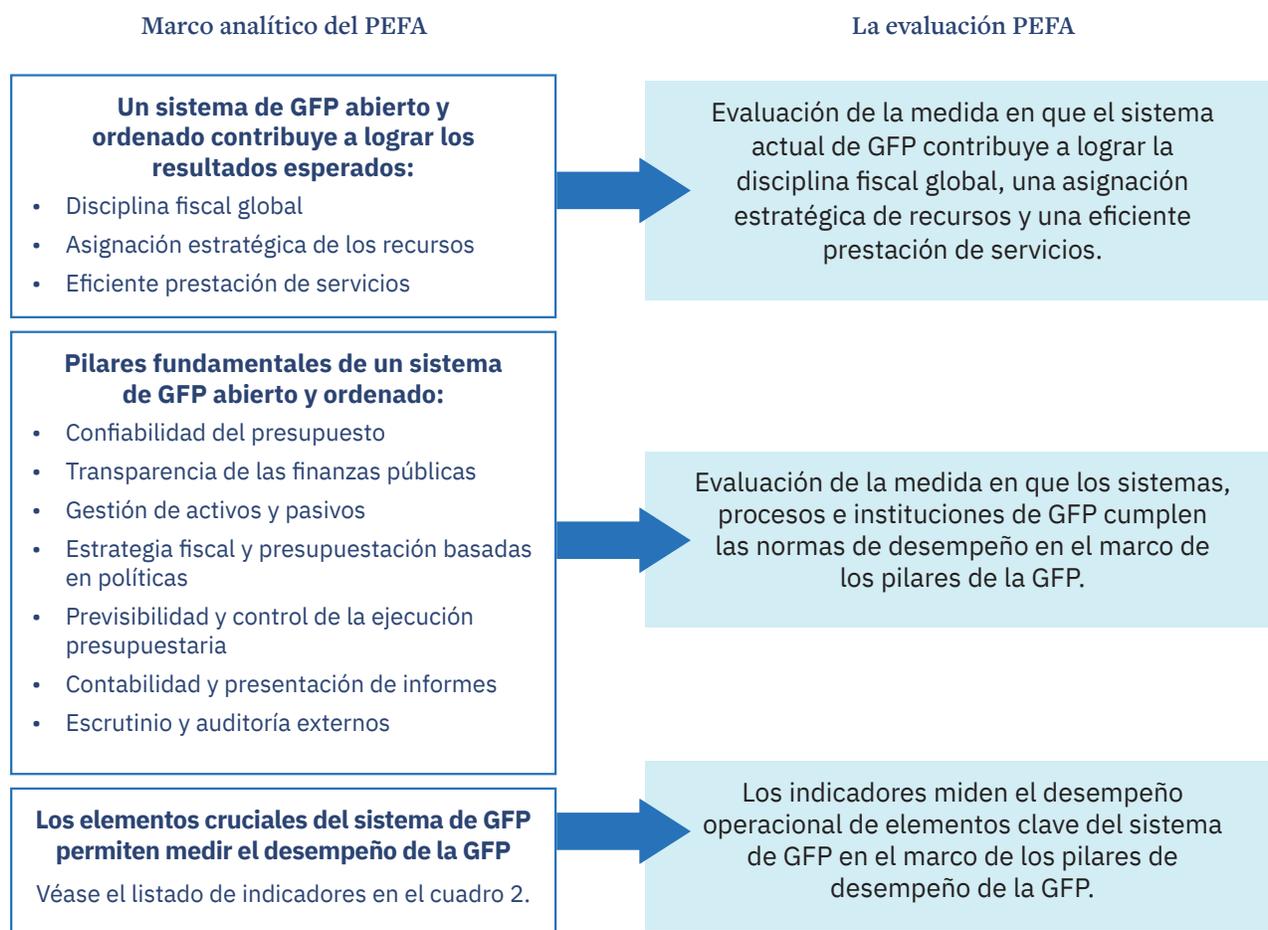
- **Un panorama general de las iniciativas gubernamentales orientadas a mejorar el desempeño de la GFP.** En esta sección se resume el planteamiento general para la reforma de la GFP, que incluye las medidas —recientes y en curso— aplicadas por el Gobierno. Se evalúan los factores institucionales que probablemente influirán en la planeación de la reforma y en su aplicación en el futuro.

La tercera parte contiene información y orientación adicionales sobre el informe PEFA.

1.5. La estructura general del PEFA

La estructura del PEFA es la siguiente:

GRÁFICO 3: Estructura general del PEFA



SEGUNDA PARTE: LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO PEFA

2.1. Orientación general sobre la calificación

La calificación de los 31 indicadores de desempeño constituye el elemento central del proceso de evaluación PEFA. La calificación de cada indicador toma en cuenta las dimensiones que lo constituyen, las cuales se agregan siguiendo la metodología descrita en la sección 2.2. Cada dimensión se califica en forma independiente según una **escala ordinal de cuatro puntos**: A, B, C o D, conforme a criterios precisos establecidos para cada una de ellas. Para justificar la asignación de una determinada calificación a una dimensión, la metodología exige que se cumplan a cabalidad cada uno de los aspectos especificados en los requisitos para obtener dicha calificación. Si los requisitos se cumplen solo parcialmente, no se satisfacen los criterios y deberá asignarse una calificación inferior que coincida con el cumplimiento de todos los requisitos correspondientes. La calificación C refleja el nivel básico de desempeño coherente con las buenas prácticas internacionales para cada indicador y cada dimensión. La calificación D significa que la característica que se está midiendo está presente, pero en un nivel inferior al nivel básico de desempeño requerido, o simplemente que no existe, o bien que no hay suficiente información para calificar esa dimensión.

2.1.1. Asignación de la calificación D por falta de información suficiente

La **calificación D** indica un nivel de desempeño que está por debajo del nivel básico requerido. Se otorga una D si el desempeño observado es inferior al que se exige para cualquier otra calificación superior. Por esta razón, se justifica asignar una D cuando no hay suficiente información disponible para determinar el nivel de desempeño real. Una calificación D por falta de información se distingue de las calificaciones D por desempeño deficiente mediante el uso de un asterisco: D*. La agregación de indicadores con varias dimensiones que se hayan calificado con D* no difiere de la agregación de indicadores con calificación D. Las calificaciones de indicadores que hayan sido sometidas a agregación no tendrán un asterisco y, por lo tanto, la insuficiencia de información solo se conoce a nivel de las dimensiones.

2.1.2. Calificación cuando los indicadores no son aplicables o no se utilizan

Puede haber dos situaciones en las que es posible **no asignar una calificación** a un indicador o a una dimensión.

No aplicable (NA). En algunos casos, un indicador o una dimensión puede no ser aplicable al sistema gubernamental que se está evaluando. En tales casos, se registra “NA” en lugar de una calificación. Cuando una o más dimensiones de un indicador con varias dimensiones no son aplicables, el evaluador procede como si las dimensiones “no aplicables” no existieran. En algunos casos, la calificación D en un indicador puede derivar en NA en otros. Por ejemplo, si no existe una función de auditoría interna (ID-26.1), las demás dimensiones del ID-26 serán NA porque no habrá nada que evaluar en esas dimensiones.

No utilizado (NU). En algunos casos, por razones especiales se puede tomar la decisión de no utilizar un determinado indicador. Por ejemplo, es posible que la evaluación PEFA se pueda combinar con otra evaluación más detallada del indicador en cuestión, utilizando una herramienta de evaluación diferente. En este caso, habiendo decidido no evaluar el indicador, no se asigna una calificación y en su lugar se registra “NU”.

El uso de NA y NU debe justificarse en el informe PEFA. Las evaluaciones en las que se califican menos de dos tercios (21) de los indicadores PEFA deberán mencionarse como “evaluaciones parciales PEFA”, para distinguirlas de las evaluaciones en las que se aplica integralmente la metodología.

2.1.3. Horizontes de tiempo (períodos críticos)

El cumplimiento de los requisitos de una calificación puede evaluarse sobre la base de diferentes horizontes de tiempo. Estos se indican en las especificaciones de cada indicador. Por regla general, la evaluación PEFA se basa en la situación existente en el momento en que se recopilan los datos o, en el caso de eventos periódicos, en los hechos pertinentes y concluidos durante el ciclo presupuestario más reciente o en curso. Algunas dimensiones de los indicadores requieren datos de más de un ejercicio fiscal o ciclo presupuestario. En estos casos, para el indicador correspondiente se deberá especificar el período en el que se debe evaluar una dimensión y, en consecuencia, respecto del cual se deben recolectar las evidencias.

Numerosos indicadores requieren datos de tres ejercicios consecutivos para su evaluación. En estos casos, los datos deberán abarcar el ejercicio concluido más reciente respecto del cual se disponga de datos y los dos ejercicios inmediatamente anteriores. Un pequeño número de indicadores se basa en el desempeño durante dos de tres ejercicios. En estos casos se aplica cierta flexibilidad, de manera que, si se producen circunstancias inusuales en un ejercicio anormal, como perturbaciones externas o dificultades internas imprevistas, estas no afecten la calificación.

2.1.4. Materialidad, tamaño e importancia

La materialidad y la relevancia de algunos aspectos del desempeño de la GFP son consideraciones importantes en muchas dimensiones de la metodología del PEFA. Salvo indicación en contrario, las siguientes son las definiciones estándar que se han aplicado en todo el conjunto de indicadores en lo concerniente a materialidad y relevancia:

- **Todo** se refiere al 90 % o más (en términos de valor).
- **La mayor parte** se refiere al 75 % o más (en términos de valor).
- **La mayoría** se refiere al 50 % o más (en términos de valor).
- **Algunos** se refiere al 25 % o más (en términos de valor).
- **Unos pocos** se refiere a menos del 25 % y más del 10 % (en términos de valor).

Hay muchos indicadores en los que se utilizan estos criterios. En cada caso, las palabras antes mencionadas se incluirán en cursiva y negrita para poner de relieve que se está empleando un término estándar.

2.1.5. Utilización de muestras cuando no resulta práctico recopilar la totalidad de la información del Gobierno

Los indicadores PEFA suelen exigir que los evaluadores midan el desempeño del Gobierno central, el Gobierno central presupuestario o el Gobierno general. Esto puede resultar poco práctico en situaciones donde las responsabilidades se encuentran muy descentralizadas o en los casos en que la cantidad de entidades importantes es considerable. En varios indicadores (por ejemplo, el ID-11), se dan orientaciones sobre los asuntos específicos que deben evaluarse. Para otros indicadores (por ejemplo, el ID-23 y el ID-24) se recomiendan técnicas de muestreo. Cuando la metodología no propone técnicas específicas de muestreo y no resulta práctico recopilar un conjunto completo de datos, los evaluadores pueden utilizar muestras estadísticamente sólidas. Los evaluadores deberán explicar las razones para utilizar estas muestras y justificar el enfoque que decidan adoptar.

2.1.6. Cuestiones sobre seguridad nacional o de confidencialidad comercial

Como se señala en la sección 1.2, por razones de seguridad nacional, es posible que no se encuentre disponible información sobre ciertas funciones de Gobierno, en especial, defensa, orden público y seguridad. Igualmente, puede ocurrir que no haya información disponible sobre ciertos proyectos o que no se publiquen datos sobre costos individualizados, para mantener la confidencialidad comercial. En estas situaciones, los evaluadores deberán indicar tales limitaciones en la introducción del informe o en la sección pertinente de este, o en ambas. (Remítase a la tercera parte de este documento: Introducción, sección 1.3.). Para ciertos indicadores, en la orientación sobre las mediciones se presentan alternativas para la calificación en los casos en que no se publique información por razones de confidencialidad comercial. No obstante, cuando resulte práctico, los evaluadores deberán asegurarse de justificar debidamente las razones por las que no se publica esta información.

2.2. Calificación de los indicadores que tienen varias dimensiones

La mayoría de los indicadores tienen varias dimensiones, cada una de las cuales debe evaluarse de forma independiente. La calificación global de un indicador es el resultado de las calificaciones de cada una de sus dimensiones, combinadas o agregadas utilizando uno de los siguientes dos métodos: i) el vínculo más débil (M1) o ii) el promedio (M2). En la descripción de cada indicador se especifica el método que debe utilizarse.

1. Método del vínculo más débil (M1). Este método se utiliza para los indicadores que tienen varias dimensiones y, especialmente, cuando es probable que los resultados insatisfactorios en la calificación de una dimensión vayan en detrimento del buen desempeño en las otras dimensiones del mismo indicador. En otras palabras, este método se aplica cuando hay un “vínculo más débil” en las dimensiones conexas del indicador. Los pasos para determinar la calificación global de un indicador son los siguientes:

- Inicialmente, cada dimensión se evalúa en forma independiente y se le asigna una de las cuatro calificaciones de la escala.
- La calificación global del indicador es la calificación más baja asignada a cualquiera de las dimensiones.
- Cuando cualquiera de las restantes dimensiones obtiene una calificación más alta, corresponde agregar un signo “+” a la calificación global. (Nota: NO es aceptable elegir la calificación de una de las dimensiones mejor evaluadas y agregarle un signo “-” para conocer sobre la existencia de dimensiones con calificación más baja).

2. Método del promedio (M2). La calificación global de un indicador obtenida con este método se basa en un promedio aproximado de las calificaciones de cada dimensión del indicador, como se muestra en la tabla de conversión (cuadro 1). Corresponde aplicar este método a ciertos indicadores multidimensionales cuando una baja calificación de una dimensión no va necesariamente en detrimento de una calificación alta de otra dimensión del mismo indicador. Aunque todas las dimensiones de un indicador corresponden al mismo ámbito del sistema de GFP, hay ámbitos en los que los avances en algunas dimensiones pueden ser independientes de las demás. Los pasos de determinar la calificación global de un indicador son los siguientes:

- Inicialmente, cada dimensión se evalúa en forma independiente y se le asigna una de las cuatro calificaciones de la escala.
- Se consulta **la tabla de conversión de las calificaciones de los indicadores con el método del promedio** (cuadro 1) y se busca la sección apropiada de la tabla, es decir, según si el indicador tiene dos, tres o cuatro dimensiones.
- Se identifica el renglón de la tabla que corresponda a las calificaciones de cada dimensión del indicador; no interesa el orden de las calificaciones de las dimensiones.
- Se anota la calificación global que corresponda al indicador.

La tabla de conversión solo se aplica a los indicadores en que se utiliza el método de calificación M2. El uso de la tabla para los indicadores en que se utiliza el método M1 arrojará una calificación incorrecta. La tabla de conversión solo debe utilizarse para indicadores individuales y no es adecuada para la agregación del conjunto, o de subconjuntos, de indicadores. No se ha elaborado una metodología estándar para realizar la agregación de las calificaciones de los indicadores, porque cada indicador mide un aspecto diferente y no tiene una relación cuantitativa uniforme con los demás indicadores.

CUADRO 1: Tabla de conversión de las calificaciones de los indicadores con el método del promedio (M2)

Calificaciones de las dimensiones		Calif. global con el M2
INDICADORES BIDIMENSIONALES		
D	D	D
D	C	D+
D	B	C
D	A	C+
C	C	C
C	B	C+
C	A	B
B	B	B
B	A	B+
A	A	A

INDICADORES TRIDIMENSIONALES			
D	D	D	D
D	D	C	D+
D	D	B	D+
D	D	A	C
D	C	C	D+
D	C	B	C
D	C	A	C+
D	B	B	C+
D	B	A	B
D	A	A	B
C	C	C	C
C	C	B	C+
C	C	A	B
C	B	B	B
C	B	A	B
C	A	A	B+
B	B	B	B
B	B	A	B+
B	A	A	A
A	A	A	A

NOTA: Las calificaciones de las dimensiones pueden utilizarse en cualquier orden. A los efectos de la agregación solo interesa el valor de cada calificación.

La tabla del cuadro 1 NO DEBE aplicarse a los indicadores que utilizan el método de agregación M1.

Calificaciones de las dimensiones				Calif. global con el M2
INDICADORES CUATRIDIMENSIONALES				
D	D	D	D	D
D	D	D	C	D
D	D	D	B	D+
D	D	D	A	D+
D	D	C	C	D+
D	D	C	B	D+
D	D	C	A	C
D	D	B	B	C
D	D	B	A	C+
D	D	A	A	C+
D	C	C	C	D+
D	C	C	B	C
D	C	C	A	C+
D	C	B	B	C+
D	C	B	A	C+
D	C	A	A	B
D	B	B	B	C+
D	B	B	A	B
D	B	A	A	B
D	A	A	A	B+
C	C	C	C	C
C	C	C	B	C+
C	C	C	A	C+
C	C	B	B	C+
C	C	B	A	B
C	C	A	A	B
C	B	B	B	B
C	B	B	A	B
C	B	A	A	B+
C	A	A	A	B+
B	B	B	B	B
B	B	B	A	B+
B	B	A	A	B+
B	A	A	A	A
A	A	A	A	A

2.3. Orientación específica sobre la calificación de cada indicador y cada dimensión

En el resto de la segunda parte se proporciona orientación detallada sobre la calificación de cada indicador. En la tercera parte de este documento se proporciona orientación sobre la evaluación del desempeño en materia de GFP en el informe PEFA.

CUADRO 2: Composición de los pilares, los indicadores y las dimensiones del PEFA

PILARES	INDICADORES	DIMENSIONES	
I. Confiabilidad del presupuesto 	1. Resultados del gasto agregado	1.1 Gasto agregado	
	2. Resultados en la composición del gasto	2.1 Resultados en la composición del gasto por la clasificación funcional 2.2 Resultados en la composición del gasto por la clasificación económica 2.3 Gasto con cargo a reservas para contingencias	
	3. Resultados de los ingresos agregados	3.1 Ingresos efectivos agregados 3.2 Resultados en la composición de los ingresos	
II. Transparencia de las finanzas públicas 	4. Clasificación del presupuesto	4.1 Clasificación del presupuesto	
	5. Documentación del presupuesto	5.1 Documentación del presupuesto	
	6. Operaciones del Gobierno central no incluidas en informes financieros	6.1 Gasto no incluido en informes financieros 6.2 Ingresos no incluidos en informes financieros 6.3 Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias	
	7. Transferencias a los Gobiernos subnacionales	7.1 Sistema de asignación de transferencias 7.2 Puntualidad de la información sobre las transferencias	
	8. Información de desempeño para la prestación de servicios	8.1 Programación del desempeño para la prestación de servicios 8.2 Resultados de desempeño para la prestación de servicios 8.3 Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios 8.4 Evaluación del desempeño para la prestación de servicios	
	9. Acceso público a la información fiscal	9.1 Acceso público a la información fiscal	
	III. Gestión de activos y pasivos 	10. Informe de riesgos fiscales	10.1 Seguimiento a las empresas o corporaciones públicas 10.2 Seguimiento a los Gobiernos subnacionales 10.3 Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales
		11. Gestión de la inversión pública	11.1 Análisis económico de los proyectos de inversión 11.2 Selección de los proyectos de inversión 11.3 Determinación de costos de los proyectos de inversión 11.4 Seguimiento de los proyectos de inversión
12. Gestión de los activos públicos		12.1 Seguimiento de los activos financieros 12.2 Seguimiento de los activos no financieros 12.3 Transparencia en la enajenación de activos	
13. Gestión de la deuda		13.1 Registro y preparación de informes sobre deuda y garantías 13.2 Aprobación de deuda y garantías 13.3 Estrategia de gestión de deuda	

PILARES	INDICADORES	DIMENSIONES
IV. Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas 	14. Previsiones macroeconómicas y fiscales	14.1 Previsiones macroeconómicas 14.2 Previsiones fiscales 14.3 Análisis de sensibilidad macrofiscal
	15. Estrategia fiscal	15.1 Impacto fiscal de las propuestas de política pública 15.2 Adopción de la estrategia fiscal 15.3 Presentación de informes sobre los resultados fiscales
	16. Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto	16.1 Estimaciones de gasto de mediano plazo 16.2 Límites de gasto de mediano plazo 16.3 Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo 16.4 Coherencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior
	17. Proceso de preparación del presupuesto	17.1 Calendario presupuestario 17.2 Orientaciones para la preparación del presupuesto 17.3 Presentación del presupuesto al Poder Legislativo
	18. Escrutinio legislativo del presupuesto	18.1 Alcance del escrutinio presupuestario 18.2 Procedimientos legislativos para el escrutinio presupuestario 18.3 Oportunidad en la aprobación del presupuesto 18.4 Reglas para las modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo
	19. Administración de ingresos	19.1 Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos 19.2 Gestión de riesgos para la generación de ingresos 19.3 Auditoría e investigación para la generación de ingresos 19.4 Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos
	20. Contabilidad de los ingresos	20.1 Información sobre recaudación de ingresos 20.2 Transferencia de los ingresos recaudados 20.3 Conciliación de cuentas sobre ingresos
	21. Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso	21.1 Consolidación de los saldos de caja 21.2 Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo 21.3 Información sobre límites máximos para compromisos 21.4 Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio
22. Atrasos en el pago de gastos	22.1 Volumen de los atrasos en el pago de gastos 22.2 Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos	
23. Controles de la nómina	23.1 Integración de la información de la nómina y los registros de personal 23.2 Gestión de cambios a la nómina 23.3 Controles internos a la nómina 23.4 Auditoría a la nómina	
24. Adquisiciones	24.1 Seguimiento de las adquisiciones 24.2 Modalidades de las adquisiciones 24.3 Acceso público a la información sobre las adquisiciones 24.4 Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones	
V. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria 		

CUADRO 2: (continuación)

PILARES	INDICADORES	DIMENSIONES
	25. Controles internos del gasto no salarial	25.1 Separación de funciones 25.2 Eficacia de los controles para los compromisos de gasto 25.3 Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago
	26. Auditoría interna	26.1 Cobertura de la auditoría interna 26.2 Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas 26.3 Ejecución de auditorías internas y presentación de informes 26.4 Respuesta a los informes de auditoría interna
<p>VI. Contabilidad y presentación de informes</p> 	27. Integridad de los datos financieros	27.1 Conciliación de cuentas bancarias 27.2 Cuentas de orden 27.3 Cuentas de anticipos 27.4 Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros
	28. Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso	28.1 Cobertura y comparabilidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso 28.2 Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso 28.3 Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso
	29. Informes financieros anuales	29.1 Integridad de los informes financieros anuales 29.2 Presentación de los informes para auditoría externa 29.3 Normas contables
<p>VII. Escrutinio y auditoría externos</p> 	30. Auditoría externa	30.1 Cobertura y normas de auditoría externa 30.2 Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo 30.3 Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa 30.4 Independencia de la entidad fiscalizadora superior
	31. Escrutinio legislativo de los informes de auditoría	31.1 Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría 31.2 Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías 31.3 Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría 31.4 Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría



Pilar I: Confiabilidad del presupuesto

ID-1. Resultados del gasto agregado

Descripción

Este indicador evalúa la medida en que el gasto presupuestario ejecutado a nivel agregado se ajusta al monto originalmente programado y aprobado, como se define y reporta en la documentación del presupuesto público y en los informes fiscales. Este indicador tiene una sola dimensión.

Dimensión y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
1.1. Gasto agregado	
A	El gasto agregado ejecutado fue de entre el 95 % y el 105 % del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los últimos tres ejercicios.
B	El gasto agregado ejecutado fue de entre el 90 % y el 110 % del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los últimos tres ejercicios.
C	El gasto agregado ejecutado fue de entre el 85 % y el 115 % del gasto presupuestado aprobado, por lo menos, en dos de los últimos tres ejercicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Orientación sobre las mediciones

El gasto agregado comprende los gastos planificados y aquellos en que se ha incurrido como resultado de hechos excepcionales, tales como conflictos armados o desastres naturales. Los gastos en concepto de tales acontecimientos se pueden afrontar con las partidas para contingencias. Los gastos financiados con ingresos excepcionales, incluida la privatización, se deberán incluir y dejar reflejados en la narrativa y los cuadros fiscales de respaldo. Los gastos con financiamiento externo a través de préstamos o donaciones deberán incluirse, si se registran en el presupuesto, junto con las partidas para contingencias y los intereses de la deuda. El gasto asignado a cuentas transitorias no se incluye en el gasto agregado. Sin embargo, si al cierre de cualquier ejercicio se mantienen en cuentas transitorias montos que podrían afectar las calificaciones si fueran incluidos en los cálculos, esos montos pueden ser incluidos. En tales casos, en el informe PEFA se deberán explicar claramente las razones para su inclusión.

Los gastos reales pueden desviarse del presupuesto aprobado originalmente por motivos no relacionados con la exactitud de la previsión (por ejemplo, como resultado de una gran perturbación macroeconómica). La calibración de este indicador admite un año inusual o “atípico” y se concentra en las desviaciones con respecto a la previsión generada en dos o los tres ejercicios que abarca la evaluación.

La metodología para el cálculo de esta dimensión se encuentra en una planilla de cálculo disponible en el sitio web del PEFA.

ID-2. Resultados en la composición del gasto

Descripción

Este indicador evalúa la medida en que las reasignaciones entre las principales categorías presupuestarias durante la ejecución del presupuesto han contribuido a la varianza en la composición del gasto. Contiene tres dimensiones y utiliza el método **M1** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
2.1. Resultados en la composición del gasto por la clasificación funcional	
A	La varianza en la composición del gasto por programa, categorías de la clasificación administrativa o la clasificación funcional fue inferior al 5 %, por lo menos, en dos de los tres últimos ejercicios.
B	La varianza en la composición del gasto por programa, categorías de la clasificación administrativa o la clasificación funcional fue inferior al 10 %, por lo menos, en dos de los tres últimos ejercicios.
C	La varianza en la composición del gasto por programa, categorías de la clasificación administrativa o la clasificación funcional fue inferior al 15 %, por lo menos, en dos de los tres últimos ejercicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
2.2. Resultados en la composición del gasto por la clasificación económica	
A	La varianza en la composición del gasto por categorías de la clasificación económica fue inferior al 5 %, por lo menos, en dos de los tres últimos ejercicios.
B	La varianza en la composición del gasto por categorías de la clasificación económica fue inferior al 10 %, por lo menos, en dos de los tres últimos ejercicios.
C	La varianza en la composición del gasto por categorías de la clasificación económica fue inferior al 15 %, por lo menos, en dos de los tres últimos ejercicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
2.3. Gasto con cargo a reservas para contingencias	
A	El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias fue, en promedio, inferior al 3 % del presupuesto original.
B	El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias fue, en promedio, superior al 3 % pero inferior al 6 %, inclusive, del presupuesto original.
C	El gasto efectivo imputado a la partida para contingencias fue, en promedio, superior al 6 % pero inferior al 10 % del presupuesto original.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Orientación sobre las mediciones

Una comparación funcional o por programas es la base más útil para la evaluación de los objetivos de las políticas. Sin embargo, los presupuestos generalmente se aprueban y administran sobre la base de una clasificación administrativa (ministerio, departamento, organismo) y económica. Se deberá utilizar la misma base para realizar la comparación entre la asignación y la ejecución presupuestarias.

Los gastos ejecutados pueden desviarse del presupuesto aprobado originalmente por motivos no relacionados con la exactitud de la previsión (por ejemplo, como resultado de una gran perturbación macroeconómica). La calibración admite un año inusual o “atípico” y se concentra en las desviaciones con respecto a la previsión generada en dos o los tres ejercicios que abarca la evaluación en el caso de las dimensiones 2.1 y 2.2. La dimensión 2.3 utiliza datos de los tres últimos ejercicios terminados.

Si al cierre del ejercicio se mantienen en cuentas transitorias montos que podrían afectar las calificaciones de este indicador si fueran incluidos, esta situación se deberá dejar reflejada en la parte narrativa del informe PEFA. Los evaluadores deberán determinar si los montos de las cuentas transitorias son suficientes como para que arrojen calificaciones erróneas en función de los montos asignados a las categorías de gastos utilizadas para este indicador. Si es probable que la calificación sea errónea —por ejemplo, si los gastos no asignados superan el 10 % del gasto total anual—, las dimensiones 2.1 y 2.2, y por lo tanto el ID-2 en su totalidad, deberán recibir la calificación D.

La **dimensión 2.1** mide la diferencia entre el presupuesto original aprobado y la composición efectiva del gasto al cierre del ejercicio, por clasificación funcional, durante los últimos tres ejercicios, sin incluir las partidas para contingencias ni los intereses de la deuda. Se deberán incluir otros gastos —por ejemplo, los gastos en que se ha incurrido como resultado de hechos excepcionales, tales como conflictos armados o desastres naturales, gastos financiados con ingresos excepcionales, incluida la privatización, los subsidios y las transferencias del Gobierno central, y los fondos de donantes informados en el presupuesto.

A nivel administrativo, se deberán calcular las diferencias correspondientes a los principales rubros presupuestarios (partidas) de las entidades presupuestarias incluidas en el presupuesto aprobado. Si se utiliza una clasificación funcional basada en las EFP y la clasificación de las funciones de las administraciones públicas (CFAP), las diferencias deberán basarse en las 10 funciones principales. Cuando se utilice una clasificación funcional que no esté basada en EFP/CFAP, la medición de la diferencia deberá realizarse sobre la base de los principales rubros aprobados por el Poder Legislativo. Si se utiliza una clasificación por programas, las categorías deberán calificarse al mismo nivel en el que las aprobó el Poder Legislativo.

Los cálculos correspondientes a este indicador incluyen un ajuste para eliminar los efectos de las variaciones del gasto agregado. Esto se hace ajustando el resultado presupuestario de cada categoría utilizada en función de la diferencia proporcional entre el total del gasto presupuestario original aprobado y el total del gasto efectivo. La desviación restante dentro de cada categoría se basa íntegramente en el valor absoluto de las variaciones producidas en las categorías y entre estas, descontada toda variación que se suponga que haya sido el resultado de reorientaciones del gasto agregado.

La metodología para el cálculo de esta dimensión se encuentra disponible en una hoja de cálculo en el sitio web del PEFA.

La **dimensión 2.2** mide la diferencia entre el presupuesto original aprobado y la composición efectiva del gasto al cierre del ejercicio, por la clasificación económica, durante los últimos tres ejercicios, con **inclusión** de los intereses de la deuda, pero **sin incluir** las partidas para contingencias.

La composición del presupuesto por categorías de la clasificación económica es importante para mostrar los movimientos entre las diferentes categorías de entradas (por ejemplo, gastos de capital y gastos ordinarios). Las categorías de gastos son las aplicables a la dimensión 2.1, con la incorporación de los intereses de la deuda, ya que esta es una de las categorías de clasificación económica. En los cálculos se deberá utilizar el segundo nivel de la clasificación de las EFP (dos dígitos) o su equivalente. Si se usa una clasificación diferente, el nivel de agregación deberá ser comparable al segundo nivel de dicha clasificación.

Al igual que en la dimensión 2.1, en los cálculos se deberá hacer un ajuste para eliminar los efectos de las variaciones del gasto agregado entre el presupuesto original aprobado y el resultado presupuestario.

La metodología para el cálculo de esta dimensión se encuentra en una hoja de cálculo disponible en el sitio web del PEFA.

La **dimensión 2.3** mide el monto medio del gasto efectivamente imputado a las partidas para contingencias en los últimos tres ejercicios.

Esta dimensión reconoce que es prudente incluir un monto que permita afrontar hechos imprevistos en la forma de una partida para contingencias, aunque el tamaño de esta no debe ser tan grande que vaya en detrimento de la credibilidad del presupuesto. Puede haber más de una partida para contingencias. Los evaluadores deberán analizar el tratamiento presupuestario y contable de las partidas para contingencias en la parte expositiva del informe. La calibración de esta dimensión se basa en el volumen de gastos registrados con cargo a partidas para contingencias, salvo en el caso de las transferencias a un fondo para desastres o reservas semejantes, ya que esto constituye una desviación de la asignación de recursos basada en políticas.

Cuando una parte del presupuesto esté protegida de reducciones del gasto, ya sea por motivos de políticas (por ejemplo, gastos en la reducción de la pobreza) o reglamentarios (por ejemplo, pagos obligatorios de subsidios de asistencia social), ello aparecerá como una varianza en la composición del gasto. En la parte expositiva del informe, los evaluadores deben informar sobre la finalidad y el alcance del gasto protegido.

La planilla de cálculo para la dimensión 2.1 que se encuentra disponible en el sitio web del PEFA también puede servir para realizar los cálculos de esta dimensión.

ID-3. Resultados de los ingresos agregados

Descripción

Este indicador mide la variación en los ingresos entre el presupuesto original aprobado y el monto efectivamente ejecutado al cierre del ejercicio. Contiene dos dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global del indicador.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
3.1. Ingresos efectivos agregados	
A	Los ingresos efectivos alcanzaron entre el 97 % y el 106 % de los ingresos originalmente presupuestados, por lo menos, en dos de los últimos tres ejercicios.
B	Los ingresos efectivos alcanzaron entre el 94 % y el 112 % de los ingresos originalmente presupuestados, por lo menos, en dos de los últimos tres ejercicios.
C	Los ingresos efectivos alcanzaron entre el 92 % y el 116 % de los ingresos originalmente presupuestados, por lo menos, en dos de los últimos tres ejercicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
3.2. Resultados en la composición de los ingresos	
A	La varianza en la composición de los ingresos fue inferior al 5 % en dos de los últimos tres ejercicios.
B	La varianza en la composición de los ingresos fue inferior al 10 % en dos de los últimos tres ejercicios.
C	La varianza en la composición de los ingresos fue inferior al 15 % en dos de los últimos tres ejercicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Orientación sobre las mediciones

Una adecuada previsión de los ingresos es un factor fundamental para la preparación de un presupuesto creíble. Los ingresos permiten que el Gobierno tenga recursos para financiar gasto y preste servicios a sus ciudadanos. Por una parte, las previsiones demasiado optimistas de los ingresos pueden redundar en asignaciones excesivas de gasto, que requerirán de recortes eventuales en el transcurso del año, con efectos potencialmente negativos para la provisión de servicios, o un aumento imprevisto de la deuda pública para sostener el nivel de gasto proyectado. Por otra parte, un innecesario pesimismo en las previsiones puede dar lugar a que los fondos provenientes de un flujo de ingresos mayor de lo previsto se utilicen para gastos que no hayan sido sometidos al escrutinio del proceso presupuestario. Como las consecuencias de la obtención de ingresos inferiores a los previstos pueden ser más graves, especialmente a corto plazo, los criterios utilizados para calificar este indicador permiten, comparativamente, mayor flexibilidad al evaluar la recaudación de ingresos por encima de lo previsto.

El indicador se centra sobre los ingresos internos y externos, que comprenden los impuestos, las contribuciones sociales, las donaciones y otros ingresos, como los derivados de la explotación de recursos naturales, y que pueden incluir transferencias desde un fondo de estabilización o un fondo soberano de riqueza cuando formen parte del presupuesto. El financiamiento externo a través de créditos no se incluye en la evaluación de este indicador. Esto significa que en los datos sobre ingresos utilizados para calificar el indicador se incluirán las donaciones de las agencias de cooperación al desarrollo, pero no los créditos concesionales obtenidos de estas.

Los ingresos efectivos pueden desviarse del presupuesto aprobado originalmente por motivos no relacionados con la exactitud de la previsión, como una gran perturbación macroeconómica, por lo que la calibración permite excluir un año atípico. La atención se centra en las desviaciones importantes con respecto a la previsión generada en dos o los tres ejercicios comprendidos en la evaluación.

El cálculo de las desviaciones entre los presupuestos aprobados y los resultados alcanzados en cada dimensión se debe realizar utilizando la planilla de cálculo disponible en el sitio web del PEFA.

La **dimensión 3.1** permite evaluar la medida en que los ingresos efectivos se desvían del presupuesto originalmente aprobado. Para determinar la calificación de este indicador se deberá usar la planilla de cálculo disponible en el sitio web del PEFA.

La **dimensión 3.2** mide la varianza en la composición de los ingresos durante los últimos tres ejercicios. Comprende los ingresos efectivos de cada categoría comparados con el presupuesto aprobado originalmente, utilizando el tercer nivel (tres dígitos) de la clasificación del MEFP 2014 o una clasificación que pueda producir documentación coherente conforme a niveles jerárquicos y cobertura comparables. Incluye el desglose de los ingresos tributarios por los principales tipos de impuestos, y no solo las categorías de ingresos tributarios, ingresos no tributarios y donaciones. Esta dimensión procura reflejar la exactitud de las previsiones de la estructura de ingresos y la capacidad del Gobierno de recaudar, en cada categoría de ingresos, los montos proyectados.



Pilar II: Transparencia de las finanzas públicas

ID-4. Clasificación del presupuesto

Descripción

Este indicador evalúa la coherencia de la clasificación del presupuesto y el catálogo de cuentas del Gobierno con los estándares internacionales. Este indicador tiene una sola dimensión.

Dimensión y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
4.1. Clasificación del presupuesto	
A	La formulación, ejecución y presentación de informes del presupuesto se organizan con base en cada nivel de las clasificaciones administrativa, económica y funcional mediante la utilización de las normas de EFP/CFAP o una clasificación que pueda generar documentación coherente y comparable con estas normas. La clasificación subfuncional se puede sustituir por una clasificación por programas, si esta se aplica con un nivel de desagregación que corresponda al nivel subfuncional.
B	La formulación, ejecución y presentación de informes del presupuesto se organizan con base en las clasificaciones administrativa, económica (cuando menos el nivel de “Grupo” de la norma EFP, tres dígitos) y funcional o subfuncional mediante la utilización de las normas de EFP/CFAP o una clasificación que pueda generar documentación coherente y comparable con esas normas.
C	La formulación, ejecución y presentación de informes del presupuesto se organizan con base en las clasificaciones administrativa y económica mediante la utilización de las normas de EFP/CFAP (cuando menos el nivel 2 de la norma de EFP, dos dígitos) o una clasificación que pueda generar documentación coherente y comparable con esas normas.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

Un sistema de clasificaciones sólido permite hacer un seguimiento de las transacciones a lo largo del ciclo de formulación, ejecución y presentación de informes sobre el presupuesto, en función de la unidad administrativa, la categoría económica, la función/subfunción o el programa. El presupuesto debe presentarse en un formato que refleje las clasificaciones más importantes. La clasificación presupuestaria es coherente con el catálogo de cuentas (la clasificación contable), para tener la certeza de que todas las transacciones se declaren conforme a las clasificaciones utilizadas. La clasificación presupuestaria y la clasificación contable deben ser confiables y aplicarse de manera coherente, para que los usuarios puedan tener confianza de que la información declarada conforme a una clasificación presupuestaria se reflejará de la misma manera en los informes de la clasificación contable.

La clasificación de EFP proporciona un marco internacional reconocido para la clasificación económica y funcional de las transacciones: los ingresos y los gastos se dividen en cuatro y tres niveles de clasificación, respectivamente. Si bien no existe una norma internacional para la clasificación por programa, este tipo de clasificación puede ser un instrumento importante para la formulación, gestión y presentación de informes del presupuesto. En la parte narrativa deberá explicarse la manera en que se aplica esta última clasificación si la calificación más

alta (A) se asigna sobre dicha base. Si no se aplica la clasificación de EFP, es esencial que se utilice una que tenga características comparables en cuanto a claridad, coherencia, solidez e integridad, que caracterizan a la clasificación de EFP. Los evaluadores deberán pronunciarse sobre las cualidades del sistema de clasificación utilizado. Idealmente, se deberá usar la versión más reciente de las EFP, pero, si se utiliza una versión anterior, el evaluador deberá emitir una opinión sobre si dicha versión resulta satisfactoria para los fines contemplados. En el informe, el evaluador deberá señalar las razones que respaldan su opinión en la parte narrativa correspondiente de este indicador.

Este indicador deberá abarcar cada una de las partes del presupuesto anual del Gobierno (partidas corrientes y de capital), ya sea que estén integradas o utilicen diferentes procesos presupuestarios y contables. En este último caso, cada proceso deberá cumplir con los requisitos exigidos para la calificación.

En el caso de los países ricos en recursos naturales, el sistema de clasificación de ingresos del Gobierno deberá identificar y declarar esos ingresos (ya sea que se trate de impuestos, regalías, bonos, dividendos o participación del Gobierno en los beneficios) y los principales sectores de los que son aplicables. En la parte narrativa de la evaluación se deberá señalar si existe tal clasificación y si está vinculada a la clasificación del presupuesto y el catálogo de cuentas.

ID-5. Documentación del presupuesto

Descripción

Este indicador evalúa la integridad de la información proporcionada en la documentación del presupuesto anual, medida según una lista específica de elementos básicos y adicionales. Este indicador tiene una sola dimensión.

Dimensión y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
5.1. Documentación del presupuesto	
A	La documentación sobre el presupuesto cubre 10 elementos, incluidos todos los elementos básicos (del 1 al 4).
B	La documentación sobre el presupuesto cubre 7 elementos, incluidos al menos 3 elementos básicos (del 1 al 4).
C	La documentación sobre el presupuesto cubre al menos 3 elementos básicos (del 1 al 4).
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Último presupuesto presentado ante el Poder Legislativo.

Orientación sobre las mediciones

La documentación sobre el presupuesto anual se refiere a los proyectos de presupuesto que prepara el Poder Ejecutivo para el ejercicio siguiente y los documentos de respaldo, tal como se presenta al Poder Legislativo para su escrutinio y aprobación. El conjunto de documentos proporcionados por el Poder Ejecutivo deberá brindar un cuadro completo de las previsiones fiscales del Gobierno central, los proyectos de presupuesto y los resultados presupuestarios del ejercicio corriente y de los ejercicios anteriores¹.

Los requisitos para la calificación se refieren al número de elementos de información que se incluyen en el último proyecto de presupuesto anual presentado por el Gobierno central al Poder Legislativo. Para ser considerado en la calificación del indicador, cada elemento debe cumplir con la totalidad de la especificación propuesta.

Los elementos son los siguientes:

Elementos básicos:

1. Previsión del déficit o superávit fiscal, o resultado operativo acumulado.
2. Liquidación presupuestaria del ejercicio anterior, presentada con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.
3. Presupuesto del ejercicio corriente, presentado con el mismo formato que el proyecto de presupuesto. Este puede ser el presupuesto revisado o presupuestario estimado para el final del período.
4. Datos presupuestarios agregados correspondientes a los ingresos y a los gastos conforme a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas, incluidos los datos del ejercicio corriente y del ejercicio anterior, además de un desglose detallado de las estimaciones de ingresos y gastos. (La clasificación del presupuesto se trata en el ID-4).

Elementos adicionales:

5. Financiamiento del déficit, con una descripción de su composición prevista.
6. Supuestos macroeconómicos, por lo menos, con estimaciones del crecimiento del producto interno bruto (PIB), de la inflación, de las tasas de interés y del tipo de cambio.

¹ Se emplea la siguiente terminología: el ejercicio corriente (T) es el ejercicio en el que se preparan y normalmente se presentan los proyectos de presupuesto. El ejercicio siguiente (T+1) es el ejercicio presupuestario o el ejercicio para el cual se formulan los proyectos de presupuesto. El ejercicio anterior (T-1) es el último ejercicio terminado. Los ejercicios subsiguientes (T+2, T+3, etc.) son los ejercicios posteriores al ejercicio para el cual se formulan los proyectos de presupuesto. Los ejercicios subsiguientes son importantes para la perspectiva presupuestaria a mediano plazo en los indicadores ID-14, ID-15 e ID-16.

7. Saldo de la deuda pública, incluidos detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente, presentados de conformidad con las normas de EFP u otra norma comparable.
8. Activos financieros, incluidos detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente, presentados de conformidad con las normas de EFP u otra norma comparable.
9. Información resumida sobre los riesgos fiscales existentes, que incluya los pasivos contingentes, como las garantías sobre deudas, y las obligaciones contingentes incorporadas en instrumentos estructurados de financiamiento, tales como los contratos de las alianzas público-privadas (APP), etc.
10. Explicación de las consecuencias presupuestarias de la introducción de nuevas iniciativas de política pública o proyectos de inversión pública importantes, así como estimaciones del impacto presupuestario de todas las principales modificaciones propuestas a la política de ingresos y principales programas de gasto.
11. Documentación sobre las previsiones fiscales a mediano plazo.
12. Cuantificación de los gastos tributarios.

ID-6. Operaciones del Gobierno central no incluidas en informes financieros

Descripción

Este indicador evalúa la medida en que se da cuenta de los ingresos y gastos del Gobierno que no se incluyen en los informes financieros del Gobierno central. Contiene tres dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
6.1. Gastos no incluidos en informes financieros	
A	El gasto no incluido en los informes financieros del Gobierno es inferior al 1 % del total del gasto del Gobierno central presupuestario.
B	El gasto no incluido en los informes financieros del Gobierno es inferior al 5 % del total del gasto del Gobierno central presupuestario.
C	El gasto no incluido en los informes financieros del Gobierno es inferior al 10 % del total del gasto del Gobierno central presupuestario.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
6.2. Ingresos no incluidos en informes financieros	
A	El ingreso no incluido en los informes financieros del Gobierno es inferior al 1 % del total del gasto del Gobierno central presupuestario.
B	El ingreso no incluido en los informes financieros del Gobierno es inferior al 5 % del total del gasto del Gobierno central presupuestario.
C	El ingreso no incluido en los informes financieros del Gobierno es inferior al 10 % del total del gasto del Gobierno central presupuestario.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
6.3. Informes financieros de las entidades extrapresupuestarias	
A	Todas las entidades extrapresupuestarias presentan anualmente al Gobierno informes financieros detallados, dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio.
B	La mayor parte de las entidades extrapresupuestarias presentan anualmente al Gobierno informes financieros detallados, dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio.
C	La mayoría de las entidades extrapresupuestarias presentan anualmente al Gobierno informes financieros detallados, dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central.

Período

Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

Los informes financieros *ex post* puestos a disposición del Gobierno deberán cubrir **todas** las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del Gobierno central para poder tener un cuadro completo de los ingresos y los gastos en cada categoría. Este será el caso si los gastos e ingresos de las entidades extrapresupuestarias y los gastos e ingresos relacionados con actividades extrapresupuestarias de entidades presupuestarias son insignificantes, o si dichos ingresos y gastos se incluyen en los informes financieros *ex post* del Gobierno central.

La **dimensión 6.1** evalúa la magnitud de los gastos en que han incurrido entidades presupuestarias y extrapresupuestarias (incluidos los fondos de la seguridad social) que no se declaran en los informes financieros del Gobierno. Dichos gastos pueden ser gastos por concepto de comisiones y cargos recaudados y retenidos por entidades presupuestarias y extrapresupuestarias fuera del presupuesto aprobado, así como gastos en proyectos y actividades financiados con recursos externos, cuando estos no se declaran en los informes financieros del Gobierno central.

La **dimensión 6.2** evalúa la magnitud de los ingresos recibidos por entidades presupuestarias y extrapresupuestarias (incluidos los fondos de la seguridad social) que no se declaran en los informes financieros del Gobierno. Dichos ingresos pueden ser ingresos recibidos por entidades extrapresupuestarias procedentes de transferencias presupuestarias u otros ingresos, ingresos de proyectos financiados por donantes y comisiones y cargos que no corresponden al tipo o los montos aprobados por el presupuesto, cuando cualquiera de estos ingresos no se declara en los informes financieros del Gobierno central.

La **dimensión 6.3** evalúa la medida en que se presentan al Gobierno central informes financieros *ex post* de entidades extrapresupuestarias. Los informes financieros anuales deberán ser integrales y deberán proporcionarse puntualmente, de conformidad con los requisitos para la presentación de informes al Gobierno central presupuestario (véase el ID-28). La información deberá incluir detalles de los ingresos y gastos efectivos, activos y pasivos, y garantías y obligaciones a largo plazo. Otro indicador (ID-29) evalúa la medida en que las entidades del Gobierno central presupuestario presentan informes financieros para auditoría.

En el cuadro 2.6, *Estructura financiera del Gobierno central: estimaciones presupuestarias*, y el cuadro 2.7, *Estructura financiera del Gobierno central: gastos efectivos*, de la sección 2 del informe PEFA, se presenta la estructura financiera del Gobierno en términos de gasto público agregado declarado de las entidades presupuestarias y extrapresupuestarias, incluidos los fondos de la seguridad social.

Definiciones

Las entidades que cuentan con presupuestos individuales que no están totalmente cubiertos por el presupuesto principal se consideran entidades **extrapresupuestarias** según el MEFP 2014 del FMI. Al evaluar este indicador, los evaluadores deberán remitirse a dicho manual para obtener orientación y una explicación de las instituciones, los ingresos y los gastos que se consideran extrapresupuestarios.

ID-7. Transferencias a los Gobiernos subnacionales

Descripción

Este indicador evalúa la transparencia y puntualidad de las transferencias de recursos del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales con los que tiene relaciones financieras directas. Para la evaluación, se toma en cuenta la base sobre la que se definen y asignan estas transferencias y si los Gobiernos subnacionales reciben oportunamente la información sobre las asignaciones que les corresponden para facilitar la planificación presupuestaria. Contiene dos dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
7.1. Sistema de asignación de transferencias	
A	La asignación horizontal de todas las transferencias del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales se determina mediante sistemas transparentes y basados en reglas.
B	La asignación horizontal de la mayor parte de las transferencias del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales se determina mediante sistemas transparentes y basados en reglas.
C	La asignación horizontal de algunas transferencias del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales se determina mediante sistemas transparentes y basados en reglas.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
7.2. Puntualidad de la información sobre las transferencias	
A	El proceso mediante el cual los Gobiernos subnacionales reciben información sobre sus transferencias anuales se gestiona a través del calendario presupuestario ordinario; dicho calendario suele cumplirse y proporciona información clara y suficientemente detallada para que los Gobiernos subnacionales cuenten con por lo menos seis semanas para completar a tiempo su programación presupuestaria.
B	El proceso mediante el cual los Gobiernos subnacionales reciben información sobre sus transferencias anuales se gestiona a través del calendario presupuestario ordinario, que proporciona información clara y suficientemente detallada para que los Gobiernos subnacionales cuenten con por lo menos cuatro semanas para completar a tiempo su programación presupuestaria.
C	Se pueden producir considerables demoras en la implementación de los procedimientos presupuestarios. La información sobre las transferencias anuales a los Gobiernos subnacionales se proporciona antes del comienzo del ejercicio de los Gobiernos subnacionales, lo que podría ocurrir después de que la programación presupuestaria ya está definida.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central y Gobiernos subnacionales que tienen relaciones financieras directas con el Gobierno central.

Período

Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

Este indicador examina los procesos para la realización de transferencias del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales², así como la puntualidad de la información sobre dichas transferencias. La presentación de informes financieros por parte de los Gobiernos subnacionales y los riesgos fiscales que estos generan para el Gobierno central se tratan en el ID-10.

La **dimensión 7.1** evalúa la medida en que se aplican sistemas transparentes y basados en reglas al proceso de presupuestación y a la asignación efectiva de transferencias condicionales e incondicionales. Las transferencias para ayudar a financiar el gasto de los Gobiernos subnacionales pueden efectuarse en la forma de donaciones incondicionales, cuya utilización determinan los Gobiernos subnacionales a través de

² Remítase al capítulo 2 del MEFP, donde se explica la distinción entre un Gobierno subnacional y una unidad descentralizada del Gobierno central.

sus presupuestos, o bien de donaciones condicionales (para fines especiales) para el cumplimiento de cometidos seleccionados en materia de prestación de servicios y de gastos, por ejemplo, por funciones o programas, generalmente de conformidad con una norma regulatoria o de política convenida. En general, el nivel global de las transferencias (es decir, su asignación vertical) se establece en función de decisiones de política a discreción del Gobierno central o como parte de procesos de negociación constitucionales, por lo cual no se evalúa a través de este indicador. No obstante, se requieren criterios claros para la distribución de las transferencias entre los Gobiernos subnacionales —por ejemplo, fórmulas para la asignación horizontal de recursos— como garantía de transparencia en la distribución y previsibilidad a mediano plazo de la disponibilidad de fondos para la planificación y presupuestación de programas de gastos por parte de los Gobiernos subnacionales. Se deberán tener en cuenta todas las transferencias del Gobierno central a los Gobiernos subnacionales pertinentes. Si se utilizan diferentes fórmulas o criterios para los distintos elementos de una transferencia, la evaluación general puede basarse en un promedio ponderado.

La **dimensión 7.2** evalúa la oportunidad con la que el Gobierno central entrega información confiable a los Gobiernos subnacionales sobre las transferencias de recursos que recibirán para el ejercicio siguiente. Es esencial que los Gobiernos subnacionales reciban información sobre estas asignaciones anuales del Gobierno central antes de que culminen con la preparación de sus propios presupuestos (y, de ser posible, antes de que se inicien). El calendario presupuestario anual del Gobierno central deberá incorporar los plazos para la entrega de esta información a los Gobiernos subnacionales, lo más temprano posible dentro del ciclo presupuestario.

ID-8. Información de desempeño para la prestación de servicios

Descripción

Este indicador examina la información sobre desempeño en la prestación de servicios que se incluye en el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o en su documentación soporte y en los informes de ejecución presupuestaria que se presentan al final del ejercicio. Determina, también, si se llevan a cabo auditorías o evaluaciones del desempeño. Además, evalúa la medida en que se recopila y registra la información sobre los recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios. El indicador contiene cuatro dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
8.1. Programación del desempeño para la prestación de servicios	
A	La mayor parte de los ministerios publica anualmente información sobre los objetivos de sus políticas o programas, los principales indicadores de desempeño, los productos que se deben generar y los resultados previstos, desagregados por programa o por función.
B	La mayor parte de los ministerios publica anualmente información sobre los objetivos de sus políticas o programas, los principales indicadores de desempeño y los productos que se deben generar o los resultados previstos.
C	La mayoría de los ministerios publica anualmente información sobre las actividades que se deberán realizar en el contexto de sus políticas o programas, o bien existe un marco de indicadores de desempeño referidos a los productos o resultados en la mayoría de los ministerios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
8.2. Resultados de desempeño para la prestación de servicios	
A	La mayor parte de los ministerios publica anualmente información sobre la cantidad de productos generados y los resultados logrados, desglosada programa o por función.
B	La mayor parte de los ministerios publica anualmente información sobre la cantidad de productos generados o los resultados logrados.
C	La mayoría de los ministerios publica anualmente información sobre las actividades realizadas.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
8.3. Recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios	
A	Por lo menos dos ministerios importantes recopilan y registran información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios de primera línea, desagregada por fuente de los fondos. Por lo menos una vez al año se prepara un informe que recoge dicha información.
B	Por lo menos un ministerio importante recopila y registra información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios de primera línea. Por lo menos una vez al año se prepara un informe que recoge dicha información.
C	Por lo menos un ministerio importante ha realizado una encuesta en uno de los últimos tres ejercicios fiscales que proporciona estimaciones sobre los recursos recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
8.4. Evaluación de desempeño para la prestación de servicios	
A	La mayor parte de los ministerios ha realizado y publicado evaluaciones independientes de la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios, al menos una vez durante los últimos tres ejercicios.
B	La mayoría de los ministerios han realizado y publicado evaluaciones independientes de la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios al menos una vez durante los últimos tres ejercicios.
C	Algunos ministerios han realizado evaluaciones independientes de la eficiencia y eficacia de la prestación de servicios al menos una vez durante los últimos tres ejercicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central. Deberán incluirse los servicios administrados y financiados por otros niveles de la administración pública si el Gobierno central financia una proporción considerable de esos servicios a través de reembolsos o de transferencias para fines especiales, o se vale de otros niveles gubernamentales como agentes de ejecución.

Período

Dimensión 8.1: Indicadores de desempeño de productos y de resultados, planificados para el ejercicio siguiente.

Dimensión 8.2: Productos y resultados del último ejercicio fiscal finalizado.

Dimensiones 8.3 y 8.4: Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Orientación sobre las mediciones

Este indicador centra la atención en la disponibilidad, cobertura y puntualidad de la información sobre el desempeño en la prestación de servicios públicos, y en la medida en que dicha información puede promover una mayor eficacia y eficiencia operacional en la prestación de los servicios. También es importante que el Poder Legislativo, los funcionarios públicos y el público general sepan si los recursos del presupuesto llegan en la forma planificada a las unidades responsables de prestar los servicios.

Fomentar la eficiencia operacional en la prestación de servicios públicos es un objetivo básico del sistema de GFP. La inclusión de información sobre el desempeño en la documentación presupuestaria se considera una buena práctica internacional. Aumenta la responsabilidad del Poder Ejecutivo por los productos y resultados previstos y logrados de los programas y servicios gubernamentales. En medida creciente, el Poder Legislativo exige conocer esa información sobre el desempeño como parte de proceso de examen del proyecto de presupuesto que presenta el Poder Ejecutivo, aunque no se le exija aprobar el nivel de desempeño contemplado.

En este indicador se ha seleccionado a los ministerios como la unidad de Gobierno respecto de la cual se publica información sobre el desempeño. Los ministerios se pueden reemplazar por diferentes unidades orgánicas si la información sobre el desempeño es publicada exclusivamente por otras unidades (por ejemplo, entidades presupuestarias e institucionales o una combinación de ministerios y otras unidades).

La **dimensión 8.1** evalúa la medida en que los principales indicadores de desempeño para los productos y resultados previstos de los programas o servicios que se financian con recursos del presupuesto se incluyen en el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o en la documentación soporte, a nivel de las funciones, los programas o las entidades.

La **dimensión 8.2** examina la medida en que los resultados del desempeño para los productos y resultados figuran ya sea en el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o en un informe anual u otro documento público, en un formato y un nivel (programa o unidad) comparables a los planes establecidos previamente en el presupuesto anual o de mediano plazo.

La **dimensión 8.3** examina la medida en que existe información disponible sobre el nivel de recursos efectivamente recibidos por las unidades responsables de la prestación de servicios de al menos dos ministerios importantes (como escuelas y establecimientos de atención primaria de salud) y sobre la procedencia de dichos fondos. La información sobre los recursos recogida por los ministerios deberá servir para comparar el desempeño de los servicios con los recursos efectivamente recibidos. En la parte narrativa del informe se deberán explicar las razones de la selección de los ministerios para esta dimensión.

La **dimensión 8.4** considera la medida en que el diseño, la idoneidad, la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos se examinan de manera sistemática a través de evaluaciones de los programas o del desempeño. Se considera que las evaluaciones se enmarcan en esta dimensión si abarcan *toda* la prestación de servicios o una parte considerable de ella, o si son transversales y comprenden las distintas funciones de prestación de servicios. En este contexto, las evaluaciones independientes son aquellas que realiza un órgano autónomo y que no está subordinado al que presta el servicio. Dicho órgano podría formar parte de la misma unidad que informa por separado a la máxima autoridad ejecutiva o a un comité directivo superior. Por ejemplo, podría ser un departamento con responsabilidades específicas de llevar a cabo evaluaciones o exámenes independientes de la unidad, como un departamento de auditoría interna. Dichas evaluaciones también pueden ser realizadas por el auditor externo del Gobierno y se pueden denominar “auditorías del desempeño”. Las auditorías del desempeño se incluyen en esta dimensión y no se tratan en el ID-30 relativo a la auditoría externa.

Definiciones

En este indicador, la “prestación de servicios” se refiere a programas o servicios que se brindan a la población general o a grupos específicos de ciudadanos y que son financiados total o parcialmente con recursos públicos. Estos servicios comprenden, entre otros, educación y formación, atención de salud, asistencia social y comunitaria, protección policial, construcción y mantenimiento de caminos, extensión agrícola, y abastecimiento de agua y saneamiento. La definición no incluye los servicios comerciales que se brindan través de empresas o corporaciones públicas. Tampoco abarca las funciones de formulación de políticas, administración interna, ni las funciones puramente normativas del Gobierno, aunque podrán recopilarse datos sobre el desempeño en estas actividades para fines de administración interna. La definición no incluye la defensa ni la seguridad nacional. Una “unidad de prestación de servicios” se define como una unidad que presta servicios “de primera línea”, como escuelas o establecimientos de atención primaria de salud.

La “información sobre el desempeño” se refiere a los indicadores sobre productos y resultados, y a los resultados previstos o logrados en comparación con dichos indicadores. Los indicadores de productos miden la cantidad de productos generados o de servicios prestados o previstos. Los indicadores de resultados miden el resultado, el impacto o la eficacia de los servicios y sus productos. Los sistemas más avanzados de medición del desempeño también pueden procurar evaluar la capacidad de respuesta de los recursos presupuestarios en función del género, mediante la recopilación y el análisis de datos desglosados por sexo sobre productos y resultados.

ID-9. Acceso público a la información fiscal

Descripción

Este indicador valora la integridad de la información fiscal de acceso público, tomando como parámetros de evaluación elementos específicos de información que se considera fundamental que se pongan a disposición del público. Este indicador tiene una sola dimensión.

Dimensión y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
9.1. Acceso público a la información fiscal	
A	El Gobierno pone a disposición del público ocho de los elementos requeridos, incluidos los cinco elementos básicos, en conformidad con los plazos establecidos.
B	El Gobierno pone a disposición del público seis de los elementos requeridos, incluidos por lo menos cuatro elementos básicos, en conformidad con los plazos establecidos.
C	El Gobierno pone a disposición del público cuatro de los elementos básicos requeridos, en conformidad con los plazos establecidos.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

La transparencia fiscal depende de que la información referente a los planes fiscales, resultados y desempeño del sector público sea de fácil acceso a la población en general. El acceso público se define como disponibilidad inmediata, sin restricciones, dentro de un plazo razonable, sin necesidad de registro y en forma gratuita, a menos que exista justificación en contrario por las circunstancias específicas del país. En el informe PEFA se deberá indicar la justificación del Gobierno para limitar el acceso a dicha información, cuando corresponda.

El acceso público a la siguiente información se considera esencial:

Elementos básicos:

- 1. Documentación del proyecto de presupuesto anual del Poder Ejecutivo:** Se pone a disposición del público el conjunto completo de documentos del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo (como quedó definido en el ID-5) en el plazo de una semana a partir de su presentación ante el Poder Legislativo.
- 2. Presupuesto aprobado:** La ley de presupuesto anual aprobada por el Poder Legislativo se publica dentro del plazo de dos semanas a partir de la aprobación de la ley.
- 3. Informes de ejecución presupuestaria del ejercicio en curso:** Los informes se ponen a disposición del público de forma regular en el plazo de un mes a partir de su emisión, en las condiciones que establece el ID-28.
- 4. Liquidación o informe anual de ejecución presupuestaria:** El informe se pone a disposición del público en el plazo de seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal correspondiente.
- 5. Informe financiero anual auditado, que incorpora el informe de auditoría externa o está acompañado de este:** Los informes se ponen a disposición del público dentro de los 12 meses a partir del cierre del ejercicio fiscal correspondiente.

Elementos adicionales:

6. **Declaración previa al presupuesto:** Los parámetros generales del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo relativos a gastos, ingresos previstos y deuda se ponen a disposición del público por lo menos cuatro meses antes del comienzo del ejercicio fiscal correspondiente.
7. **Otros informes de auditoría externa:** Todos los informes no confidenciales sobre las operaciones consolidadas del Gobierno central se ponen a disposición del público dentro de los seis meses siguientes a su presentación.
8. **Resumen del proyecto de presupuesto:** Se pone a disposición del público un resumen simple y claro del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo o del presupuesto promulgado, accesible para personas que no son expertas en presupuestos (“presupuesto ciudadano”), traducido, donde sea aplicable, al idioma local de mayor uso, dentro de un plazo de dos semanas a partir de la presentación del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo o dentro un mes a partir de la aprobación del presupuesto, respectivamente.
9. **Previsiones macroeconómicas:** Las previsiones, como se valoran en el ID-14.1, se ponen a disposición del público en el plazo de una semana a partir de su validación.

En la parte narrativa del informe de evaluación también se deberán formular comentarios sobre la calidad de la información puesta a disposición del público, en particular, sobre su accesibilidad desde el punto de vista de los idiomas que se hablan en el país, la estructura de los documentos, el formato de la presentación, la disponibilidad de resúmenes para los documentos más extensos y los medios de comunicación utilizados para facilitar este acceso, como pueden ser los portales informáticos, las publicaciones de prensa y los tableros que se utilizan a nivel local para comunicar información importante.



Pilar III: Gestión de activos y pasivos

ID-10. Informe de riesgos fiscales

Descripción

Este indicador evalúa la medida en que se reportan los riesgos fiscales que afectan al Gobierno central. Los riesgos fiscales pueden derivarse de situaciones macroeconómicas adversas, la posición financiera de los Gobiernos subnacionales o de las empresas y corporaciones públicas, los pasivos contingentes de programas y las actividades propias del Gobierno central, incluidas las entidades extrapresupuestarias. También pueden ser ocasionados por otros riesgos —implícitos o externos—, como las fallas de mercado y los desastres naturales. Este indicador contiene tres dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
10.1. Seguimiento a las empresas y corporaciones públicas	
A	Se publican estados financieros anuales auditados de todas las empresas y corporaciones públicas dentro de los seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal. El Gobierno central publica anualmente un informe consolidado del desempeño financiero del sector.
B	Se publican estados financieros anuales auditados de la mayor parte de las empresas y corporaciones públicas dentro de los seis meses a partir del cierre del ejercicio fiscal.
C	El Gobierno recibe informes financieros de la mayor parte de las empresas y corporaciones públicas dentro de los nueve meses a partir del cierre del ejercicio fiscal.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
10.2. Seguimiento a los Gobiernos subnacionales	
A	Se publican estados financieros anuales auditados de todos los Gobiernos subnacionales dentro de los nueve meses a partir del cierre del ejercicio fiscal. Al menos una vez al año se publica un informe consolidado de la posición financiera de todos los Gobiernos subnacionales.
B	Se publican estados financieros auditados de la mayor parte de los Gobiernos subnacionales al menos una vez al año dentro de los nueve meses a partir del cierre del ejercicio fiscal.
C	Se publican informes no auditados sobre la posición financiera y el desempeño de la mayoría de los Gobiernos subnacionales al menos una vez al año, dentro de los nueve meses a partir del cierre del ejercicio fiscal.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
10.3. Pasivos contingentes y otros riesgos fiscales	
A	El Gobierno central publica anualmente un informe en el que se cuantifica y consolida información sobre todos los pasivos contingentes significativos y otros riesgos fiscales del Gobierno central.
B	Las entidades y los organismos del Gobierno central cuantifican la mayor parte de los pasivos contingentes significativos en sus informes financieros.
C	Las entidades y los organismos del Gobierno central cuantifican algunos pasivos contingentes significativos en sus informes financieros.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Dimensión 10.1: Empresas y corporaciones públicas controladas por el Gobierno central.

Dimensión 10.2: Entidades de Gobiernos subnacionales que tienen relaciones directas con el Gobierno central.

Dimensión 10.3: Gobierno central.

Período

Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

En general, el Gobierno central debe cumplir una función formal de supervisión respecto de otras entidades del sector público y debería conocer, hacer un seguimiento y gestionar a nivel central los riesgos fiscales que plantean dichas unidades. Además, es posible que, por razones políticas, el Gobierno central tenga que asumir responsabilidades en casos de incumplimiento de obligaciones financieras por parte de otras entidades (como el sector bancario), incluso cuando no exista una función formal de supervisión ni obligación legal. Por lo tanto, se deberán implementar procedimientos adecuados para realizar el seguimiento de estos riesgos a nivel de todo el sector público.

Los riesgos fiscales generados por las empresas y corporaciones públicas y otros instrumentos de financiamiento estructurado (como son las APP) pueden tomar la forma del incumplimiento de obligaciones del servicio de la deuda, si existen garantías soberanas. Estos deberán identificarse como parte de los pasivos contingentes del Gobierno central y declararse en los estados financieros anuales. También se deberán declarar los riesgos que representan las empresas y corporaciones públicas que incumplen el servicio de la deuda sin garantías emitidas por el Gobierno central. Los riesgos fiscales también pueden relacionarse con pérdidas operacionales causadas por operaciones cuasifiscales carentes de financiamiento (como en el caso de un Banco Central), atrasos de gran cuantía en el pago de gastos, obligaciones de servicios comunitarios de empresas o corporaciones públicas desprovistas de financiamiento y obligaciones jubilatorias sin financiamiento. Se consideran riesgos fiscales significativos aquellos cuya magnitud puede llegar a ser suficientemente grande como para requerir una respuesta urgente del Gobierno central mediante la reasignación de recursos destinados a otros fines, o aquellos que obligan a aumentar los niveles de la deuda pública para financiar las medidas de respuesta para afrontar las consecuencias de los hechos relacionados con dichos riesgos.

La **dimensión 10.1** evalúa la medida en que la información sobre el desempeño financiero y los riesgos fiscales conexos de las empresas y corporaciones públicas del Gobierno central se encuentra disponible en los estados financieros anuales auditados. También evalúa la medida en que el Gobierno central publica anualmente un informe consolidado sobre el desempeño financiero del sector de las empresas y corporaciones públicas.

La **dimensión 10.2** evalúa la medida en que la información sobre el desempeño financiero, incluida la posible exposición del Gobierno central a riesgos fiscales, se encuentra disponible en los estados financieros anuales auditados de los Gobiernos subnacionales. También evalúa si el Gobierno central publica anualmente un informe consolidado sobre el desempeño financiero de los Gobiernos subnacionales. Los riesgos fiscales generados por los Gobiernos subnacionales pueden consistir en incumplimiento del servicio de la deuda con garantías emitidas por el Gobierno central o sin ellas, pérdidas operacionales causadas por operaciones cuasifiscales de Gobiernos subnacionales carentes de financiamiento, atrasos en el pago de gastos y obligaciones jubilatorias sin financiamiento. Por lo menos una vez al año se deberá hacer un seguimiento de la posición fiscal neta de los Gobiernos subnacionales que tienen relaciones fiscales directas con el Gobierno central, y la información esencial sobre los riesgos fiscales deberá declararse al funcionario del Gobierno central responsable de la fiscalización de los Gobiernos subnacionales.

La **dimensión 10.3** evalúa el seguimiento y la preparación de informes sobre los pasivos contingentes explícitos del Gobierno central, derivados de sus propios programas y proyectos, incluidos los que son atribuibles a las entidades extrapresupuestarias. Los pasivos contingentes explícitos comprenden las garantías generales del Estado para distintos tipos de préstamos (por ejemplo, préstamos hipotecarios, préstamos estudiantiles, préstamos agrícolas y préstamos para pequeñas empresas). También incluyen planes de seguro del Estado, como seguro para depósitos bancarios, seguro para los fondos de jubilación privados y seguro para cosechas agrícolas. Deberán incluirse las consecuencias financieras de los litigios y procesos judiciales en curso, aunque estas suelen ser difíciles de cuantificar. Deberán declararse las garantías estatales de préstamos no soberanos contraídos por empresas y corporaciones del sector privado, y las garantías de inversiones privadas de distintos tipos, incluidos los instrumentos de financiamiento especiales, como las APP. En muchos países, los Gobiernos han formado APP para financiar servicios dirigidos a la población. Aunque no están garantizados explícitamente, tales mecanismos casi siempre generan un pasivo contingente para el Gobierno, en caso de que no se cumplan las condiciones comerciales de los contratos. Por ejemplo, puede no materializarse el nivel previsto de peajes generados por una carretera construida y operada por el sector privado. Tales contingencias pueden derivar en un riesgo financiero considerable y cuantificable para el Gobierno y deberán incluirse en la evaluación de este indicador.

Los pasivos contingentes significativos se definen como aquellos cuyo costo potencial es superior al 0,5 % del total del gasto del Gobierno central presupuestario y para los cuales se requerirá una asignación adicional por parte del Poder Legislativo. La dimensión 10.3 no evalúa

los pasivos contingentes explícitos que surgen de empresas o corporaciones públicas o de los Gobiernos subnacionales, ya que estos se evalúan en el marco de la dimensión 10.1 y la 10.2, respectivamente.

Los pasivos contingentes implícitos, como los rescates financieros, los fracasos de los fondos de pensiones no garantizados, los desastres naturales, los conflictos armados y otros hechos posibles, también representan riesgos significativos. Estos pasivos no son legalmente vinculantes y son difíciles de cuantificar. No obstante, en la parte narrativa de esta dimensión se deberá hacer una evaluación cualitativa de dichos riesgos.

Definición

A los efectos de este indicador, las **empresas o corporaciones públicas** se definen de conformidad con el MEFP 2014. Al respecto, es posible que ciertas unidades institucionales legalmente constituidas como empresas o corporaciones no se clasifiquen como tales para fines estadísticos si no cobran precios económicamente relevantes. Los evaluadores deberán remitirse al MEFP para obtener mayores orientaciones y explicaciones.

ID-11. Gestión de la inversión pública

Descripción

Este indicador evalúa la medida en que el Gobierno realiza evaluaciones económicas, selecciona y hace proyecciones de los costos y el seguimiento de los proyectos de inversión pública, así como la publicación de información sobre los avances logrados, con énfasis en los proyectos más grandes e importantes. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
11.1. Análisis económico de los proyectos de inversión	
A	Se llevan a cabo análisis económicos, de conformidad con lo establecido por las directrices nacionales, para evaluar todos los grandes proyectos de inversión, y se publican sus resultados. Los resultados de este análisis son examinados por una entidad distinta de la que promueve el proyecto.
B	Se llevan a cabo análisis económicos, de conformidad con lo establecido por las directrices nacionales, para evaluar la mayor parte de los grandes proyectos de inversión, y se publican algunos resultados. Los resultados de este análisis son examinados por una entidad distinta de la que promueve el proyecto.
C	Se llevan a cabo análisis económicos para evaluar algunos grandes proyectos de inversión.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
11.2. Selección de los proyectos de inversión	
A	Antes de ser incluidos en el presupuesto, una entidad central prioriza todos los grandes proyectos de inversión sobre la base de criterios uniformes publicados para la selección de proyectos.
B	Antes de ser incluidos en el presupuesto, una entidad central prioriza la mayor parte de los grandes proyectos de inversión sobre la base de criterios uniformes publicados para la selección de proyectos.
C	Antes de ser incluidos en el presupuesto, una entidad central prioriza algunos de los grandes proyectos de inversión.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
11.3. Determinación de costos de los proyectos de inversión	
A	En los documentos presupuestarios se incluyen las proyecciones de la totalidad de los costos que se generan durante el ciclo de vida de los grandes proyectos de inversión, incluidos los costos de capital y los costos recurrentes, junto con un desglose por ejercicio de los costos correspondientes a por lo menos los tres ejercicios fiscales siguientes.
B	En los documentos presupuestarios se incluyen las proyecciones de la totalidad de los costos de capital de los grandes proyectos de inversión, junto con un desglose por ejercicio de los costos de capital y estimaciones de los costos recurrentes correspondientes a los tres ejercicios fiscales siguientes.
C	En los documentos presupuestarios se incluyen las proyecciones de la totalidad de los costos de capital de los grandes proyectos de inversión, junto con los costos de capital correspondientes al ejercicio presupuestario siguiente.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
11.4. Seguimiento de los proyectos de inversión	
A	El avance físico y financiero de los grandes proyectos de inversión es monitoreado durante la fase de implementación por la agencia ejecutora del Gobierno. Existe un alto nivel de cumplimiento de los procedimientos y reglas estándar para la ejecución de los proyectos. La información sobre la ejecución de los grandes proyectos de inversión se publica anualmente, en el presupuesto u otros informes fiscales.
B	El avance físico y financiero de los grandes proyectos de inversión es monitoreado por la agencia ejecutora del Gobierno. Existen procedimientos y reglas estándar para la ejecución de los proyectos y la información sobre la ejecución de grandes proyectos de inversión se publica anualmente.
C	El avance físico y financiero de los grandes proyectos de inversión es monitoreado por la agencia ejecutora del Gobierno. La información sobre la ejecución de grandes proyectos de inversión se prepara anualmente.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central.

Período

Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

La inversión pública es un requisito indispensable para lograr y mantener el crecimiento económico, alcanzar los objetivos estratégicos de las políticas y atender las necesidades relativas a la prestación de servicios públicos a nivel nacional. Durante los períodos de contracción económica, los países tratan de proteger los recursos fiscales para poder financiar las necesidades de inversión, mientras que, durante los períodos de expansión, a menudo tienen que establecer prioridades entre numerosas inversiones meritorias. Los planteamientos de los países frente a la gestión de la inversión pública son numerosos y diversos. Sin embargo, todos tienen elementos en común en lo que respecta a sus funciones. Este indicador procura condensar las cuatro dimensiones más fundamentales.

El indicador abarca todos los tipos de sistemas de GFP, incluso los que cuentan con procesos e instituciones separados de gestión del presupuesto recurrente y de capital. La expresión “grandes proyectos de inversión” incluye inversiones llevadas a cabo a través de instrumentos de financiamiento estructurado, como las APP.

A los efectos de este indicador, los “grandes proyectos de inversión” se definen como aquellos proyectos que reúnen los siguientes criterios:

- El costo de inversión total del proyecto representa el 1 % o más del total del gasto presupuestario anual.
- El proyecto se encuentra entre los 10 proyectos de mayor envergadura (en lo que respecta al costo total de inversión) de cada una de las cinco entidades más grandes del Gobierno central.

Si el Gobierno utiliza una definición diferente sobre “grandes proyectos de inversión” que al menos reúna estos criterios y que simplificaría la recopilación de información, el evaluador puede usar la definición del Gobierno para identificar los grandes proyectos de inversión, pero la calificación deberá realizarse conforme a la definición presentada en esta guía.

La **dimensión 11.1** evalúa la medida en que se utilizan métodos sólidos de evaluación inicial basados en análisis económicos para realizar estudios de factibilidad o de prefactibilidad para grandes proyectos de inversión, y si se publican los resultados de dichos análisis. Existen diferentes tipos de análisis económicos, con diferentes coberturas y áreas de atención especial. Estos comprenden los análisis de las externalidades económicas —que a veces se denominan costos sociales o económicos y beneficios de políticas— y de los impactos en la salud y el medio ambiente. En el análisis económico a menudo se utilizan técnicas específicas, como análisis de costos y beneficios, análisis de la eficacia en función de los costos y análisis de múltiples criterios. Para que el análisis sea objetivo, debe ser examinado por una entidad distinta de aquella que formula el proyecto. Para que sea significativo, el análisis económico en el que se basen las decisiones debe estar suficientemente actualizado. Es probable que los análisis muy desactualizados, como en los casos en que las condiciones de mercado han cambiado considerablemente, ya no resulten útiles para tomar decisiones.

La **dimensión 11.2** evalúa la medida en que en el proceso de selección de los proyectos para inversión se establecen prioridades sobre la base de criterios definidos. Los mecanismos rigurosos y transparentes para la selección de proyectos para inversión procuran aumentar la eficiencia y la productividad de las inversiones públicas. Esta dimensión requiere que los Gobiernos realicen un examen central de las evaluaciones iniciales de los grandes proyectos de inversión antes de incluirlos en el presupuesto que se presenta al Poder Legislativo. También exige que el Gobierno publique criterios uniformes para la selección de proyectos y se ajuste a ellos. Por “criterios uniformes” se entiende un conjunto de procedimientos formales adoptados por el Gobierno, los cuales se aplican a cada proyecto o grupo de proyectos relacionados que tengan características comunes en las entidades del Gobierno central y entre dichas entidades.

La **dimensión 11.3** evalúa si en la documentación presupuestaria se incluyen proyecciones a mediano plazo de los costos totales de los proyectos de inversión, y si el proceso presupuestario de los gastos de capital y los gastos recurrentes está plenamente integrado. Una gestión presupuestaria adecuada exige que se elaboren planes presupuestarios integrales y previsores sobre los costos recurrentes y de capital durante todo el ciclo de vida de la inversión. Es necesario contar con previsiones sobre los costos recurrentes de los proyectos para poder planificar e incorporar dichos costos en los presupuestos futuros. Para que la gestión presupuestaria y del flujo de efectivo y el análisis de costos y beneficios sean sólidos, se requiere un análisis financiero integral de los proyectos de inversión.

La **dimensión 11.4** evalúa la medida en que se dispone de sistemas prudentes de seguimiento y presentación de informes de los proyectos para garantizar la optimización de los recursos y la integridad fiduciaria. Como parte del sistema de seguimiento se deberá mantener un registro de los avances tanto físicos como financieros, con estimaciones sobre las actividades en curso, y se deberán elaborar informes periódicos de seguimiento de los proyectos. El seguimiento deberá abarcar los proyectos desde el momento de su aprobación y durante toda su ejecución. El sistema deberá permitir vincular los pagos a los proveedores con pruebas de los avances físicos. También deberá poder detectar las desviaciones respecto de los planes y determinar las medidas de respuesta adecuadas.

Hay ciertos aspectos importantes para la gestión de la inversión pública que no se incluyen explícitamente en este indicador, pero que se abordan en otros³: a) la cuestión sobre la coherencia de los proyectos de inversión con los objetivos de las políticas nacionales o sectoriales se aborda en el ID-16; b) la calidad del proceso de adquisiciones —por ejemplo, la medida en que se prepara *ex ante* un plan de adquisiciones integral y confiable— se aborda en el ID-24, y c) el tema de la gestión de los activos públicos, incluido un registro debidamente actualizado de los activos que contenga valores exactos, se examina en el ID-12.

³ De hecho, son muchos los elementos del contexto general del sector público que afectarán la ejecución de un proyecto. Entre ellos figuran la capacidad de ejecución, la gestión del costo total del proyecto (que depende de la existencia de un sistema contable que pueda captar todos los costos del proyecto e informar al respecto), las disposiciones sobre el funcionamiento de las instalaciones y las normas y los procedimientos para la evaluación *ex post*.

ID-12. Gestión de los activos públicos

Descripción

Este indicador evalúa la gestión y el seguimiento de los activos del sector público y la transparencia de su enajenación. Contiene tres dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
12.1. Seguimiento de los activos financieros	
A	El Gobierno lleva un registro de su cartera en todas las categorías de activos financieros, los que son valorados a su valor razonable o valor de mercado, de conformidad con las normas de contabilidad internacionales. La información sobre el desempeño de la cartera de activos financieros se publica anualmente.
B	El Gobierno lleva un registro de su cartera en las principales categorías de activos financieros, los que son valorados a su costo de adquisición o valor razonable. La información sobre el desempeño de las principales categorías de activos financieros se publica anualmente.
C	El Gobierno lleva un registro de su cartera en las principales categorías de activos financieros.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
12.2. Seguimiento de los activos no financieros	
A	El Gobierno lleva un registro de sus activos fijos, tierras y (si corresponde) activos en el subsuelo, incluida la información sobre su uso y antigüedad, que se publica anualmente.
B	El Gobierno lleva un registro de sus activos fijos, incluida la información sobre su uso y antigüedad, que se da a conocer públicamente. También se mantiene un registro de tierras y (si corresponde) de activos en el subsuelo.
C	El Gobierno lleva un registro de sus activos fijos y recopila información parcial sobre su uso y antigüedad.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
12.3. Transparencia en la enajenación de activos	
A	Los procedimientos y reglas para la transferencia o enajenación de activos financieros y no financieros están establecidos, incluida la información que se debe presentar al Poder Legislativo para su información o aprobación. En los documentos presupuestarios, informes financieros u otros informes se incluye la información sobre tales transferencias o enajenaciones.
B	Los procedimientos y reglas para la transferencia o enajenación de activos no financieros están establecidos. En los documentos presupuestarios, informes financieros u otros informes se incluye la información sobre las transferencias o enajenaciones.
C	Los procedimientos y reglas para la transferencia o enajenación de activos no financieros están establecidos. En los documentos presupuestarios, informes financieros u otros informes se incluye información parcial sobre las transferencias o enajenaciones.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Dimensión 12.1: Gobierno central.

Dimensión 12.2: Gobierno central presupuestario.

Dimensión 12.3: Gobierno central, en el caso de los activos financieros, y Gobierno central presupuestario, en el caso de los activos no financieros.

Período

Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

Los activos son recursos controlados por una entidad gubernamental como resultado de hechos pasados de los cuales se espera un flujo de beneficios económicos. Los activos se clasifican según el MEFP 2014 y otras clasificaciones como activos financieros o activos no financieros. Los activos financieros pueden ser muy diversos: efectivo, títulos, préstamos y cuentas por cobrar de propiedad del Estado. También pueden incluir reservas en moneda extranjera y fondos a largo plazo, como fondos soberanos y participaciones accionarias en instituciones estatales y del sector privado. Es importante que un país cuente con sistemas que le permitan gestionar los activos financieros, supervisarlos y elaborar los informes correspondientes. Dichos sistemas deberán incluir, cuando sea necesario, marcos sólidos de gestión de riesgos y arreglos institucionales y de transparencia adecuados.

Todos los demás activos económicos se clasifican como activos no financieros. Es importante reconocer el valor de los activos no financieros y su potencial económico para encarar diversos procesos de GFP, como evaluar la situación financiera del Gobierno, determinar las necesidades de inversiones de capital futuras, maximizar la rentabilidad de las inversiones y garantizar el uso eficiente de los recursos.

Los activos no financieros pueden surgir como resultado de un proceso de producción, tener origen natural o ser construcciones de la sociedad. Suelen proporcionar beneficios, ya sea porque se utilizan en la producción de bienes y servicios o porque generan renta. Los activos no financieros más valiosos de muchos países son los recursos minerales de su subsuelo, como el petróleo, el gas, los diamantes o los metales preciosos o industriales. En el cuadro 3 se incluye una lista de categorías de activos no financieros como guía para evaluar la dimensión 12.2. En dicha evaluación deberá establecerse con claridad qué categorías se incluyen a los fines de este indicador y los motivos de las exclusiones, si las hubiera. Deberán formularse comentarios acerca de los mecanismos utilizados para consignar la información. Asimismo, habrá que hacer observaciones sobre la integridad de los datos incluidos en el cuadro e indicar qué entidades son las propietarias de los activos o los administran.

CUADRO 3: Categorías de activos no financieros

Categorías	Subcategorías	Consignadas en los registros	Comentarios
Activos fijos	Edificios y plantas		
	Maquinaria y equipo		
	Otros activos fijos		
Existencias	—		
Objetos de valor	—		
Activos no producidos	Tierras		
	Recursos minerales y energéticos		
	Otros activos de origen natural		
	Activos intangibles no producidos		

Nota: Las categorías indicadas en el cuadro se basan en el MEFP 2014, pero se pueden usar las categorías que aplica el Gobierno.

La **dimensión 12.1** evalúa la naturaleza del seguimiento de los activos financieros, que es esencial para detectar y gestionar con eficacia los principales riesgos financieros a que está expuesta la gestión fiscal general. En los criterios de calificación se usa el término “desempeño” para describir el rendimiento del capital invertido en forma de dividendos, intereses y apreciación o pérdida de capital, en lugar de una meta específica.

La **dimensión 12.2** evalúa las características del seguimiento de los activos no financieros del Gobierno central presupuestario. En los informes sobre los activos no financieros se deberán identificar los activos y su utilización. Llevar un registro de los activos fijos es un requisito básico; los registros actualizados permiten al Gobierno utilizar mejor activos tales como la infraestructura y planificar programas de

inversión y mantenimiento. Solo se exigen registros de activos del subsuelo si los activos de propiedad del Gobierno central presupuestario son considerables en relación con el total de sus activos. Si existen considerables activos no financieros en poder de empresas o corporaciones públicas, ello deberá consignarse en la parte expositiva correspondiente a esta dimensión. Para esta dimensión no se exige la valuación de los activos no financieros.

La **dimensión 12.3** evalúa si los procedimientos utilizados para la transferencia y la enajenación de activos están establecidos en la legislación, reglamentación o procedimientos aprobados. Examina si se brinda información al Poder Legislativo o al público sobre dichas transferencias y enajenaciones. La transferencia de activos incluye el traspaso de derechos de uso en los casos en que el Gobierno mantiene propiedad sobre ellos.

Definiciones

Las definiciones de los términos relacionados con los activos que se utilizan en este indicador se basan en el MEFP 2014.

ID-13. Gestión de la deuda

Descripción

Este indicador evalúa la gestión de la deuda (interna y externa) y las garantías. Procura determinar si existen prácticas de gestión, registros y controles satisfactorios para asegurar que los mecanismos sean eficaces y eficientes. Contiene tres dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
13.1. Registro y preparación de informes sobre la deuda y las garantías	
A	Los registros de la deuda, interna y externa, y de las garantías de deuda están completos, son exactos y se actualizan y concilian mensualmente. Por lo menos trimestralmente se preparan informes de gestión y estadísticos integrales que abarcan el servicio de la deuda, su volumen y operaciones.
B	Los registros de la deuda, interna y externa, y de las garantías de deuda están completos, son exactos y se actualizan trimestralmente. La mayor parte de la información se concilia en forma trimestral. Por lo menos anualmente se preparan informes de gestión y estadísticos integrales que abarcan el servicio de la deuda, su volumen y operaciones.
C	Los registros de la deuda, interna y externa, y de las garantías de deuda se actualizan anualmente. Se realizan conciliaciones anuales. En la documentación de los registros se señalan las áreas en las que se requiere información adicional para completar el trabajo de conciliación.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
13.2. Aprobación de la deuda y las garantías	
A	La legislación concede autorización para contratar préstamos, emitir deuda nueva y emitir garantías de préstamos en nombre del Gobierno central a una única entidad competente de gestión de la deuda. Políticas y procedimientos escritos brindan orientación a esta única entidad de gestión de la deuda para la contratación de préstamos, la emisión de deuda nueva y la ejecución de transacciones relacionadas, la emisión de garantías de préstamos y el seguimiento de las actividades de gestión de la deuda. Los niveles de endeudamiento anual deben ser aprobados por el Gobierno o el Poder Legislativo.
B	La legislación concede autorización para contratar préstamos, emitir deuda nueva y emitir garantías de préstamos en nombre del Gobierno central a entidades específicas. Políticas y procedimientos escritos brindan orientación a una o varias entidades para la contratación de deuda y otras transacciones relacionadas, además de la emisión de garantías de préstamos. Se informa de estas transacciones a una única entidad competente, que se encarga de hacer el seguimiento. Los niveles de endeudamiento anual deben ser aprobados por el Gobierno o el Poder Legislativo.
C	La legislación concede autorización para contratar préstamos, emitir deuda nueva y emitir garantías de préstamos en nombre del Gobierno central a entidades específicas. Políticas y procedimientos escritos brindan orientación a una o varias entidades para la contratación de deuda y otras transacciones relacionadas, además de la emisión de garantías de préstamos. Se informa de estas transacciones a una única entidad competente, que se encarga de hacer el seguimiento.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
13.3. Estrategia de gestión de la deuda	
A	Se da a conocer públicamente una estrategia actualizada de gestión de la deuda a mediano plazo, que abarca la deuda pública, existente y proyectada, y tiene un horizonte de al menos tres años. La estrategia incluye metas para ciertos indicadores, como las tasas de interés, el refinanciamiento y los riesgos asociados con el tipo de cambio. Se presentan al Poder Legislativo informes anuales para la comparación de los objetivos de gestión de la deuda con sus resultados. El plan anual de contratación de préstamos del Gobierno es congruente con la estrategia de deuda aprobada.
B	Se da a conocer públicamente una estrategia actualizada de gestión de la deuda a mediano plazo, que abarca la deuda pública, existente y proyectada, y tiene un horizonte de al menos tres años. La estrategia incluye metas para ciertos indicadores, como las tasas de interés, el refinanciamiento y los riesgos asociados con el tipo de cambio.
C	Se da a conocer públicamente una estrategia actualizada de gestión de la deuda a mediano plazo, que abarca la deuda pública, existente y proyectada. En la estrategia se señala al menos la evolución preferida de los indicadores, como las tasas de interés, el refinanciamiento y los riesgos asociados al tipo de cambio.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Dimensiones 13.1 y 13.2: Gobierno central.

Dimensión 13.3: Gobierno central, excepto en el caso de Estados federales.

Período

Dimensión 13.1: En el momento de la evaluación.

Dimensión 13.2: Último ejercicio fiscal finalizado.

Dimensión 13.3: En el momento de la evaluación, con referencia a los últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Orientación sobre las mediciones

Los Gobiernos que no supervisan los pasivos financieros que surgen de la deuda interna y externa y la deuda garantizada pueden crear costos innecesariamente altos del servicio de la deuda, y es poco probable que puedan prestar los servicios planificados. A los fines de este indicador, la deuda se refiere a la deuda del Gobierno central, tanto interna como externa. El ID-10 relativo al informe de riesgos fiscales se ocupa del seguimiento de la deuda contraída por los Gobiernos subnacionales y las empresas y corporaciones públicas.

La **dimensión 13.1** evalúa la integridad y la universalidad de los registros y de la presentación de informes sobre deuda interna, externa y garantizada. El mantenimiento de un sistema para supervisar y presentar informes periódicos acerca de las principales características de la cartera de la deuda es fundamental para garantizar la integridad y gestión eficaz de los datos, como la presupuestación precisa del servicio de la deuda, la realización de pagos puntuales de su servicio y el aseguramiento de su refinanciación bien planeada. La presentación de informes periódicos permite al Gobierno supervisar la aplicación de su estrategia de gestión de la deuda y abordar cualquier desviación que surja.

La **dimensión 13.2** evalúa los mecanismos para la aprobación y el control de la contratación de préstamos y la emisión de garantías por el Gobierno, un aspecto que es fundamental para un desempeño adecuado en la gestión de la deuda. Esto incluye la aprobación de préstamos y garantías conforme a criterios adecuados y transparentes por las entidades gubernamentales, como se establece en la legislación. Además, las políticas y los procedimientos documentados deberán brindar orientación para realizar transacciones relacionadas con la deuda. En la parte narrativa sobre esta dimensión se deberán presentar pruebas del cumplimiento de dicha legislación y dichos procedimientos, y señalarse si el endeudamiento aprobado y las garantías de préstamos se ajustan a la estrategia de gestión de la deuda que abarca la dimensión 13.3. El seguimiento de las obligaciones derivadas de las garantías emitidas se trata en el ID-10 en relación con la supervisión de los riesgos fiscales.

La **dimensión 13.3** evalúa si el Gobierno ha elaborado una estrategia de gestión de la deuda con el objetivo a largo plazo de contraer deuda con el mínimo riesgo y el menor costo posibles. Dicha estrategia deberá abarcar por lo menos un plazo mediano (tres a cinco años) e incluir una descripción de la composición actual de la cartera de deuda y su evolución a lo largo del tiempo. La estrategia deberá tener en cuenta los riesgos de mercado que se están gestionando (especialmente los riesgos relacionados con las tasas de interés, los tipos de cambio y el refinanciamiento/renovación) y el contexto futuro para la gestión de la deuda en términos de proyecciones fiscales y de endeudamiento. Por ejemplo, esto puede basarse en la estrategia fiscal evaluada con el ID-15 y en los supuestos asumidos y las restricciones relacionadas con la elección de la cartera. Es esencial que se señalen los objetivos estratégicos en lo que respecta a la tendencia o las metas cuantitativas previstas de los principales indicadores de riesgos.

La estrategia de gestión de la deuda deberá reflejar la situación actual de la deuda y revisarse periódicamente, de preferencia una vez al año, como parte del proceso de elaboración del presupuesto. La estrategia deberá estar a disposición del público.



Pilar IV: Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas

ID-14. Previsiones macroeconómicas y fiscales

Descripción

Este indicador mide la capacidad de un país para formular previsiones macroeconómicas y fiscales sólidas, que son cruciales para elaborar una estrategia fiscal sostenible y dar mayor previsibilidad a las asignaciones presupuestarias. También evalúa la capacidad del Gobierno para estimar el impacto fiscal de los posibles cambios en las condiciones económicas. Contiene tres dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
14.1. Previsiones macroeconómicas	
A	El Gobierno prepara previsiones de los indicadores macroeconómicos clave, las cuales, junto con los supuestos básicos, se incluyen en la documentación presupuestaria presentada al Poder Legislativo. Estas previsiones se actualizan una vez al año, como mínimo. Abarcan el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes. Las proyecciones han sido examinadas por una entidad distinta de aquella que las elabora.
B	El Gobierno prepara previsiones de los indicadores macroeconómicos clave, las cuales, junto con los supuestos básicos, se incluyen en la documentación presupuestaria presentada al Poder Legislativo. Estas previsiones abarcan el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes.
C	El Gobierno prepara previsiones de los indicadores macroeconómicos clave para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
14.2. Previsiones fiscales	
A	El Gobierno prepara previsiones de los principales indicadores fiscales, incluidos los ingresos (por tipo de ingresos), el gasto agregado y el saldo presupuestario, para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes. Estas previsiones, junto con los supuestos básicos y una explicación de las principales diferencias respecto de las previsiones formuladas en el presupuesto del año anterior, se incluyen en la documentación presupuestaria presentada al Poder Legislativo.
B	El Gobierno prepara previsiones de los principales indicadores fiscales, incluidos los ingresos (por tipo de ingresos), el gasto agregado y el saldo presupuestario, para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes. Estas previsiones, junto con los supuestos básicos, se incluyen en la documentación presupuestaria presentada al Poder Legislativo.
C	El Gobierno prepara previsiones de ingresos, gastos y el saldo presupuestario para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
14.3. Análisis de sensibilidad macrofiscal	
A	El Gobierno prepara diversos escenarios de previsiones fiscales basados en supuestos macroeconómicos alternativos, escenarios que se publican, junto con las previsiones centrales.
B	El Gobierno prepara, para uso interno, diversos escenarios de previsiones fiscales basados en supuestos macroeconómicos alternativos. Los documentos presupuestarios incluyen un examen de la sensibilidad de las previsiones.
C	Las previsiones macrofiscales preparadas por el Gobierno incluyen una evaluación cualitativa del impacto de los supuestos macroeconómicos alternativos.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Dimensión 14.1: La economía en su conjunto.

Dimensiones 14.2 y 14.3: Gobierno central.

Período

Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Orientación sobre las mediciones

Contar con proyecciones macroeconómicas y fiscales sólidas y verificables es esencial para respaldar la elaboración de una estrategia fiscal sostenible y previsible. La preparación de previsiones económicas y la estimación de flujos de ingresos futuros deberán constituir un proceso transparente y formalizado. Los supuestos básicos se deberán explicar claramente y deberán ser verificables.

La **dimensión 14.1** evalúa la medida en que se preparan previsiones macroeconómicas completas a mediano plazo y los supuestos básicos pertinentes con el objeto de suministrar información para los procesos de planificación fiscal y presupuestaria, y se presentan al Poder Legislativo como parte del proceso presupuestario anual. Para ser congruentes con el ID-5 —elemento 6— las previsiones deben incluir, como mínimo, estimaciones del aumento del PIB, la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio. Las proyecciones también deberán analizar la medida en que las previsiones macroeconómicas y los supuestos han sido examinados por una entidad distinta de aquella que los elabora, por ejemplo, un consejo fiscal. Para recibir las calificaciones B y C, el Banco Central puede preparar las previsiones macroeconómicas oficiales.

La **dimensión 14.2** evalúa si el Gobierno ha preparado, para el ejercicio presupuestario y los dos ejercicios siguientes, previsiones fiscales que se basen en proyecciones macroeconómicas actualizadas y reflejen el entorno normativo de gastos e ingresos aprobado por el Gobierno. Las proyecciones de ingresos actualizadas se deberán presentar por tipo de ingreso y deberán identificar claramente los supuestos básicos (incluidos las tasas, la cobertura y el crecimiento proyectado). Las estimaciones de gastos actualizadas se deberán basar en las estimaciones posteriores al ejercicio presupuestario del último presupuesto aprobado, ajustadas para tener en cuenta el impacto fiscal en el presupuesto y en el mediano plazo de las decisiones sobre política de gastos posteriores al presupuesto (incluidos los ajustes por inflación y los salarios de la administración pública aprobados). Las variaciones entre la previsión fiscal final aprobada y las proyecciones incluidas en el presupuesto aprobado del año anterior deberán explicarse y publicarse como parte del proceso presupuestario anual.

La **dimensión 14.3** evalúa la capacidad de los Gobiernos para elaborar y publicar escenarios fiscales alternativos basados en cambios imprevistos plausibles en las condiciones macroeconómicas u otros factores de riesgo externo con impacto potencial en los ingresos, los gastos y la deuda. Normalmente, tales análisis implicarían la ejecución de un análisis de sostenibilidad de la deuda.

ID-15. Estrategia fiscal

Descripción

Este indicador proporciona un análisis de la capacidad de elaborar y poner en marcha una estrategia fiscal clara. También mide la capacidad de determinar y evaluar el impacto fiscal de las propuestas de política de ingresos y gastos que contribuyen al logro de los objetivos fiscales del Gobierno. Contiene tres dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
15.1. Impacto fiscal de las propuestas de política pública	
A	El Gobierno prepara estimaciones del impacto fiscal de todos los cambios propuestos en la política de ingresos y gastos relativos al ejercicio presupuestario en preparación y a los dos ejercicios siguientes, que se presentan al Poder Legislativo.
B	El Gobierno prepara estimaciones del impacto fiscal de todos los cambios propuestos en la política de ingresos y gastos relativos al ejercicio presupuestario en preparación y a los dos ejercicios siguientes.
C	El Gobierno prepara estimaciones del impacto fiscal de todos los cambios propuestos en la política de ingresos y gastos relativos al ejercicio presupuestario en preparación.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
15.2. Adopción de la estrategia fiscal	
A	El Gobierno ha adoptado, remitido al Poder Legislativo y publicado una estrategia fiscal que incluye metas y objetivos fiscales cuantitativos explícitos, con especificación de plazos, además de otros objetivos cualitativos, al menos, para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes.
B	El Gobierno ha adoptado y remitido al Poder Legislativo una estrategia fiscal que incluye objetivos fiscales cuantitativos o cualitativos, al menos, para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes.
C	El Gobierno ha preparado, para uso interno, una estrategia fiscal que incluye objetivos cualitativos para la política fiscal.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
15.3. Presentación de informes sobre los resultados fiscales	
A	El Gobierno ha presentado al Poder Legislativo y ha publicado, junto con el presupuesto anual, un informe que describe los progresos realizados en relación con su estrategia fiscal y explica las razones de cualquier desviación respecto de los objetivos y las metas fijados. El informe también describe las medidas previstas por el Gobierno para tratar de corregir tales desviaciones, según lo establecido en la legislación.
B	El Gobierno ha presentado al Poder Legislativo, junto con el presupuesto anual, un informe que describe los progresos realizados en relación con su estrategia fiscal y explica las razones de cualquier desviación respecto de los objetivos y las metas fijados.
C	El Gobierno prepara un informe interno sobre los progresos realizados en relación con su estrategia fiscal, informe que abarca el último ejercicio fiscal finalizado, como mínimo.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central.

Período

Dimensión 15.1: Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Dimensiones 15.2 y 15.3: Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

Una estrategia fiscal permite a los Gobiernos comunicar claramente a las entidades del Gobierno central, el Poder Legislativo y el público en general sus objetivos en materia de política fiscal, incluidas las limitaciones y las metas fiscales cuantitativas y cualitativas específicas. Proporciona un marco respecto del cual se puede evaluar el impacto fiscal de las propuestas de política de ingresos y gastos durante el proceso de preparación del presupuesto anual. De este modo, las decisiones de política presupuestaria se armonizan con las metas fiscales.

La **dimensión 15.1** evalúa la capacidad del Gobierno para estimar el impacto fiscal de las propuestas de política de ingresos y gastos formuladas durante la preparación del presupuesto. La evaluación de las consecuencias fiscales de los cambios de políticas propuestos es crucial para que las políticas públicas sean asequibles y sostenibles. Si no se estiman correctamente las consecuencias fiscales de estas políticas, puede generarse una reducción de los ingresos o un aumento de los gastos, lo que provocará déficits no deseados y un incremento de la deuda, situación que reducirá la capacidad del Gobierno para brindar servicios a sus ciudadanos.

El impacto fiscal de las propuestas de políticas deberá documentarse, y las estimaciones correspondientes deberán ser elaboradas por el Ministerio de Finanzas (o la entidad equivalente del Gobierno central), o bien consolidadas por este ministerio cuando las diversas unidades presupuestarias formulen las estimaciones para sus respectivas áreas. En relación con la política de ingresos, los evaluadores deberán centrarse en las propuestas con un impacto considerable y directo en los ingresos, como, por ejemplo, la modificación de las tasas y el alcance del impuesto sobre las utilidades, el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta de las personas físicas, los impuestos aduaneros y al consumo, y los impuestos sobre los recursos naturales. Las políticas de ingresos propuestas deberán especificar el impacto estimado en los ingresos en el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes. Análogamente, con respecto a las políticas de gastos propuestas, se deberá determinar en forma completa el costo de las propuestas significativas para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes, con inclusión de los costos recurrentes relativos a los proyectos de inversión de capital. En relación con las propuestas que, según se prevé, tendrán solo un efecto limitado en los ingresos o gastos agregados, por ejemplo, cambios menores en tasas y derechos, o pequeños ajustes en las asignaciones presupuestarias, basta que el Ministerio de Finanzas prepare una estimación del impacto fiscal conjunto de estos ajustes en el ingreso y el gasto.

Los detalles de los costos y los supuestos de las propuestas de política aprobadas por el Gobierno deberán incluirse en la documentación presupuestaria, presentarse al Poder Legislativo y publicarse. Los evaluadores deberán mencionar, en la parte narrativa, si las consecuencias fiscales significativas de las medidas adoptadas al margen del proceso presupuestario también se estiman, se presentan al Poder Legislativo y se publican.

La **dimensión 15.2** evalúa la medida en que el Gobierno prepara una estrategia fiscal que fija objetivos fiscales, al menos, para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes. Una estrategia fiscal bien formulada comprende objetivos, metas o parámetros normativos (como el nivel del equilibrio fiscal) numéricos, los ingresos o los gastos agregados del Gobierno central y los cambios en el volumen de activos y pasivos financieros. Una estrategia fiscal se puede presentar como un plan o una declaración formal; se puede especificar como metas dentro de la documentación del presupuesto anual o como reglas fiscales establecidas a través de la legislación.

La **dimensión 15.3** evalúa la medida en que el Gobierno da a conocer, como parte de la documentación del presupuesto anual presentado al Poder Legislativo, una evaluación de los logros en relación con las metas y los objetivos fiscales enunciados. La evaluación deberá incluir también una explicación acerca de cualquier desviación respecto de los objetivos y las metas fijados, así como una descripción de las medidas correctivas propuestas, que se deberían referir a iniciativas específicas que se vinculan directamente a mejoras en los resultados fiscales.

ID-16. Perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto

Descripción

Este indicador examina en qué medida el presupuesto de gastos se formula con una visión de mediano plazo y dentro de límites de gasto explícitamente establecidos para el mediano plazo. También analiza la medida en que los presupuestos anuales se derivan de las estimaciones a mediano plazo y el grado de articulación entre las estimaciones presupuestarias de mediano plazo y los planes estratégicos. Este indicador se organiza en cuatro dimensiones y utiliza el método **M2** para agregar las dimensiones en la calificación global del indicador.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
16.1. Estimaciones de gasto de mediano plazo	
A	El presupuesto anual presenta estimaciones de gastos para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes, organizados según las clasificaciones administrativa, económica y programática (o funcional).
B	El presupuesto anual presenta estimaciones de gastos para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes, organizados según las clasificaciones administrativa y económica.
C	El presupuesto anual presenta estimaciones de gastos para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes, organizados según las clasificaciones administrativa o económica.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
16.2. Límites de gasto de mediano plazo	
A	Los límites máximos de gasto para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes, agregados y distribuidos por ministerio, son aprobados por el Gobierno antes de que se emita la primera circular presupuestaria.
B	Los límites máximos de gasto para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes, a nivel agregado, y los límites máximos distribuidos por ministerio para el ejercicio presupuestario en preparación son aprobados por el Gobierno antes de que se emita la primera circular presupuestaria.
C	Los límites máximos de gastos para el ejercicio presupuestario en preparación y los dos ejercicios siguientes, a nivel agregado, son aprobados por el Gobierno antes de que se emita la primera circular presupuestaria.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
16.3. Articulación de los planes estratégicos y los presupuestos de mediano plazo	
A	Se preparan y costean planes estratégicos de mediano plazo para la mayor parte de los ministerios. La mayor parte de las propuestas de política de gasto incluidas en las estimaciones del presupuesto de mediano plazo aprobado están articuladas con los planes estratégicos.
B	Se preparan planes estratégicos de mediano plazo para la mayoría de los ministerios, que incluyen información sobre costos. La mayoría de las propuestas de política de gasto incluidas en las estimaciones del presupuesto de mediano plazo aprobado se articulan con los planes estratégicos.
C	Se preparan planes estratégicos de mediano plazo para algunos de los ministerios. Algunas de las propuestas de política de gasto incluidas en las estimaciones del presupuesto anual aprobado se armonizan con los planes estratégicos.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
16.4. Coherencia de los presupuestos con las estimaciones del ejercicio anterior	
A	Los documentos presupuestarios explican todos los cambios ocurridos en las estimaciones de gasto entre el último presupuesto de mediano plazo y el presupuesto de mediano plazo actual, a nivel de los ministerios.
B	Los documentos presupuestarios explican la mayor parte de los cambios ocurridos en las estimaciones de gasto entre el segundo año del último presupuesto de mediano plazo y el primer año del presupuesto de mediano plazo actual, a nivel de los ministerios.
C	Los documentos presupuestarios explican algunos de los cambios ocurridos en las estimaciones de gasto entre el segundo año del último presupuesto de mediano plazo y el primer año del presupuesto de mediano plazo actual, a nivel agregado.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Dimensiones 16.1, 16.2 y 16.3: Último presupuesto presentado al Poder Legislativo.

Dimensión 16.4: El “último presupuesto de mediano plazo” se refiere al presupuesto aprobado por el Poder Legislativo para el último ejercicio fiscal finalizado, y el “presupuesto de mediano plazo actual” se refiere al presupuesto aprobado por el Poder Legislativo para el ejercicio en curso.

Orientación sobre las mediciones

Las decisiones sobre política de gasto tienen consecuencias plurianuales y, por lo tanto, deben guardar relación con la disponibilidad de recursos en el mediano plazo. En consecuencia, las estimaciones de gasto deben ser coherentes con los agregados fiscales determinados por la estrategia fiscal (analizada en el ID-15: Estrategia fiscal). También deben ser coherentes con las proyecciones de ingresos y las necesidades presupuestarias en materia de gasto (analizadas en el ID-14: Previsiones macroeconómicas y fiscales). Las estimaciones para los años siguientes al ejercicio presupuestario en un presupuesto de mediano plazo deben establecer un límite fiscal conforme a la estrategia fiscal y sentar las bases para las asignaciones presupuestarias del año siguiente, a nivel agregado y a nivel de los ministerios. Las estimaciones del presupuesto de mediano plazo se deben actualizar anualmente, a partir del presupuesto y las estimaciones del año anterior, mediante un proceso que sea transparente y previsible. Las propuestas de política de gasto presentadas al Gobierno deben guardar relación con los objetivos de política establecidos en los planes estratégicos aprobados y costeados.

La **dimensión 16.1** evalúa la medida en que se preparan y actualizan estimaciones del presupuesto de mediano plazo como parte del proceso presupuestario anual. La preparación de estimaciones de mediano plazo tiene por objeto fortalecer la disciplina fiscal y mejorar la previsibilidad de las asignaciones presupuestarias. Tales estimaciones deberán desagregarse según una clasificación de alto nivel administrativa, económica y programática o funcional. La clasificación administrativa deberá indicar la categoría pertinente de la asignación presupuestaria, por ejemplo, el ministerio o departamento. Para dotar a los ministerios y los directores de programas de flexibilidad para administrar y para responder a las presiones presupuestarias dentro de los límites máximos de gasto, la desagregación por la clasificación económica podrá ser solo a nivel de dos dígitos, según las EFP (o su equivalente).

La **dimensión 16.2** evalúa si los límites máximos de gasto que se aplican a las estimaciones elaboradas por los ministerios para el gasto que exceda el ejercicio presupuestario en preparación son congruentes con los objetivos del Gobierno en materia de política fiscal y presupuestaria. Estos límites se deberán comunicar a los ministerios antes de la distribución de la primera circular presupuestaria al inicio del ciclo de preparación del presupuesto anual. Esta dimensión se diferencia de la dimensión 17.2 (Orientación sobre la preparación del presupuesto) porque tiene en cuenta únicamente los topes del presupuesto de mediano plazo, mientras que la dimensión 17.2 permite considerar los topes máximos de gastos del presupuesto anual o de mediano plazo.

La **dimensión 16.3** mide el grado en que las propuestas de política de gasto aprobadas guardan relación con los planes estratégicos o las estrategias sectoriales costeadas de los ministerios. En los planes estratégicos se deberán señalar los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de mediano a largo plazo y los productos y resultados planificados. El ID-8 (Información sobre el desempeño para la prestación de servicios) aborda la presentación de información sobre productos y resultados. En los planes se deberán señalar las implicaciones de los compromisos actuales en los costos, incluidos los posibles déficits de financiamiento, y se deberá establecer el orden de prioridad de las nuevas propuestas de política de ingresos y gasto compatibles con los objetivos de política del Gobierno. En la información sobre costos se deberá incluir la relativa a los gastos recurrentes, los gastos de capital y las futuras implicaciones de los compromisos de inversión en los costos, así como en todas las fuentes de financiamiento. Si bien los planes sectoriales suelen describir aspiraciones, las implicaciones en los costos deberán ser realistas. Deberán tener en cuenta los objetivos de política fiscal del Gobierno y las limitaciones fiscales que estos objetivos imponen a la adopción de decisiones sobre el gasto. Los planes estratégicos y las estimaciones presupuestarias estarán articulados cuando cubran objetivos de política, iniciativas, actividades o programas que sean iguales o similares.

Los países que han introducido la presupuestación basada en el desempeño o en programas plurianuales pueden usar terminología y métodos diferentes para elaborar y ejecutar planes de mediano plazo, así como para determinar su costo. Por lo tanto, los evaluadores deberán sustituir las referencias a planes estratégicos y sectoriales en este indicador, cuando corresponda, por otras vinculadas a los programas de mediano plazo u otras categorías presupuestarias basadas en el desempeño.

La **dimensión 16.4** evalúa la medida en que las estimaciones del gasto que figuran en el último presupuesto de mediano plazo son la base para la definición del presupuesto de mediano plazo actual. Esto ocurrirá si todas las variaciones en el gasto entre los años correspondientes de cada presupuesto de mediano plazo se pueden explicar cabalmente y cuantificar. Si es posible conciliar y explicar las diferencias, ello indica que la presupuestación de mediano plazo está actuando como un proceso dinámico, en el que cada presupuesto se basa en el anterior. Señala también que la planificación a mediano plazo está integrada en la preparación de los presupuestos y proporciona un medio de reforzar la disciplina fiscal más allá de un año. Las explicaciones de los cambios respecto del presupuesto de mediano plazo del año anterior pueden incluir referencias a cambios en las condiciones macroeconómicas, la revisión de variables y coeficientes importantes, y cambios en la política y las prioridades respecto del gasto del Gobierno.

Hay otros indicadores que abarcan otros temas relacionados con la divulgación y la aprobación del marco a mediano plazo, como el contenido de la documentación del presupuesto, abordado en el ID-5, la aprobación por parte del Poder Legislativo, planteada en el ID-18, y el acceso a la información pública sobre el presupuesto, que se trata en el ID-9.

ID-17. Proceso de preparación del presupuesto

Descripción

Este indicador mide la eficacia de la participación de los actores relevantes, incluidas las autoridades políticas, en el proceso de preparación del presupuesto y establece si esa participación es ordenada y oportuna. El indicador cuenta con tres dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
17.1. Calendario presupuestario	
A	Existe un calendario presupuestario anual claro que, en general, se cumple y se respeta y que otorga a todas las entidades presupuestarias un plazo mínimo de seis semanas, a partir de la fecha en que se recibe la circular presupuestaria, para completar en plazo y de forma útil sus estimaciones de gasto en detalle.
B	Existe un calendario presupuestario anual claro que se cumple en gran medida y que otorga a las entidades presupuestarias un plazo mínimo de cuatro semanas a partir de la fecha en que se recibe la circular presupuestaria. La mayor parte de las entidades presupuestarias logran completar a tiempo sus estimaciones en detalle.
C	Existe un calendario presupuestario anual y algunas entidades presupuestarias lo cumplen y se ajustan a los plazos establecidos para completar las estimaciones.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
17.2. Orientaciones para la preparación del presupuesto	
A	Las entidades presupuestarias reciben una o más circulares presupuestarias exhaustivas y claras, que abarcan la totalidad de los gastos presupuestarios para todo el ejercicio en preparación. El presupuesto refleja los límites máximos por ministerio, aprobados por el Gabinete (u órgano equivalente) antes de que la circular se distribuya a esas entidades.
B	Las entidades presupuestarias reciben una o más circulares presupuestarias exhaustivas y claras, que abarcan la totalidad de los gastos presupuestarios para todo el ejercicio en preparación. El presupuesto refleja los límites máximos por ministerio presentados al Gabinete (u órgano equivalente). El Gabinete puede aprobar estos límites después de que la circular se distribuya a esas entidades, pero debe hacerlo antes de que las entidades remitan sus presupuestos para aprobación.
C	Las entidades presupuestarias reciben una o más circulares presupuestarias que incluyen límites máximos para las principales categorías administrativas o funcionales y que abarcan la totalidad de los gastos presupuestarios para todo el ejercicio en preparación. El Gabinete revisa y aprueba las estimaciones presupuestarias después de que las entidades las han completado en todo su detalle.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
17.3. Presentación del presupuesto al Poder Legislativo	
A	El Ejecutivo presenta el proyecto de presupuesto anual al Poder Legislativo por lo menos dos meses antes del inicio del ejercicio fiscal correspondiente en cada uno de los tres últimos ejercicios.
B	El Ejecutivo presenta el proyecto de presupuesto anual al Poder Legislativo por lo menos dos meses antes del inicio del ejercicio fiscal correspondiente en dos de los tres últimos ejercicios y en el año restante antes de comenzar el ejercicio fiscal siguiente.
C	El Ejecutivo presenta el proyecto de presupuesto anual al Poder Legislativo por lo menos un mes antes del inicio del ejercicio fiscal correspondiente en dos de los tres últimos ejercicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Dimensiones 17.1 y 17.2: Último proyecto de presupuesto presentado al Poder Legislativo.

Dimensión 17.3: Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Orientación sobre las mediciones

Aunque el Ministerio de Finanzas (o la entidad equivalente en el Gobierno central) es, por lo general, responsable del proceso de preparación del presupuesto anual, la participación efectiva de otros ministerios o entidades presupuestarias y las autoridades del Poder Ejecutivo, como el Gabinete (o un órgano equivalente), influye sobre la medida en que el presupuesto en preparación refleja las prioridades de política macroeconómica, fiscal y de ingresos y gastos. Una participación efectiva requiere un proceso presupuestario integrado ascendente (de abajo hacia arriba) y descendente (de arriba hacia abajo), en el que intervengan todos los actores en forma ordenada y oportuna, conforme a un calendario predeterminado de formulación del presupuesto. Este indicador no abarca el alcance más amplio de la participación del Poder Legislativo y de los ciudadanos en el proceso presupuestario, pero la participación del Poder Legislativo en dicho proceso (en su calidad de representante de la ciudadanía) se evalúa en el ID-18.

La **dimensión 17.1** evalúa la existencia de un calendario presupuestario fijo y el grado de cumplimiento existente. Las entidades presupuestarias pueden, en la práctica, comenzar la labor de preparación de las estimaciones presupuestarias mucho antes del inicio de ese calendario, pero es importante que dispongan de suficiente tiempo para preparar adecuadamente los proyectos de presupuesto en detalle, conforme a las orientaciones impartidas en las circulares presupuestarias, si se han distribuido e incluyen los límites máximos de gasto. Las demoras en el proceso y en la aprobación del presupuesto pueden generar incertidumbre sobre los gastos aprobados y provocar demoras en algunas actividades gubernamentales, incluidas, posiblemente, las que se refieren a contratos importantes.

La **dimensión 17.2** evalúa la claridad y la integridad de las orientaciones de “arriba hacia abajo” entregadas a las entidades presupuestarias para la preparación y presentación del presupuesto. Examina las circulares presupuestarias (o su equivalente) para determinar si se proporcionan orientaciones claras acerca del proceso presupuestario, en especial, si se fijan límites máximos de gasto u otros límites a las asignaciones para los ministerios u otras entidades presupuestarias o categorías funcionales. Las orientaciones suministradas por la circular o las circulares deberán abarcar el presupuesto para todo el ejercicio siguiente (y los ejercicios subsiguientes pertinentes para los sistemas de presupuesto de mediano plazo).

Para evitar que los proyectos de presupuesto sufran modificaciones de último momento, es importante que las autoridades políticas participen activamente en la determinación de las asignaciones agregadas para las diferentes prioridades de gasto desde una etapa temprana del proceso de preparación del presupuesto. Esa labor deberá iniciarse a través del examen y la aprobación de los límites máximos que figuran en la circular presupuestaria, ya sea mediante la aprobación de esta última o de una propuesta precedente de límites máximos agregados, por ejemplo, en un documento sobre el panorama presupuestario o un marco o una perspectiva fiscal de mediano plazo aprobados. Esta dimensión difiere de la dimensión 16.2, que considera únicamente si el Gobierno fija los límites máximos de gasto de mediano plazo. Esta dimensión no requiere estos límites para los presupuestos de mediano plazo, sino que solo evalúa si se han fijado tales límites en forma anual o para el mediano plazo.

La **dimensión 17.3** evalúa si el proyecto de presupuesto anual se presenta puntual y oportunamente al Poder Legislativo o a un órgano con mandato similar, de modo tal que el Poder Legislativo cuente con el tiempo suficiente para la revisión y el escrutinio del presupuesto y que el proyecto pueda aprobarse antes del inicio del ejercicio.

Este indicador abarca todas las partes del presupuesto anual del Gobierno central presupuestario, ya sea que estén integradas o utilicen diferentes procesos. Lo ideal es que esto se garantice a través de un proceso presupuestario individual o unificado y una circular relacionada (o más) que abarquen todos los ingresos del Gobierno, los gastos recurrentes, los gastos de capital, las transferencias, los financiamientos específicos, etc. En aquellos casos en los que el proceso se divida en distintas partes, como puede suceder con los presupuestos de gastos recurrentes y de capital, cada uno de los procesos separados deberá cumplir con los requisitos identificados para acceder a la calificación.

A los efectos de este indicador, son entidades presupuestarias las que tienen a su cargo, en forma directa, la responsabilidad de ejecutar el presupuesto conforme a las políticas de gasto y que reciben directamente del Poder Legislativo fondos o autorización para gastar. No deben tenerse en cuenta en la evaluación las entidades gubernamentales que dependen de otra unidad, a través de la cual reciben fondos presupuestarios.

ID-18. Escrutinio legislativo del presupuesto

Descripción

Este indicador evalúa la naturaleza y el alcance del escrutinio legislativo del presupuesto anual. Considera la medida en que el Poder Legislativo lo examina, debate y aprueba, en especial, la medida en que los procedimientos de escrutinio del Poder Legislativo están bien establecidos y se respetan. El indicador también evalúa la existencia de normas sobre enmiendas del presupuesto en el curso del ejercicio sin aprobación previa del Poder Legislativo. El indicador contiene cuatro dimensiones y utiliza el método **M1** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
18.1. Alcance del escrutinio presupuestario	
A	El examen del proyecto de presupuesto por parte del Poder Legislativo comprende las políticas fiscales, las previsiones fiscales y las prioridades de mediano plazo, así como los detalles de los ingresos y gastos.
B	El examen del proyecto de presupuesto por parte del Poder Legislativo comprende las políticas y los agregados fiscales para el ejercicio siguiente, así como los detalles de gastos e ingresos.
C	El examen del proyecto de presupuesto por parte del Poder Legislativo comprende los detalles de gastos e ingresos.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
18.2. Procedimientos legislativos de escrutinio presupuestario	
A	Los procedimientos del Poder Legislativo para realizar el examen de los proyectos de presupuesto son aprobados por esta institución con anterioridad al inicio de las sesiones correspondientes y se respetan. Estos procedimientos incluyen mecanismos de consulta pública. También comprenden disposiciones de organización interna, como los comités de revisión especializados, asistencia técnica y medios de negociación.
B	Los procedimientos del Poder Legislativo para realizar el examen de los proyectos de presupuesto son aprobados por esta institución con anterioridad al inicio de las sesiones correspondientes y se respetan. Estos procedimientos comprenden disposiciones de organización interna, como comités de revisión especializados, asistencia técnica y medios de negociación.
C	Los procedimientos del Poder Legislativo para realizar el examen de los proyectos de presupuesto son aprobados por esta institución con anterioridad al inicio de las sesiones correspondientes y se respetan.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
18.3. Oportunidad en la aprobación del presupuesto	
A	El Poder Legislativo aprueba el presupuesto anual antes del inicio del ejercicio fiscal correspondiente en cada uno de los tres últimos ejercicios.
B	El Poder Legislativo aprueba el presupuesto anual antes del inicio del ejercicio fiscal correspondiente en dos de los tres últimos ejercicios, con una demora no superior a un mes en la aprobación del tercer ejercicio.
C	El Poder Legislativo aprueba el presupuesto anual dentro del mes de iniciado el ejercicio fiscal en dos o en los tres últimos ejercicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
18.4. Reglas para las modificaciones presupuestarias por el Poder Ejecutivo	
A	Existen reglas claras para la introducción por parte del Poder Ejecutivo de modificaciones presupuestarias en el curso del ejercicio, las cuales fijan límites estrictos respecto del alcance y la naturaleza de estas enmiendas, y se respetan en todos los casos.
B	Existen reglas claras para la introducción por parte del Poder Ejecutivo de modificaciones presupuestarias en el curso del ejercicio y se respetan en la mayor parte de los casos. Se permiten amplias reasignaciones administrativas.
C	Existen reglas claras que se respetan en algunos casos o permiten amplias reasignaciones administrativas, así como un aumento en el gasto agregado.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Dimensiones 18.1, 18.2 y 18.4: Último ejercicio fiscal finalizado.

Dimensión 18.3: Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Orientación sobre las mediciones

En la mayoría de los países, el Poder Legislativo es el órgano que autoriza el gasto del Gobierno mediante la aprobación de la ley del presupuesto anual. Si el Poder Legislativo no examina y debate minuciosamente la ley, no ejerce eficazmente su facultad, y se socava la rendición de cuentas del Gobierno frente al electorado. La adecuada evaluación del escrutinio y el debate de la ley de presupuesto anual por parte del Poder Legislativo dependen de varios factores, como el alcance del escrutinio, los procedimientos internos de examen y debate, así como el tiempo previsto para el proceso.

La **dimensión 18.1** evalúa el alcance del escrutinio legislativo. Tal escrutinio deberá abarcar el examen de las políticas fiscales, las previsiones fiscales de mediano plazo y las prioridades de mediano plazo, así como los detalles específicos de las estimaciones de gastos e ingresos. En determinadas jurisdicciones, el examen puede realizarse en dos etapas o más; puede haber un intervalo entre el examen de los aspectos de mediano plazo y el examen de los detalles de las estimaciones para el ejercicio siguiente. De no existir un Poder Legislativo que realice las funciones de escrutinio legislativo, esta dimensión recibiría la calificación D, porque no se cumplirían los requisitos para la calificación C.

La **dimensión 18.2** evalúa la medida en que se han establecido procedimientos para el examen del proyecto de presupuesto y estos se respetan. Estos incluyen mecanismos de consulta pública, disposiciones sobre organización interna y comités, asistencia técnica y medios de negociación. La existencia y la oportunidad de los procedimientos pertinentes deberán ser verificables por medio de las actas de las decisiones y las sesiones legislativas. La suficiencia de la documentación presupuestaria que se pone a disposición del Poder Legislativo se aborda en el ID-5.

La **dimensión 18.3** evalúa la puntualidad del proceso de escrutinio en cuanto a la capacidad del Poder Legislativo para aprobar el presupuesto antes del inicio del nuevo ejercicio. Es importante que se cumpla este plazo para que las entidades presupuestarias conozcan, al comienzo del ejercicio, los recursos con que contarán para prestar servicios. El tiempo disponible para el escrutinio está determinado, en gran medida, por la presentación oportuna de los proyectos de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo al Legislativo, como se evalúa en el ID-17. En la parte narrativa de la evaluación se deberá especificar el tiempo que el Poder Legislativo efectivamente destinó al examen del proyecto de presupuesto.

La **dimensión 18.4** evalúa los mecanismos utilizados para considerar las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio que requieren de aprobación legislativa. Estas enmiendas constituyen una función común de los procesos presupuestarios anuales. Para no socavar la credibilidad del presupuesto original, la autorización de las enmiendas propuestas por el Poder Ejecutivo debe ajustarse a reglas claramente definidas.



Pilar V: Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria

ID-19. Administración de ingresos

Descripción

Este indicador se refiere a las entidades que administran la generación de ingresos del Gobierno central, que pueden incluir a las instituciones de la administración tributaria, la administración aduanera y la administración de las contribuciones de la seguridad social. También abarca a las organizaciones públicas que administran ingresos de otras fuentes importantes, como la explotación de recursos naturales, entre ellos las empresas y corporaciones públicas que operan como entes reguladores o como “holdings” de la participación accionaria del Gobierno. En este caso, la evaluación requerirá de la recolección de información de entidades ajenas al sector del Gobierno. El indicador evalúa los procedimientos utilizados para recaudar y supervisar los ingresos del Gobierno central. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
19.1. Derechos y obligaciones sobre la generación de ingresos	
A	Las entidades que generan la mayor parte de los ingresos públicos utilizan diferentes medios y herramientas para brindar a los contribuyentes fácil acceso a información exhaustiva y actualizada sobre sus principales obligaciones y sobre los derechos que los asisten, entre ellos —como mínimo— los procesos y los procedimientos de reclamación.
B	Las entidades que generan la mayoría de los ingresos públicos brindan a los contribuyentes acceso a información exhaustiva y actualizada sobre sus principales obligaciones y sobre los derechos que los asisten, entre ellos —como mínimo— los procesos y los procedimientos de reclamación.
C	Las entidades que generan la mayoría de los ingresos públicos brindan a los contribuyentes acceso a información sobre sus principales obligaciones y sobre los derechos que los asisten, entre ellos —como mínimo— los procesos y los procedimientos de reclamación.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
19.2. Gestión de riesgos para la generación de ingresos	
A	Las entidades que generan la mayor parte de los ingresos públicos aplican un enfoque integral, estructurado y sistemático a fin de evaluar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones y establecer un orden de prioridad entre ellos, para todas las categorías de ingresos y —como mínimo— para sus grandes y medianos contribuyentes.
B	Las entidades que generan la mayoría de los ingresos públicos aplican un enfoque estructurado y sistemático a fin de evaluar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones y establecer un orden de prioridad entre ellos, para algunas categorías de ingresos y —como mínimo— para sus grandes contribuyentes.
C	Las entidades que generan la mayoría de los ingresos públicos aplican enfoques parcialmente estructurados y sistemáticos a fin de evaluar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones y establecer un orden de prioridad entre ellos, para algunos flujos de ingresos.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
19.3. Auditoría e investigación para la generación de ingresos	
A	Las entidades que generan la mayor parte de los ingresos públicos realizan auditorías e investigaciones sobre fraude, gestionadas y reportadas según un plan documentado, orientado a mejorar el cumplimiento de las obligaciones. Todas las auditorías e investigaciones previstas se completan.
B	Las entidades que generan la mayoría de los ingresos públicos realizan auditorías e investigaciones sobre fraude, gestionadas y reportadas según un plan documentado orientado a mejorar el cumplimiento de las obligaciones. Todas las auditorías e investigaciones previstas se completan.
C	Las entidades que generan la mayoría de los ingresos públicos realizan auditorías e investigaciones sobre fraude utilizando un plan orientado a mejorar el cumplimiento de las obligaciones. La mayoría de las auditorías e investigaciones previstas se completan.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
19.4. Seguimiento de los atrasos en la generación de ingresos	
A	El volumen de ingresos atrasados al cierre del último ejercicio finalizado es inferior al 10 % del total de la recaudación durante el ejercicio, y los ingresos atrasados por más de 12 meses representan menos del 25 % del total de atrasos del ejercicio.
B	El volumen de ingresos atrasados al cierre del último ejercicio finalizado es inferior al 20 % del total de la recaudación durante el ejercicio, y los ingresos atrasados por más de 12 meses representan menos del 50 % del total de atrasos del ejercicio.
C	El volumen de ingresos atrasados al cierre del último ejercicio finalizado es inferior al 40 % del total de la recaudación durante el ejercicio, y los ingresos atrasados por más de 12 meses representan menos del 75 % del total de atrasos del ejercicio.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central.

Período

Dimensiones 19.1 y 19.2: En el momento de la evaluación.

Dimensiones 19.3 y 19.4: Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

La capacidad de un Gobierno para recaudar ingresos es un componente esencial de todo sistema de GFP. Es también un área en la que las personas físicas y las empresas interactúan directamente entre sí y con el Estado. El Gobierno debe informar con claridad a los contribuyentes acerca de sus derechos y obligaciones y de los procedimientos que deben seguir para efectuar reclamaciones; al mismo tiempo, debe asegurar que existen los mecanismos para exigir el cumplimiento de dichas obligaciones.

La **dimensión 19.1** evalúa la medida en que las personas físicas y las empresas tienen acceso tanto a información sobre sus derechos y obligaciones como a procesos y procedimientos administrativos que les permitan presentar reclamaciones, por ejemplo, ante un organismo objetivo e independiente diferente al sistema judicial (idealmente, un “tribunal fiscal”) que pueda atender los recursos interpuestos.

La **dimensión 19.2** evalúa la medida en que los organismos de generación de ingresos utilizan métodos exhaustivos, estructurados y sistemáticos para evaluar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones y establecer un orden de prioridad entre estos. Las administraciones de ingresos fiscales modernas se basan cada vez más en sistemas de autoliquidación tributaria y utilizan procesos basados en riesgos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones. Es probable que, cuando haya escasez de recursos, la administración de ingresos fiscales oriente sus procesos para identificar a los contribuyentes y las transacciones que presentan mayor riesgo de incumplimiento. Un proceso eficaz de gestión de riesgos ayuda a minimizar la evasión y las irregularidades, así como a reducir los costos que conlleva para los organismos recaudadores percibir los ingresos y para los contribuyentes cumplir con sus obligaciones. Los evaluadores deberán analizar los procesos de gestión de riesgos en el registro, la presentación, el pago y la devolución de impuestos, aranceles aduaneros y aportes al sistema de seguridad social. También deberán pronunciarse sobre la eficiencia de estos procesos. Asimismo, en la evaluación se deberán analizar las medidas de mitigación establecidas, como las auditorías, las investigaciones, los controles sobre los precios de las transferencias y las comunicaciones y actividades de difusión.

La **dimensión 19.3** evalúa si se cuenta con controles suficientes para desalentar la evasión y garantizar que se descubran los casos de incumplimiento. Es necesario que haya sistemas sólidos de auditoría e investigación de fraude, gestionados y reportados conforme a un plan documentado orientado a mejorar el cumplimiento de las obligaciones, para asegurarse de que, una vez identificados los riesgos, se haga un seguimiento que permita minimizar la fuga de ingresos. Entre los ejemplos más graves de incumplimiento figuran los intentos deliberados de evadir pagos y el fraude, que pueden involucrar colusión con funcionarios de la administración de ingresos fiscales. Es esencial que dicha administración esté en condiciones de identificar, investigar, procesar con éxito e imponer sanciones sistemáticamente en los casos importantes de evasión y fraude, a fin de garantizar que los contribuyentes cumplan sus obligaciones. Esta dimensión evalúa el uso de auditorías y de investigaciones sobre fraude gestionadas y reportadas conforme a un plan documentado destinado a mejorar el cumplimiento.

La dimensión 19.2 evalúa la medida en que los organismos de recaudación utilizan métodos exhaustivos, estructurados y sistemáticos para evaluar los riesgos y establecer un orden de prioridad entre estos.

La **dimensión 19.4** evalúa en qué medida se administran adecuadamente los atrasos en los pagos dentro de los organismos de generación de ingresos, poniendo el énfasis en el nivel y la antigüedad de dichos atrasos. Las administraciones de ingresos fiscales deben prestar suma atención a la gestión de los pagos atrasados para asegurarse de que los montos adeudados al Gobierno se administren activamente y se establezcan procesos que permitan acelerar el pago de dicha deuda. De este modo, las administraciones de ingresos fiscales maximizarán la recaudación de los atrasos antes de que se vuelvan incobrables. Para que el proceso de gestión de los pagos atrasados pueda considerarse integral, deberá incluir el registro de la información sobre dichos pagos y facilitar su cobro durante el año en que vencieron.

ID-20. Contabilidad de los ingresos

Descripción

Este indicador evalúa los procedimientos de registro y reporte de la generación de ingresos, de consolidación de los ingresos recibidos y de conciliación de las cuentas de los ingresos tributarios. Abarca los ingresos tributarios y no tributarios recaudados por el Gobierno central. Contiene tres dimensiones y utiliza el método **M1** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
20.1. Información sobre recaudación de ingresos	
A	Al menos una vez por mes, una única entidad recibe de las entidades que generan todos los ingresos del Gobierno central datos sobre estos ingresos. Esta información se desglosa por tipo de ingreso y se consolida en un informe.
B	Al menos una vez por mes, una única entidad recibe de las entidades que generan la mayor parte de los ingresos del Gobierno central datos sobre estos ingresos. Esta información se desglosa por tipo de ingreso y se consolida en un informe.
C	Al menos una vez por mes, una única entidad recibe de las entidades que generan la mayoría de los ingresos del Gobierno central datos sobre estos ingresos y consolida la información.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
20.2. Transferencia de los ingresos recaudados	
A	Las entidades que generan la mayor parte de los ingresos del Gobierno central transfieren esta recaudación directamente a cuentas denominadas por la Tesorería, o bien diariamente a la Tesorería y a otras entidades específicas.
B	Las entidades que generan la mayor parte de los ingresos del Gobierno central transfieren esta recaudación a la Tesorería y a otras entidades específicas al menos una vez por semana.
C	Las entidades que generan la mayor parte de los ingresos del Gobierno central transfieren esta recaudación a la Tesorería y a otras entidades específicas al menos una vez cada dos semanas.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
20.3. Conciliación de cuentas sobre ingresos	
A	Las entidades que generan la mayor parte de los ingresos del Gobierno central llevan adelante una conciliación completa de los avalúos, la recaudación, los atrasos y las transferencias a la Tesorería y a otras entidades específicas, al menos trimestralmente, dentro de las cuatro semanas siguientes al final del trimestre.
B	Las entidades que generan la mayor parte de los ingresos del Gobierno central llevan adelante una conciliación completa de los avalúos, la recaudación, los atrasos y las transferencias a la Tesorería y a otras entidades específicas, al menos semestralmente, dentro de las ocho semanas siguientes al final del semestre.
C	Las entidades que generan la mayor parte de los ingresos del Gobierno llevan adelante una conciliación completa de la recaudación y las transferencias a la Tesorería y a otras entidades específicas, el menos anualmente, dentro de los dos meses siguientes al final del año.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central.

Período

En el momento de la evaluación.

Orientación sobre las mediciones

La **dimensión 20.1** evalúa la medida en que un ministerio central, es decir, el Ministerio de Finanzas o un órgano con funciones similares, coordina las actividades de administración de ingresos fiscales y reúne, explica y comunica puntualmente información sobre los montos recaudados.

La **dimensión 20.2** analiza la prontitud de las transferencias de los ingresos recaudados a la Tesorería o a otras entidades específicas. La Tesorería debe señalar si corresponde que este indicador se refiera a ella misma o a algún otro organismo beneficiario designado legalmente. Es esencial asegurarse de que los fondos estén disponibles lo más pronto posible para respaldar la gestión de caja y, en última instancia, el gasto. Esto puede lograrse a través de un sistema que obligue a los contribuyentes a pagar de forma directa en cuentas controladas por la Tesorería (posiblemente administradas por un banco) o, cuando el organismo responsable tiene sus propias cuentas para el cobro, mediante transferencias frecuentes y completas de esas cuentas a cuentas controladas por la Tesorería (los plazos mencionados no comprenden las demoras en el sistema bancario). Las transferencias de los ingresos recaudados a las cuentas de la Tesorería deberán ser reales y se deberá procurar reducir al mínimo el ingreso fiscal en tránsito. Idealmente, se deberán transferir todos los ingresos a la Tesorería, pero podría haber otros organismos designados por ley para recibir ciertos montos específicos directamente de la entidad recaudadora, por ejemplo, entidades extrapresupuestarias. Las transferencias a dichos organismos designados se evaluarán de la misma manera que las transferencias a la Tesorería.

La **dimensión 20.3** evalúa la medida en que se calculan regularmente y se reconcilian puntualmente los montos agregados de los avalúos tributarios/los cargos, los ingresos recaudados, los atrasos y las transferencias a la Tesorería o a otros organismos designados (y los fondos que estos reciben). Esto permite garantizar que el sistema de recaudación y transferencia funcione conforme a lo previsto, y que se controlen y reduzcan al mínimo el nivel de atrasos y los ingresos fiscales en tránsito. Es importante que pueda explicarse la diferencia entre los montos valuados o recaudados por las entidades responsables y los recibidos por la Tesorería o por otros organismos designados. (Nota: Esto no supone ni implica un sistema contable basado en valores devengados: los datos y los informes utilizados para evaluar este indicador se basan en un sistema de valores en caja). Normalmente, la entidad responsable deberá llevar registros, en su sistema contable, de los montos totales recaudados y de las transferencias a la Tesorería. La entidad deberá también llevar el registro de los montos exigidos a cada contribuyente y de los que este paga, pero esto también puede hacerse en otro sistema de datos. La entidad responsable deberá estar en condiciones de aunar dichos datos, de modo de poder informar qué proporción de los montos exigidos a) aún no ha vencido, b) está en mora (la diferencia entre el monto vencido y el pagado) y c) ha sido recaudada por el organismo responsable, pero aún no se transfirió a la Tesorería. En el caso de los ingresos provenientes de las industrias extractivas, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas ha elaborado estándares para la difusión y reconciliación de datos sobre lo que las empresas pagan y lo que los Gobiernos reciben⁴.

⁴ Véase <https://eiti.org/> para más información.

ID-21. Previsibilidad de la asignación de recursos durante el ejercicio en curso

Descripción

Este indicador evalúa la medida en que el Ministerio de Finanzas puede prever los compromisos y las necesidades de efectivo, además de proporcionar información confiable sobre la disponibilidad de fondos a las entidades presupuestarias para la prestación de servicios. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
21.1. Consolidación de los saldos de caja	
A	Todos los saldos bancarios y de caja se consolidan diariamente.
B	Todos los saldos bancarios y de caja se consolidan semanalmente.
C	La mayor parte de los saldos bancarios y de caja se consolidan mensualmente.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
21.2. Previsiones y seguimiento sobre la disponibilidad de efectivo	
A	Se prepara para el ejercicio una previsión de la disponibilidad de efectivo, que se actualiza mensualmente sobre la base del ingreso y salida real de efectivo.
B	Se prepara para el ejercicio una previsión de la disponibilidad de efectivo, que se actualiza, por lo menos, trimestralmente sobre la base del ingreso y salida real de efectivo.
C	Se prepara una previsión de la disponibilidad de efectivo para el ejercicio.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
21.3. Información sobre límites máximos de compromiso	
A	Las entidades presupuestarias están en condiciones de planificar y comprometer gastos con una anticipación mínima de seis meses conforme a las apropiaciones presupuestarias y las decisiones sobre disponibilidad de efectivo o generación de compromisos.
B	Se proporciona a las entidades presupuestarias información confiable sobre los límites máximos para la generación de compromisos, por lo menos, con un trimestre de anticipación.
C	Se proporciona a las entidades presupuestarias información confiable sobre los límites máximos para la generación de compromisos, por lo menos, con un mes de anticipación.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
21.4. Importancia de los ajustes presupuestarios en el curso del ejercicio	
A	No más de dos veces, durante el curso del ejercicio, se introducen ajustes significativos en las asignaciones presupuestarias, los cuales son transparentes y previsibles.
B	No más de dos veces, durante el curso del ejercicio, se introducen ajustes significativos en las asignaciones presupuestarias, los cuales son bastante transparentes.
C	Se realizan con frecuencia, durante el curso del ejercicio, ajustes presupuestarios significativos, los cuales son parcialmente transparentes.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Dimensión 21.1: En el momento de la evaluación.

Dimensiones 21.2, 21.3 y 21.4: Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

Para que la prestación de servicios y la ejecución del presupuesto sean efectivas y se ajusten a los planes de trabajo, es necesario que las entidades presupuestarias reciban información confiable sobre la disponibilidad de fondos para comprometer gasto y efectuar pagos por concepto de activos no financieros, bienes y servicios.

La **dimensión 21.1** evalúa la medida en que el Ministerio de Finanzas puede identificar y consolidar los saldos de caja como base para la toma de decisiones sobre la disponibilidad de fondos. El uso de una cuenta única de la Tesorería o de cuentas centralizadas en un solo banco, generalmente el Banco Central, facilita la consolidación de las cuentas bancarias. Una cuenta única de la Tesorería es una cuenta bancaria o un conjunto de cuentas vinculadas a través de las cuales el Gobierno gestiona sus ingresos y gastos. El control y la presentación de informes sobre cada una de estas transacciones individuales deberán realizarse a través del sistema contable, lo que permite que la Tesorería desvincule la gestión de la disponibilidad de fondos del control de dichas transacciones. Por su parte, la consolidación regular de múltiples cuentas bancarias que no están centralizadas requiere, en general, la realización de liquidaciones electrónicas oportunas y sistemas de pago en línea desde los bancos en donde se mantienen las cuentas públicas. La parte narrativa del indicador deberá incluir un análisis de los mecanismos utilizados en el Gobierno en evaluación.

La **dimensión 21.2** evalúa la medida en que el Ministerio de Finanzas proyecta y lleva a cabo un seguimiento de los compromisos y el flujo de caja de las entidades presupuestarias. Una eficaz labor de planificación, seguimiento y gestión del flujo de caja por parte de la Tesorería hace más fácil prever la disponibilidad de fondos para las entidades presupuestarias. Para ello, será necesario contar con previsiones confiables de los ingresos y las salidas de efectivo, tanto ordinarias como extraordinarias, que estén vinculadas con la ejecución del presupuesto y la planificación de compromisos de cada una de las entidades presupuestarias. Las salidas extraordinarias de efectivo son gastos que no se generan en forma regular mensual o anual, como pueden ser los costos de organizar elecciones o los pagos contra el avance de obra en el caso de las inversiones de capital.

La **dimensión 21.3** evalúa la confiabilidad de la información en el curso del ejercicio proporcionada a las entidades presupuestarias sobre límites máximos de compromisos de gasto para períodos específicos. Para las entidades presupuestarias, la previsibilidad sobre la disponibilidad de fondos para comprometer gastos es necesaria a fin de facilitar la planificación de actividades y la adquisición de insumos para una prestación eficaz de servicios y a fin de no alterar la ejecución de los planes una vez que estos están en marcha. En algunos sistemas, los fondos son liberados por el Ministerio de Finanzas a las entidades presupuestarias por etapas durante el ejercicio presupuestario. En otros, la sanción de la ley de presupuesto anual confiere plena autoridad para comprometer y efectuar gastos desde el inicio del ejercicio. Sin embargo, el Ministerio de Finanzas, la Tesorería u otra organización a nivel central puede, en la práctica, imponer limitaciones a las entidades presupuestarias sobre la generación de nuevos compromisos y la realización de los pagos correspondientes, cuando se plantean problemas de flujo de efectivo. Para que los compromisos sean considerados confiables, el volumen de fondos para comprometer o efectuar gastos que se pone a disposición de una entidad para un período específico no deberá reducirse durante ese período. Este indicador no evalúa el cumplimiento, por parte de las entidades presupuestarias, de los límites máximos de compromisos y pagos de gastos, que es materia del indicador ID-25 sobre controles internos.

La **dimensión 21.4** evalúa la frecuencia y la transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias. Los Gobiernos pueden tener la necesidad de introducir ajustes durante el curso del ejercicio en las asignaciones, en virtud de hechos imprevistos que influyan sobre el ingreso o el gasto. Si se especifica por anticipado un mecanismo que establezca una relación sistemática y transparente entre tales ajustes y las prioridades presupuestarias, se reduce al mínimo el impacto de los ajustes en la previsibilidad y la integridad de las asignaciones presupuestarias originales. Por ejemplo, se puede especificar que están protegidos contra los ajustes determinadas partidas o rubros presupuestarios especiales que se declaran de alta prioridad o están relacionados con la pobreza. En cambio, en algunos sistemas los ajustes pueden realizarse sin normas o directrices claras, o efectuarse de manera informal, por ejemplo, mediante la postergación de nuevos compromisos. Aunque algunos ajustes presupuestarios pueden realizarse por vía administrativa, con escasas consecuencias para los resultados en cuanto a la composición del gasto a mayores niveles de agregación en las clasificaciones presupuestarias administrativa, funcional y económica, otros cambios más importantes pueden modificar la composición real a estos niveles de clasificación agregados. La importancia de estos ajustes se evalúa en relación con los porcentajes especificados en los criterios de calificación del ID-2. Las normas que establecen en qué momento deberá participar el Poder Legislativo en el proceso de enmiendas presupuestarias de ese género dentro del ejercicio se evalúan en el ID-18, por lo que no se consideran aquí.

ID-22. Atrasos en el pago de gastos

Este indicador mide el grado en que existen atrasos en el pago de gastos y la forma en que se está tratando de resolver y controlar todo problema sistémico en este sentido. Contiene dos dimensiones y utiliza el método **M1** para determinar la calificación global.

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
22.1. Volumen de los atrasos en el pago de gastos	
A	El volumen de los atrasos en el pago de gastos no supera el 2 % del gasto total en al menos dos de los últimos tres ejercicios finalizados.
B	El volumen de los atrasos en el pago de gastos no supera el 6 % del gasto total en al menos dos de los últimos tres ejercicios finalizados.
C	El volumen de los atrasos en el pago de gastos no supera el 10 % del gasto total en al menos dos de los últimos tres ejercicios finalizados.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
22.2. Seguimiento a los atrasos en el pago de gastos	
A	Información sobre el volumen, la antigüedad y la composición de los atrasos en el pago de gastos se genera trimestralmente dentro de las cuatro semanas siguientes al cierre de cada trimestre.
B	Información sobre el volumen y la composición de los atrasos en el pago de gastos se genera trimestralmente dentro de las ocho semanas siguientes al cierre de cada trimestre.
C	Información sobre el volumen y la composición de los atrasos en el pago de gastos se genera anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Dimensión 22.1: Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Dimensión 22.2: En el momento de la evaluación.

Orientación sobre las mediciones

Los atrasos en los gastos son deudas en mora, pasivos u obligaciones, y constituyen una forma de financiamiento no transparente. Pueden generar un aumento de los costos para el Gobierno, ya que es posible que los acreedores ajusten los precios para compensar los pagos atrasados, o una demora en el suministro de insumos que afecte la prestación de servicios. Un gran volumen de atrasos puede indicar diferentes problemas, como inadecuados controles de los compromisos, racionamiento del efectivo, inadecuada presupuestación para contratos, insuficiente presupuestación de partidas específicas y falta de información.

Los plazos de pago del Gobierno se establecen, por lo general, en obligaciones contractuales, como acuerdos contractuales de adquisición o donación, o en el servicio de la deuda u otras obligaciones legales, como nómina, jubilación, subsidios de asistencia social o donaciones no contractuales. Una reclamación u obligación no pagada se convierte en un atraso cuando no se paga en la fecha estipulada en el contrato o en la ley o el reglamento financiero correspondientes. Incluso las reclamaciones de pago no procedentes o incompletas se pueden convertir en atrasos si no se notifica a los beneficiarios acerca del defecto antes de que se cumpla el plazo de pago.

Los evaluadores deberán confirmar que el sistema de registro de datos y presentación de informes del Gobierno analice los pagos, los plazos de pago legales y contractuales, y las facturas, incluidos las suspensiones y los rechazos, de modo que los atrasos se puedan calcular y, en efecto, se calculen.

Este indicador no abarca las demoras en los pagos ni las transferencias entre instituciones del Gobierno.

La **dimensión 22.1** evalúa la medida en que existe un volumen de atrasos. De preferencia, este volumen se identifica al cierre del ejercicio y se compara con el gasto total del ejercicio considerado. Los evaluadores deberán formular comentarios acerca de cualquier cambio reciente en dicho volumen durante el período que se examina. En la parte expositiva de esta dimensión se deberá mencionar cualquier volumen de atrasos de importancia conocido dentro de las unidades del Gobierno central ajenas al Gobierno central presupuestario y cualquier volumen importante de reembolsos del impuesto al valor agregado no tramitados o demoras prolongadas en el pago de esas obligaciones.

La **dimensión 22.2** evalúa la medida en que se identifican y vigilan los atrasos en el pago de gastos. Se centra en determinar qué aspectos de los atrasos se vigilan y con qué frecuencia y oportunidad se genera la información.

ID-23. Controles de la nómina

Descripción

Este indicador se refiere únicamente a la nómina de los empleados públicos: cómo se administra, cómo se manejan las modificaciones y cómo se logra la coherencia con la gestión de los registros de personal. Los salarios de los trabajadores ocasionales y los pagos discrecionales que no forman parte del sistema de nóminas se incluyen en la evaluación de los controles internos del gasto no salarial, ID-25. El presente indicador contiene cuatro dimensiones y utiliza el método **M1** para determinar su calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
23.1. Integración de la información de la nómina y los registros de personal	
A	La lista aprobada del personal, la base de datos del personal y la nómina están directamente vinculadas a fin de asegurar el control del presupuesto, la concordancia de los datos y su conciliación mensual.
B	La nómina se sustenta en documentación cabal de todos los cambios introducidos mensualmente en los registros de personal y verificados contra los datos de la nómina del mes anterior. La contratación y la promoción del personal se controlan mediante una lista de cargos aprobados.
C	Por lo menos semestralmente se lleva a cabo la conciliación de la nómina con los registros de personal. La contratación y la promoción del personal se evalúan en función del presupuesto aprobado, antes de autorizarse.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
23.2. Gestión de cambios a la nómina	
A	Los cambios que deben introducirse en los registros de personal y en la nómina se actualizan al menos mensualmente, por lo general a tiempo para efectuar los pagos del mes siguiente. Los ajustes retroactivos son poco comunes. Cuando existen datos confiables, corresponden a correcciones de un máximo del 3 % del gasto en salarios.
B	Los registros de personal y la nómina se actualizan al menos trimestralmente y requieren unos pocos ajustes retroactivos.
C	Los registros de personal y la nómina se actualizan al menos trimestralmente y requieren algunos ajustes retroactivos.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
23.3. Controles internos a la nómina	
A	La facultad de introducir cambios en los registros y en la nómina está restringida, y se genera un registro de verificación de cambios que es adecuado para garantizar la plena integridad de los datos.
B	La facultad y la base para la introducción de los cambios en los registros de personal y en la nómina están claras y son adecuadas para garantizar la plena integridad de los datos.
C	Existen controles suficientes para garantizar la integridad de los datos más importantes de la nómina.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
23.4. Auditorías a la nómina	
A	Existe un sistema sólido de auditorías anuales de la nómina establecido para determinar la existencia de fallas en los controles o de trabajadores fantasmas.
B	Por lo menos una vez en los últimos tres ejercicios finalizados se ha realizado una auditoría de la nómina que abarca a todas las entidades del Gobierno central (ya sea en etapas o de una sola vez).
C	En los últimos tres ejercicios finalizados se han realizado encuestas de personal o auditorías parciales de la nómina.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central.

Período

Dimensiones 23.1, 23.2 y 23.3: En el momento de la evaluación.

Dimensión 23.4: Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Orientación sobre las mediciones

El gasto de la nómina suele ser uno de los rubros más grandes del gasto público. Es susceptible de ser objeto de un control deficiente y, por ende, es vulnerable a la corrupción. Por estos motivos, los controles de la nómina exigen una atención detenida. Los evaluadores deberán tomar nota de que diferentes segmentos de la administración pública pueden registrarse en distintas nóminas. Todas las nóminas importantes deberán mencionarse en la parte narrativa y deberán evaluarse para la calificación de este indicador.

La **dimensión 23.1** evalúa el grado de integración entre los datos del personal, la nómina y el presupuesto. La nómina debe elaborarse a partir de una base de datos del personal, que proporciona una lista de todo el personal al que debe pagarse todos los meses y que debe verificarse contra el escalafón aprobado u otra lista de personal aprobada sobre la cual se basen las asignaciones presupuestarias y contra los registros de cada miembro del personal o expedientes del personal. Los controles también deberán garantizar que la contratación y la promoción del personal se lleven a cabo según las asignaciones presupuestarias aprobadas para el personal.

La **dimensión 23.2** evalúa la puntualidad en la introducción de cambios en los datos del personal y de la nómina. Toda enmienda que deba hacerse en la base de datos del personal deberá procesarse oportunamente mediante un informe de cambios y deberá generar un registro de verificación de cambios.

La **dimensión 23.3** evalúa los controles que se aplican para modificar los datos del personal y de la nómina. Los controles internos eficaces deberán restringir la autorización para realizar cambios en los registros y la nómina, exigir la verificación por separado y exigir que se genere un registro de verificación de cambios adecuado para llevar un registro permanente de todas las transacciones, junto con información detallada de los funcionarios responsables de la autorización.

La **dimensión 23.4** evalúa el nivel de integridad de la nómina. Periódicamente se deberán realizar auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de trabajadores fantasmas o de fallas en los controles y subsanar la falta de datos.

ID-24. Adquisiciones

Descripción

Este indicador examina aspectos clave de la gestión de las adquisiciones. Se centra en la transparencia de los mecanismos, la importancia de los procedimientos abiertos y competitivos, el seguimiento de los resultados de las adquisiciones y el acceso a mecanismos de apelación y resarcimiento. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
24.1. Seguimiento de las adquisiciones	
A	Se mantienen bases de datos o registros de los contratos, en las que se incluye información relativa a lo que se ha adquirido, al valor de la adquisición y a los adjudicatarios de los contratos. Se consignan datos precisos y completos para todos los métodos de adquisición de bienes y contratación de obras y servicios.
B	Se mantienen bases de datos o registros de los contratos, en las que se incluye información relativa a lo que se ha adquirido, al valor de la adquisición y a los adjudicatarios de los contratos. Se consignan datos precisos y completos para la mayor parte de los métodos de adquisición de bienes y contratación de obras y servicios.
C	Se mantienen bases de datos o registros de los contratos, en las que se incluye información relativa a lo que se ha adquirido, al valor de la adquisición y a los adjudicatarios de los contratos. Se consignan datos precisos y completos para la mayoría de los métodos de adquisición de bienes y contratación de obras y servicios.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
24.2. Modalidades de las adquisiciones	
El valor total de los contratos adjudicados por métodos competitivos en el último ejercicio fiscal finalizado representa lo siguiente:	
A	El 80 % o más del valor total de los contratos.
B	El 70 % o más del valor total de los contratos.
C	El 60 % o más del valor total de los contratos.
D	Es inferior al requerido para obtener la calificación C.
24.3. Acceso del público a la información sobre adquisiciones	
La información clave sobre adquisiciones que se pone a disposición del público comprende los siguientes elementos:	
<ol style="list-style-type: none">1) el marco jurídico y reglamentario para las adquisiciones;2) los planes de adquisición del sector público;3) las oportunidades de licitación;4) la adjudicación de contratos (propósito, contratista y valor);5) los datos acerca de la resolución de las reclamaciones en materia de adquisiciones;6) las estadísticas anuales sobre adquisiciones.	
A	Son completos y confiables y se ponen a disposición del público de manera oportuna todos los elementos de la información clave sobre las adquisiciones realizadas por las unidades gubernamentales a las que corresponden todas las operaciones de adquisiciones.
B	Son completos y confiables y se ponen a disposición del público de manera oportuna al menos cuatro de los elementos de la información clave sobre las adquisiciones realizadas por las unidades gubernamentales a las que corresponde la mayor parte de las operaciones de adquisiciones.
C	Son completos y confiables y se ponen a disposición del público al menos tres de los elementos de la información clave sobre las adquisiciones realizadas por las unidades gubernamentales a las que corresponde la mayoría de las operaciones de adquisiciones.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

24.4. Gestión de las reclamaciones en materia de adquisiciones

Las reclamaciones son examinadas por un organismo que:

- 1) no participa de manera alguna en las transacciones de adquisiciones ni en el proceso que conduce a las decisiones sobre la adjudicación de contratos;
- 2) no aplica cargos que hacen prohibitivo el acceso de los actores interesados;
- 3) sigue procedimientos claramente establecidos y de acceso público para la presentación y resolución de las reclamaciones;
- 4) ejerce la facultad de suspender el proceso de adquisiciones;
- 5) toma decisiones dentro del plazo especificado en las normas y reglamentaciones;
- 6) toma decisiones que son de cumplimiento obligatorio para todas las partes (sin impedir el acceso posterior a una autoridad superior externa).

- | | |
|----------|--|
| A | El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones se ajusta a todos los criterios. |
| B | El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones se ajusta al criterio 1) y a tres de los demás. |
| C | El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones se ajusta al criterio 1) y a uno de los demás. |
| D | El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C. |

Alcance

Gobierno central.

Período

Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

Una parte considerable del gasto público se efectúa a través del sistema de adquisiciones públicas. Un buen sistema de adquisiciones permite asegurar que el dinero se use eficazmente en la adquisición de insumos y que se optimicen los recursos para la aplicación de programas y la prestación de servicios por parte del Gobierno. Los principios de un buen sistema deben establecerse en un marco jurídico bien definido y transparente, en el que se dispongan claramente las políticas, los procedimientos, la rendición de cuentas y los controles adecuados. La descripción del marco jurídico para la GFP está incluida en la parte expositiva de la sección 2.3 del informe PEFA. Uno de los principios fundamentales establecidos en el marco jurídico es el uso de la transparencia y la competencia como medio para obtener precios justos y razonables y lograr la optimización general de los recursos.

El alcance del indicador abarca todas las adquisiciones de bienes, las contrataciones de servicios y obras civiles, y las grandes inversiones en equipo, independientemente de que se clasifiquen como gastos ordinarios o de inversión de capital. No incluye el sector de defensa, para el que la información suele estar clasificada y es confidencial por ley.

En los sistemas de adquisiciones descentralizadas este indicador se puede evaluar utilizando las cinco unidades del Gobierno central con las adquisiciones de mayor valor iniciadas en el último ejercicio fiscal finalizado. Si no puede identificar fácilmente tales unidades, el evaluador elegirá aquellas unidades del Gobierno central con el gasto anual bruto más elevado que realizan adquisiciones por un valor considerable. El Gobierno puede ayudar al evaluador a identificar las unidades más pertinentes, pero será este quien decidirá, en definitiva, cuáles va a incluir en la evaluación. Los fundamentos de esta decisión se expondrán en la parte narrativa correspondiente a este indicador.

La **dimensión 24.1** evalúa la medida en que existen sistemas prudentes de seguimiento y presentación de informes para garantizar la optimización de los recursos y promover la integridad fiduciaria. La mención de datos completos hace referencia a la información sobre los contratos adjudicados. Se puede evaluar si la información es precisa y completa remitiéndose a los informes de auditoría.

La **dimensión 24.2** analiza el porcentaje del valor total de contratos adjudicados con competencia o en ausencia de ella. Un buen sistema de adquisiciones garantiza que se utilicen métodos competitivos en las adquisiciones, excepto en aquellas cuyo valor es inferior al umbral establecido y apropiado. Ello incluye situaciones en las cuales otros métodos están expresamente restringidos por la reglamentación o en las cuales las disposiciones para aplicar otros métodos se utilizan mesuradamente.

La **dimensión 24.3** revisa el nivel de acceso público a información completa, confiable y oportuna sobre las adquisiciones. La difusión pública de información acerca de los procesos de adquisiciones y sus resultados es un componente fundamental de la transparencia. A fin de generar datos oportunos y confiables, un buen sistema de información captará los datos sobre las transacciones de adquisiciones y será seguro. Se podrá acceder a la información sin restricciones, sin necesidad de registrarse y de manera gratuita. El acceso público a la información sobre adquisiciones se define como la publicación en los sitios web oficiales, salvo que se justifique específicamente lo contrario en relación con las características del país.

La **dimensión 24.4** evalúa la existencia y la eficacia de un mecanismo independiente para la resolución de reclamaciones administrativas. Un buen sistema de adquisiciones permite a los actores interesados acceder a dicho mecanismo como parte del sistema de control y por lo general de manera complementaria al sistema judicial general. Para que este mecanismo sea eficaz, la presentación y la resolución de las reclamaciones deben tramitarse de manera objetiva, transparente, independiente y oportuna. Las reclamaciones deben resolverse en forma oportuna para que sea posible revocar las adjudicaciones de contratos en caso de ser necesario, y ese mecanismo limita los recursos vinculados con el lucro cesante y los costos relacionados con la licitación o la preparación de propuestas después de la firma de los contratos. Un buen proceso también comprende la capacidad de remitir las reclamaciones a una autoridad superior externa de apelación. La parte narrativa de este indicador incluirá la evidencia necesaria para calificar la dimensión y un análisis de los aspectos cualitativos del desempeño del sistema, como la independencia de los mecanismos para la tramitación de reclamaciones y la protección de los reclamantes.

ID-25. Controles internos del gasto no salarial

Descripción

Este indicador mide la eficacia de los controles internos de los gastos no salariales en general. Los controles específicos del gasto en los salarios de la administración pública se examinan en el ID-23. El indicador ID-25 contiene tres dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
25.1. Separación de funciones	
A	La normativa vigente establece una adecuada separación de funciones para los diferentes momentos del gasto. Las responsabilidades institucionales están claramente definidas.
B	La normativa vigente establece una separación de funciones para los diferentes momentos del gasto. Las responsabilidades institucionales están claramente definidas para la mayor parte de los procesos clave, pero requiere mayor detalle en otros.
C	La normativa vigente establece una separación de funciones para los diferentes momentos del gasto, pero no está clara la definición de responsabilidades institucionales en procesos clave.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
25.2. Eficacia de los controles para los compromisos de gasto	
A	Se dispone de controles exhaustivos que limitan eficazmente la generación de compromisos de gasto a la disponibilidad de efectivo prevista y a las asignaciones presupuestarias aprobadas.
B	Se dispone de controles que limitan eficazmente la generación de compromisos de gasto a la disponibilidad de efectivo prevista y a las asignaciones presupuestarias aprobadas para la mayor parte de los tipos de gasto.
C	Se dispone de procedimientos de control para la generación de compromisos de gasto que proporcionan una cobertura parcial y son eficaces solo en parte.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
25.3. Cumplimiento de las normas y los procedimientos de pago	
A	Todos los pagos realizados cumplen con los procedimientos de pago establecidos. Todas las excepciones están debidamente autorizadas con anticipación y se justifican.
B	La mayor parte de los pagos realizados cumplen con los procedimientos de pago establecidos. La mayoría de las excepciones están debidamente autorizadas y se justifican.
C	La mayoría de los pagos realizados cumplen con los procedimientos de pago establecidos. La mayoría de las excepciones se autorizan debidamente y se justifican.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central.

Período

En el momento de la evaluación.

Orientación sobre las mediciones

Este indicador hace énfasis en el gasto no salarial y alcanza a la generación de compromisos de gasto y los pagos por la provisión de bienes y servicios, los salarios de los trabajadores ocasionales y los pagos discrecionales que se hacen al personal. Examina una amplia gama de procesos y tipos de pago del Gobierno central, concentrándose en la separación de funciones, los controles de los compromisos de gasto y los controles de los pagos. La amplia gama de procesos, con los numerosos tipos de gastos y la cantidad de personas que intervienen, incrementan el

riesgo de que los procedimientos y los controles que puedan estar vigentes se apliquen de manera incorrecta, incongruente o, simplemente, se ignoren. Por este motivo, es particularmente importante que los evaluadores determinen si se dispone de controles eficaces.

La evidencia sobre la eficacia del sistema de control interno podría recogerse de las conversaciones con los contralores financieros del Gobierno y otros funcionarios de alto rango, de los informes elaborados por los auditores externos e internos o de las actas de las reuniones del comité de auditoría (si es que existe tal comité). Las actas de las reuniones de gerencia y los informes financieros periódicos elaborados para las autoridades pueden también resultar de utilidad para determinar en qué medida se controla el gasto no salarial. En los casos en que, a solicitud de la gerencia, se hayan elaborado análisis o estudios específicos sobre los sistemas de adquisiciones y contabilidad, también se los podrá utilizar como fuente de información valiosa.

Cuando sea posible, se deberá también verificar si hay manuales de procedimientos, instrucciones u otros instrumentos en vigencia. Los informes contables de rutina y aquellos elaborados de forma extraordinaria (por ejemplo, informes sobre las facturas pagadas y pendientes, sobre las tasas de error y rechazo en procedimientos financieros tales como el pago de facturas, verificaciones de inventario, etc.) también pueden servir para determinar la calificación de esta dimensión, al igual que las reuniones con los gerentes y el personal en las que se busque probar el nivel de conciencia y conocimiento respecto de los controles internos. Las organizaciones en las que sus empleados comprenden qué son los controles y por qué son necesarios suelen contar con sistemas de control interno más eficaces y adecuados.

Las excepciones o violaciones reiteradas de los procedimientos pueden indicar una posible actividad fraudulenta o la necesidad de volver a evaluar las políticas y los instrumentos vigentes. Los casos inusuales que se hayan detectado deben ser investigados por el organismo competente a efectos de adoptar medidas correctivas cuando sea necesario.

La **dimensión 25.1** evalúa si hay separación de funciones, elemento fundamental del control interno que evita que un empleado o un grupo de empleados puedan cometer tanto como ocultar errores o fraudes en el curso habitual de sus obligaciones. Las principales responsabilidades que resultan incompatibles y deben separarse son las siguientes: a) autorización, b) registro, c) custodia de los activos y d) conciliación o auditoría.

La **dimensión 25.2** evalúa la eficacia de los controles de los compromisos de gasto. Este proceso se presenta como una dimensión separada por la importancia que revisten estos controles para garantizar que las obligaciones de pago del Gobierno no excedan los límites de las asignaciones presupuestarias (con sus respectivas enmiendas) ni superen la disponibilidad de efectivo prevista, a fin de evitar que se generen atrasos en los gastos. Es posible que los Gobiernos con reglamentos fiscales integrales y acceso a mercados de deuda bien desarrollados no sufran restricciones para financiar las fluctuaciones del flujo de efectivo y que, por lo tanto, solo limiten sus compromisos en relación con las asignaciones presupuestarias anuales, mientras que los Gobiernos que operan en contextos diferentes podrían necesitar establecer límites de los compromisos contraídos por los organismos que efectúan gastos a períodos mucho más breves, en función de la disponibilidad real de efectivo y de provisiones sólidas de corto plazo.

La **dimensión 25.3** evalúa el grado de cumplimiento con las normas y los procedimientos de pago conforme a las evidencias disponibles. Para valorar esta dimensión, los evaluadores deberán remitirse al sistema de gestión de la información, los registros de la Tesorería o cualquier otro registro del Ministerio de Finanzas o de los ministerios técnicos. Se puede aplicar un método de muestreo, utilizando las cinco entidades presupuestarias con los gastos totales más elevados en el último ejercicio fiscal finalizado. Si no se dispone de datos o estos se hallan descentralizados, los evaluadores podrían recurrir a los informes de auditoría interna o externa, o a cualquier otro estudio que pueda suministrar las mejores estimaciones disponibles.

ID-26. Auditoría interna

Descripción

Este indicador evalúa los estándares y procedimientos aplicados en la auditoría interna. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método **M1** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
26.1. Cobertura de la auditoría interna	
A	La auditoría interna funciona en todas las entidades del Gobierno central.
B	La auditoría interna funciona en las entidades del Gobierno central que son responsables de la mayor parte del gasto total presupuestado y en las que recaudan la mayor parte de los ingresos fiscales presupuestados.
C	La auditoría interna funciona en las entidades del Gobierno central que son responsables de la mayoría del gasto total presupuestado y en las que recaudan la mayoría de los ingresos fiscales presupuestados.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
26.2. Naturaleza de las auditorías realizadas y las normas aplicadas	
A	Las actividades de la auditoría interna se concentran en las evaluaciones de la suficiencia y la eficacia de los controles internos. Existe un proceso de aseguramiento de la calidad dentro de la función de auditoría interna y las actividades de auditoría se ajustan a las normas para el ejercicio profesional, con atención especial en áreas de alto riesgo.
B	Las actividades de la auditoría interna se concentran en las evaluaciones de la suficiencia y la eficacia de los controles internos.
C	Las actividades de la auditoría interna se concentran principalmente en el cumplimiento financiero.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
26.3. Ejecución de auditorías internas y presentación de informes	
A	Existen programas anuales de auditoría interna. Todas las auditorías programadas se completan, como lo evidencia la distribución de informes a las autoridades competentes.
B	Existen programas anuales de auditoría interna. La mayor parte de las auditorías programadas se completan, como lo evidencia la distribución de informes a las autoridades competentes.
C	Existen programas anuales de auditoría interna. La mayoría de las auditorías programadas se completan, como lo evidencia la distribución de informes a las autoridades competentes.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
26.4. Respuesta a los informes de auditoría interna	
A	Todas las instituciones auditadas responden a la totalidad de las recomendaciones de la auditoría interna, dentro de los 12 meses posteriores a la preparación del informe.
B	La mayor parte de las instituciones auditadas responden de manera parcial a las recomendaciones de la auditoría interna, dentro de los 12 meses posteriores a la preparación del informe.
C	La mayoría de las instituciones auditadas responden parcialmente a las recomendaciones de la auditoría interna.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central.

Período

Dimensiones 26.1 y 26.2: En el momento de la evaluación.

Dimensión 26.3: Último ejercicio fiscal finalizado.

Dimensión 26.4: Los informes de auditoría utilizados para la evaluación deberían haber sido emitidos en los tres últimos ejercicios fiscales finalizados.

Orientación sobre las mediciones

Se debe informar periódica y debidamente a las instituciones sobre el desempeño de los sistemas de control interno, a través de la función de auditoría interna (o función equivalente de seguimiento de los sistemas). Dicha función deberá emplear un enfoque sistemático y coherente para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y Gobierno. En el sector público, esta función se concentra principalmente en asegurar la suficiencia y la eficacia de los controles internos: la confiabilidad e integridad de la información financiera y operacional; la eficacia y la eficiencia de las operaciones y los programas; la salvaguardia de los activos, y el cumplimiento de las leyes, las reglamentaciones y los contratos. La eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y Gobierno deberá evaluarse siguiendo normas profesionales, como las Normas Internacionales para el Ejercicio de la Profesión de Auditoría Interna, publicadas por el Instituto de Auditores Internos, que incluyen a) estructura adecuada, especialmente con respecto a la independencia orgánica; b) suficiente amplitud de mandato, acceso a la información y facultad de presentar informes, y c) uso de métodos profesionales de auditoría, incluidas técnicas de evaluación de riesgos.

La función de auditoría interna puede estar a cargo de una organización cuyo mandato abarque las entidades del Gobierno central, o bien de los distintos encargados de la función de auditoría interna de cada entidad pública. La eficacia global de las mencionadas organizaciones de auditoría constituye la base para la calificación de este indicador.

En algunos países, la función de auditoría interna solo consiste en la auditoría previa de las transacciones, que en el contexto de este marco se considera como parte del sistema de control interno y se evalúa en el ID-25.

En relación con las dimensiones 26.1, 26.3 y 26.4, se aplica a los sistemas centralizados la misma interpretación de *todos*, la *mayor parte* y la *mayoría* empleada en el resto de las directrices del PEFA. En los sistemas descentralizados o en los casos en los que no se dispone de información completa, se deberá aplicar un método de muestreo, utilizando las cinco entidades presupuestarias o institucionales principales, medidas por el gasto total durante el último ejercicio fiscal finalizado. Para obtener la calificación A, las cinco unidades deben cumplir los requisitos. Para recibir las calificaciones B y C, cuatro y tres entidades, respectivamente, deben cumplir estos requerimientos.

La **dimensión 26.1** evalúa la medida en que las entidades gubernamentales están sujetas a auditoría interna. Esta se mide como la proporción del gasto y la recaudación de ingresos totales previstos de las entidades alcanzadas por las actividades anuales de auditoría, independientemente de que se haya realizado una actividad sustantiva o no. Son componentes habituales de la función de auditoría operativa la verificación de la existencia de leyes, reglamentos o procedimientos, la existencia de planes de trabajo de auditoría, la documentación de auditoría, la presentación de informes y actividades complementarias conducentes a la consecución de los objetivos de la auditoría interna, según se describen en las normas internacionales. La naturaleza exacta de la auditoría puede variar de un país a otro. El evaluador tendrá que juzgar si los mecanismos utilizados y las actividades desarrolladas constituyen prueba suficiente de una auditoría operativa.

La **dimensión 26.2** evalúa la naturaleza de las auditorías realizadas y el grado de observancia de las normas profesionales. Cuando las actividades de auditoría se centran únicamente en el cumplimiento en materia financiera (confiabilidad e integridad de la información financiera y operativa, y cumplimiento de las normas y los procedimientos), la función de auditoría interna asegura solo parcialmente que los controles internos sean adecuados y eficaces. Para mostrar que se observan las normas profesionales se necesitan un enfoque más amplio y pruebas de que existe un proceso de garantía de calidad.

La **dimensión 26.3** evalúa las evidencias específicas de una función eficaz de auditoría interna (o de seguimiento de los sistemas), las que surgen de la preparación de programas anuales de auditoría y su ejecución efectiva, incluida la disponibilidad de informes de auditoría interna.

La **dimensión 26.4** evalúa el grado en que las instituciones (y sus autoridades) toman medidas en respuesta a las recomendaciones de la auditoría interna. Este aspecto reviste importancia crucial, puesto que no actuar frente a estas recomendaciones socava el fundamento de la función de auditoría interna. Se entiende por respuesta el hecho de que la administración comente las recomendaciones de los auditores y adopte las medidas adecuadas para llevarlas a la práctica, cuando sea necesario. La auditoría interna valida si la respuesta ha sido apropiada.

Si no hay función de auditoría, la calificación para la dimensión 26.1 sería D. Para las dimensiones 26.2, 26.3 y 26.4 se consignaría NA. En este caso, la calificación global sería D.



Pilar VI: Contabilidad y presentación de informes

ID-27. Integridad de los datos financieros

Descripción

Este indicador establece la medida en que las cuentas bancarias de Tesorería, las cuentas de orden y las cuentas de anticipos se concilian periódicamente y el modo en que los procedimientos existentes respaldan la integridad de los datos financieros. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
27.1. Conciliación de cuentas bancarias	
A	La conciliación de todas las cuentas bancarias activas del Gobierno central se lleva a cabo por lo menos semanalmente a nivel global y pormenorizado, por lo general, dentro de la semana posterior al fin del período.
B	La conciliación de todas las cuentas bancarias activas del Gobierno central se lleva a cabo por lo menos mensualmente, por lo general, dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período.
C	La conciliación de todas las cuentas bancarias activas del Gobierno central se lleva a cabo trimestralmente, por lo general, dentro de las ocho semanas posteriores al fin del período.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
27.2. Cuentas de orden	
A	La conciliación de las cuentas de orden se lleva a cabo por lo menos mensualmente, dentro del mes posterior al fin del período. Las cuentas de orden se compensan de manera oportuna, a más tardar al cierre del ejercicio, salvo en casos debidamente justificados.
B	La conciliación de las cuentas de orden se lleva a cabo por lo menos trimestralmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del período. Las cuentas de orden se compensan de manera oportuna, a más tardar al cierre del ejercicio, salvo en casos debidamente justificados.
C	La conciliación de las cuentas de orden se lleva a cabo por lo menos anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del período. Las cuentas de orden se compensan de manera oportuna, a más tardar al cierre del ejercicio, salvo en casos debidamente justificados.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
27.3. Cuentas de anticipos	
A	La conciliación de las cuentas de anticipos se lleva a cabo por lo menos mensualmente, dentro del mes posterior al fin del período. Todas las cuentas de anticipos se compensan de manera oportuna.
B	La conciliación de las cuentas de anticipos se lleva a cabo por lo menos trimestralmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del período. La mayor parte de las cuentas de anticipos se compensan de manera oportuna.
C	La conciliación de las cuentas de anticipos se lleva a cabo anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del período. Con frecuencia las cuentas de anticipos se compensan con demora.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
27.4. Procedimientos para asegurar la integridad de los datos financieros	
A	El acceso a los registros y la introducción de cambios en ellos están restringidos y reportados, y se genera un historial de verificación de cambios. Existe un órgano, una unidad o un equipo operativo a cargo de verificar la integridad de los datos financieros.
B	El acceso a los registros y la introducción de cambios en ellos están restringidos y reportados, y se genera un historial de verificación de cambios.
C	El acceso a los registros y la introducción de cambios en ellos están restringidos y reportados.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Dimensión 27.1: Gobierno central.

Dimensiones 27.2, 27.3 y 27.4: Gobierno central presupuestario.

Período

Dimensiones 27.1, 27.2 y 27.3: En el momento de la evaluación y abarca el ejercicio fiscal precedente.

Dimensión 27.4: En el momento de la evaluación.

Orientación sobre las mediciones

La presentación de informes financieros confiables exige el control y la verificación constantes de las prácticas de registro de los contadores; esta es una parte importante del control interno y la base de la información de calidad para la administración y los informes externos. El indicador abarca tres tipos fundamentales de conciliación.

La **dimensión 27.1** evalúa la oportunidad de la conciliación bancaria. Se debe realizar una comparación periódica y puntual entre los datos de las transacciones de las cuentas bancarias del Gobierno (en el Banco Central o en bancos comerciales) y los libros de caja del Gobierno; se deben informar los resultados y se deben tomar medidas para conciliar las diferencias. Dicha conciliación es fundamental para la integridad de los registros contables y los informes financieros.

La **dimensión 27.2** evalúa la medida en que las cuentas de orden, incluidos depósitos y obligaciones diversas, se concilian con regularidad y se compensan de manera oportuna. La falta de compensación de las cuentas de orden puede provocar distorsiones en los informes financieros y podría dar cabida a comportamientos fraudulentos o corruptos.

La **dimensión 27.3** evalúa la medida en que se lleva a cabo la conciliación y compensación de las cuentas de anticipos. Los anticipos incluyen los importes pagados a los proveedores en el marco de contratos de adquisiciones públicas, así como también los gastos de viaje y los gastos operacionales menores. En el caso de que haya contratos de adquisiciones públicas, la oportunidad de las compensaciones deberá ajustarse a los acuerdos contractuales. Otros procesos de compensación se regirán por los reglamentos nacionales. El presente indicador no abarca las transferencias intergubernamentales, a pesar de que algunas de ellas puedan denominarse “anticipos”. La información completa, precisa, confiable y oportuna es fundamental para respaldar el sistema de control interno. La información pertinente para la evaluación de esta dimensión es generada por numerosos sistemas de información y comprende personas, procesos, datos y tecnología de la información. Estos elementos se abordan en el ID-23 respecto de la nómina y en el ID-25 respecto de los compromisos y pagos.

La **dimensión 27.4** abarca la manera en que los procesos respaldan el suministro de información financiera y se centra en la integridad de los datos, definida como la precisión y exhaustividad de los datos (norma internacional ISO/IEC, 2014). Reconociendo que otros procesos también son esenciales para garantizar la integridad de los datos, esta dimensión evalúa dos aspectos clave: el acceso a la información, incluido el acceso de solo lectura, y los cambios realizados en los registros mediante su creación y modificación; y la existencia de un órgano, una unidad o un equipo a cargo de verificar la integridad de los datos. Los registros de verificación de cambios constituyen un aspecto importante de la integridad de los datos, ya que permiten la rendición de cuentas individual, la detección de intrusos y el análisis de problemas.

ID-28. Informes presupuestarios durante el ejercicio en curso

Descripción

Este indicador evalúa la integridad, precisión y puntualidad de la información sobre la ejecución presupuestaria. Los informes presupuestarios del año en curso deben ser coherentes con el alcance y las clasificaciones presupuestarias para permitir el seguimiento del resultado presupuestario y, en caso necesario, el uso puntual de medidas correctivas. Contiene tres dimensiones y utiliza el método **M1** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
28.1. Cobertura y comparabilidad de los informes del ejercicio en curso	
A	La cobertura y la clasificación de la información permiten la comparación directa con el presupuesto original aprobado. La información incluye todos los estimados presupuestarios. Los gastos efectuados con cargo a transferencias a unidades desconcentradas del Gobierno central están incluidos en los informes.
B	La cobertura y la clasificación de la información permiten la comparación directa con el presupuesto original aprobado, parcialmente agregado. Los gastos efectuados con cargo a transferencias a unidades desconcentradas del Gobierno central están incluidos en los informes.
C	La cobertura y la clasificación de la información permiten la comparación directa con el presupuesto original aprobado, para los principales rubros de la clasificación administrativa.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
28.2. Oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	
A	Los informes de ejecución del presupuesto se preparan mensualmente y se presentan dentro de las dos semanas posteriores al fin del período.
B	Los informes de ejecución del presupuesto se preparan trimestralmente y se presentan dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período.
C	Los informes de ejecución del presupuesto se preparan trimestralmente (puede quedar excluido el primer trimestre) y se presentan dentro de las ocho semanas posteriores al fin del período.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
28.3. Exactitud de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	
A	No existe mayor preocupación con relación a la calidad de la información presupuestaria. Se proporciona un análisis de la ejecución del presupuesto, por lo menos, de forma semestral. Se cubre información sobre el gasto en las etapas de compromiso y de pago.
B	Si bien puede haber alguna preocupación con relación a la exactitud de la información, los problemas relacionados con los datos se destacan en el informe y los datos son congruentes y útiles para el análisis de la ejecución presupuestaria. Se proporciona un análisis de la ejecución del presupuesto, por lo menos, semestralmente. Los gastos se registran, por lo menos, en la etapa de pago.
C	Si bien puede haber alguna preocupación con relación a la exactitud de la información, los datos son útiles para el análisis de la ejecución presupuestaria. Los gastos se registran, por lo menos, en la etapa de pago.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Último ejercicio fiscal finalizado.

Orientación sobre las mediciones

Para facilitar el seguimiento de los resultados y, cuando sea necesario, ayudar a identificar medidas para mantener o ajustar los resultados presupuestarios previstos, se necesita información sobre la ejecución del presupuesto que incluya datos sobre los ingresos y gastos.

La **dimensión 28.1** evalúa la medida en la que la información se presenta en los informes del ejercicio en curso y de un modo fácilmente comparable con el presupuesto original (es decir, que tenga la misma cobertura, base contable, presentación). La división de responsabilidades entre el Ministerio de Finanzas y los ministerios técnicos en la preparación de los informes dependerá del tipo de sistema de contabilidad y de pago que se aplique (centralizado, desconcentrado o delegado). En cada caso, la función del Ministerio de Finanzas variará entre las siguientes:

- el registro y el procesamiento centralizados de las transacciones de la unidad presupuestaria, junto con la elaboración y distribución de varios tipos de informes específicos y agregados o consolidados de la unidad presupuestaria;
- la elaboración y divulgación de informes específicos y agregados o consolidados de la unidad presupuestaria sobre la base del registro y el procesamiento de transacciones realizados por la unidad presupuestaria;
- la agregación o consolidación de los informes proporcionados por la unidad presupuestaria (y, cuando corresponda, las unidades desconcentradas) a partir de sus registros contables.

La **dimensión 28.2** evalúa si esta información se presenta puntualmente y si está acompañada por un análisis y comentario sobre la ejecución del presupuesto.

La **dimensión 28.3** evalúa la precisión de la información presentada, así como si se han presentado los gastos tanto para la etapa de compromiso como para la de pago. Esto es importante para supervisar la ejecución del presupuesto y la utilización de los fondos liberados. Se debe incluir la contabilidad del gasto efectuado con cargo a transferencias a unidades desconcentradas del Gobierno central.

Los países pueden producir diferentes informes sobre la ejecución del presupuesto dentro de un ejercicio, por ejemplo, con distinta cobertura o distinto grado de detalle. A los fines de calificación de este indicador, se debe examinar el mismo tipo de informes en todas las dimensiones, es decir que la puntualidad, la precisión, la cobertura y la comparabilidad deben evaluarse respecto del mismo conjunto de informes.

ID-29. Informes financieros anuales

Descripción

Este indicador establece la medida en que los informes financieros anuales son completos, puntuales y coherentes con los principios y las normas de contabilidad generalmente aceptados. Estas cuestiones son fundamentales para la rendición de cuentas y la transparencia en el sistema de GFP. Contiene tres dimensiones y utiliza el método **M1** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
29.1. Integridad de los informes financieros anuales	
A	Los informes financieros sobre el Gobierno central presupuestario se preparan anualmente, son comparables con el presupuesto original aprobado y contienen información completa sobre los ingresos, los gastos, los activos físicos y financieros, los pasivos, las garantías y las obligaciones a largo plazo, y están respaldados por un estado de flujo de fondos conciliado.
B	Los informes financieros sobre el Gobierno central presupuestario se preparan anualmente, son comparables con el presupuesto aprobado originalmente e incluyen información por lo menos sobre los ingresos, los gastos, los activos y los pasivos financieros, las garantías y las obligaciones a largo plazo.
C	Los informes financieros sobre el Gobierno central presupuestario se preparan anualmente, son comparables con el presupuesto original aprobado e incluyen información sobre los ingresos, los gastos y los saldos de caja.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
29.2. Presentación de los informes para auditoría externa	
A	Los informes financieros sobre el Gobierno central presupuestario se presentan para auditoría externa dentro de los tres meses posteriores al cierre del ejercicio.
B	Los informes financieros sobre el Gobierno central presupuestario se presentan para auditoría externa dentro de los seis meses posteriores al cierre del ejercicio.
C	Los informes financieros sobre el Gobierno central presupuestario se presentan para auditoría externa dentro de los nueve meses posteriores al cierre del ejercicio.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
29.3. Normas contables	
A	Las normas de contabilidad aplicadas a todos los informes financieros son coherentes con las normas internacionales. La mayor parte de las normas internacionales se han incorporado a las normas nacionales. Las variaciones entre ambas se divulgan y se proporciona una explicación en caso de existir diferencias. Las normas que se utilizan para preparar los informes financieros anuales se describen en las notas incluidas en los informes.
B	Las normas de contabilidad aplicadas a todos los informes financieros son coherentes con el marco jurídico del país. La mayoría de las normas internacionales se han incorporado a las normas nacionales. Las variaciones entre ambas se divulgan y se proporciona una explicación en caso de existir diferencias. Las normas que se utilizan para preparar los informes financieros anuales se divulgan.
C	Las normas de contabilidad que se aplican a todos los informes son coherentes con el marco jurídico del país y garantizan la coherencia de los informes en el tiempo. Las normas que se utilizan para preparar los informes financieros anuales se divulgan.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central presupuestario.

Período

Dimensión 29.1: Último ejercicio fiscal finalizado.

Dimensión 29.2: Último informe financiero anual presentado para auditoría.

Dimensión 29.3: Informe financiero de los últimos tres ejercicios fiscales.

Orientación sobre las mediciones

Los informes financieros anuales sobre el Gobierno central presupuestario son fundamentales para la rendición de cuentas y la transparencia en el sistema de GFP. Aunque algunos países tienen sus propias normas de información financiera del sector público, que son establecidas por el Gobierno u otro órgano autorizado, en muchos casos se aplican normas nacionales de contabilidad para el sector privado, normas regionales o normas internacionales, como las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). En cualquier caso, el resultado debe ser un conjunto de informes financieros que sean tanto completos como coherentes con los principios y las normas de contabilidad generalmente aceptados. A los fines de este indicador, se puede considerar que los estados financieros anuales o los informes de ejecución del presupuesto elaborados por el Gobierno son informes financieros y se pueden utilizar para asignar una calificación.

La **dimensión 29.1** evalúa la integridad de los informes financieros. Los informes financieros anuales deben incluir un análisis que permita la comparación de los resultados con el presupuesto inicial del Gobierno. Deben incluir información completa sobre los ingresos, los gastos, los activos, los pasivos, las garantías y las obligaciones a largo plazo. Esta información puede ser incorporada en los informes financieros, en un sistema modificado basado en valores de caja o en valores devengados, o bien se puede presentar mediante notas o informes específicos, como suele suceder en un sistema basado en valores de caja. La utilidad de los informes depende de que la compilación se realice después de la compensación de las cuentas de orden y después de la conciliación de las cuentas bancarias y de anticipos, como se evalúa en el ID-27.

La **dimensión 29.2** evalúa la puntualidad de la presentación de los informes financieros conciliados al cierre del ejercicio para la auditoría externa como un indicador clave de la eficacia del sistema de informes contables y financieros. En algunos sistemas, los distintos ministerios, departamentos y unidades desconcentradas, además de otras entidades públicas dentro del Gobierno central, preparan informes que, posteriormente, son consolidados por el Ministerio de Finanzas. En los sistemas más centralizados, dicho ministerio mantiene la totalidad o parte de la información necesaria para elaborar los informes. La fecha efectiva de presentación es la fecha en que el auditor externo considera que el informe está completo y disponible para su auditoría.

La **dimensión 29.3** evalúa la medida en que los informes financieros anuales son comprensibles para los usuarios previstos y contribuyen a la rendición de cuentas y la transparencia. Para ello, el registro de las operaciones del Gobierno, así como también los principios de contabilidad y las normas nacionales que se apliquen, deben ser transparentes. En el caso de las calificaciones más altas, las normas utilizadas para la contabilidad deben ser coherentes con normas internacionales reconocidas, como las NICSP. Cuando se asigne una calificación “A” o “B”, el informe de evaluación debe contener una explicación del método de normas internacionales que se ha utilizado e indicar dónde se divulga la información sobre el cumplimiento de esas normas.



Pilar VII: Escrutinio y auditoría externos

ID-30. Auditoría externa

Descripción

Este indicador examina las características de la auditoría externa. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método **M1** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
30.1. Cobertura y normas de auditoría externa	
A	Durante los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, los informes financieros, que incluyen los ingresos, gastos, activos y pasivos, de todas las entidades del Gobierno central se han auditado utilizando las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) o normas nacionales de auditoría congruentes, y en las conclusiones de la auditoría externa se han destacado hallazgos materiales y riesgos sistémicos y de control.
B	Durante los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, los informes financieros de las entidades del Gobierno central que representan la mayor parte de los gastos e ingresos totales se han auditado utilizando las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) o normas nacionales de auditoría, y en las conclusiones de la auditoría externa se han destacado hallazgos materiales y riesgos sistémicos y de control.
C	Durante los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, los informes financieros de las entidades del Gobierno central que representan la mayoría de los gastos e ingresos totales se han auditado utilizando las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) o normas nacionales de auditoría, y en las conclusiones de la auditoría externa se han destacado hallazgos materiales.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
30.2. Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo	
A	Para los últimos tres ejercicios fiscales finalizados se han presentado informes de auditoría al Poder Legislativo ⁵ dentro de los tres meses siguientes a la recepción de los informes financieros por parte de la oficina responsable de la auditoría externa.
B	Para los últimos tres ejercicios fiscales finalizados se han presentado informes de auditoría al Poder Legislativo dentro de los seis meses siguientes a la recepción de los informes financieros por parte de la oficina responsable de la auditoría externa.
C	Para los últimos tres ejercicios fiscales finalizados se han presentado informes de auditoría al Poder Legislativo dentro de los nueve meses siguientes a la recepción de los informes financieros por parte de la oficina responsable de la auditoría externa.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
30.3. Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa	
A	Existe evidencia clara de que durante los últimos tres ejercicios fiscales finalizados el Poder Ejecutivo o las mismas entidades auditadas han realizado un seguimiento eficaz y oportuno de las recomendaciones de la auditoría externa.
B	Durante los últimos tres ejercicios fiscales finalizados, el Poder Ejecutivo o las mismas entidades auditadas han dado una respuesta formal, integral y oportuna a las recomendaciones de la auditoría externa.
C	El Poder Ejecutivo o las mismas entidades auditadas han dado una respuesta formal a las recomendaciones de la auditoría externa, durante los tres últimos ejercicios fiscales finalizados.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

⁵ O cualquier otro órgano equivalente.

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
30.4. Independencia de la entidad fiscalizadora superior	
A	La EFS funciona con independencia del Poder Ejecutivo en lo que respecta a los procedimientos para designar o destituir a su máxima autoridad, la planificación de los procesos de auditoría, los mecanismos para publicar los informes y la aprobación y ejecución del presupuesto de la entidad. Esta independencia está garantizada en el marco de la ley. La EFS cuenta con acceso irrestricto y oportuno a los registros, los documentos y la información requeridos para el desarrollo de las auditorías externas.
B	La EFS funciona con independencia del Poder Ejecutivo en lo que respecta a los procedimientos para designar o destituir a su máxima autoridad, la planificación de los procesos de auditoría y la aprobación y ejecución del presupuesto de la entidad. La EFS cuenta con acceso irrestricto y oportuno a los registros, los documentos y la información requeridos para el desarrollo de las auditorías externas en la mayor parte de las entidades auditadas.
C	La EFS funciona con independencia del Poder Ejecutivo en lo que respecta a los procedimientos para designar o destituir a su máxima autoridad y la ejecución del presupuesto de la entidad. La EFS cuenta con acceso irrestricto y oportuno a la mayoría de los registros, los documentos y la información requeridos para el desarrollo de las auditorías externas.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central.

Período

Dimensiones 30.1, 30.2 y 30.3: Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Dimensión 30.4: En el momento de la evaluación.

Orientación sobre las mediciones

Una auditoría externa integral y confiable es un requisito esencial para garantizar la rendición de cuentas y lograr transparencia en el uso de los fondos públicos. Si bien una dimensión del indicador se concentra en la independencia de la función de auditoría externa, las primeras tres dimensiones se centran en la auditoría de los informes financieros anuales del Gobierno. Aunque en una función de auditoría también se deberían incluir algunos aspectos de la auditoría del desempeño, estos se abarcan en la dimensión 8.4.

La **dimensión 30.1** evalúa los aspectos fundamentales de la auditoría externa en cuanto a su alcance y cobertura, y al cumplimiento con las normas de auditoría. El alcance de la auditoría hace referencia a las entidades y las fuentes de fondos que se auditan⁶ en un ejercicio determinado y debe incluir a las entidades extrapresupuestarias. Es posible que, en el caso de estos últimos, las EFS no sean siempre las encargadas de realizar la auditoría, ya que puede preverse el uso de otras instituciones fiscalizadoras. Cuando la capacidad de la EFS sea limitada, dicha entidad puede planificar el programa de auditoría ajustándose a las obligaciones legales de auditoría en forma plurianual a fin de asegurar que las entidades y funciones más expuestas a riesgos se aborden regularmente, en tanto que otras entidades y funciones pueden abordarse con menor frecuencia. La labor de auditoría debe comprender todos los ingresos, gastos, activos y pasivos, independientemente de que estos estén reflejados o no en los informes financieros (véase el ID-28).

La observancia de las normas de auditoría, como las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y las Normas Internacionales de Auditoría de la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y la Junta Internacional de Normas de Auditoría y Verificación⁷, debe garantizar que se dé especial importancia a los problemas importantes y sistemáticos de la GFP en los informes, así como a la realización de actividades de auditoría financiera y de fiscalización, como emitir una opinión sobre los estados financieros, la regularidad y corrección de las transacciones y el funcionamiento de los controles internos y los sistemas de adquisiciones. Las EFS deben aplicar un sistema de control de calidad para evaluar si sus auditorías cumplen las normas adoptadas. Estas evaluaciones se realizan generalmente a nivel interno en la EFS, aunque con independencia de las auditorías; sin embargo, algunos organismos externos también pueden contribuir al proceso de control de calidad, por ejemplo, a través de exámenes de expertos o un organismo profesional reglamentario. Los informes de la evaluación independiente del control de calidad deben ser la principal fuente para determinar si, en general, se cumplen las normas de auditoría.

⁶ Es decir, que están incluidos en la ejecución del plan de auditoría global basado en el riesgo establecido por el auditor externo para un ejercicio determinado, independientemente de que el plan requiera o no una labor de auditoría significativa respecto de esa entidad o ese fondo.

⁷ Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores sobre auditoría financiera están basadas en las Normas Internacionales de Auditoría correspondientes, que orientan la auditoría de los estados financieros, incluidos los requisitos conexos en materia de fiscalización, como la consideración de las leyes y reglamentaciones en una auditoría de los estados financieros.

La **dimensión 30.2** evalúa la puntualidad de la presentación de los informes de auditoría sobre la ejecución del presupuesto al Poder Legislativo, o a quienes tienen a su cargo la dirección de la entidad auditada, como un elemento esencial para garantizar la oportuna rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo y al público en general. El marco exige que las demoras en la presentación de los informes de auditoría se consideren a partir del fin del período cubierto, cuando no se esté realizando ninguna auditoría financiera, o a partir de la fecha de recepción por parte del auditor externo de los respectivos informes financieros no auditados, cuando se esté realizando una auditoría financiera. Cuando los informes de auditoría se elaboren por separado en diferentes unidades del Gobierno central, la demora global podrá evaluarse como un promedio ponderado de las demoras en las respectivas unidades, ponderado por sus ingresos o por sus gastos, de ambos valores el que sea mayor.

Si los estados financieros no son aceptados en la auditoría externa, y son devueltos para completarlos o corregirlos, la fecha efectiva de presentación es la fecha en que el auditor externo considera que los estados financieros están completos y disponibles para su auditoría.

La **dimensión 30.3** evalúa la medida en que el Poder Ejecutivo o la entidad auditada llevan a cabo el seguimiento eficaz y oportuno de las recomendaciones u observaciones de la auditoría externa. La prueba del seguimiento eficaz de las conclusiones de la auditoría incluyen la presentación, por parte del Poder Ejecutivo o de la entidad auditada, de una respuesta formal por escrito a las conclusiones de la auditoría, en la que se indique cómo se abordarán los problemas señalados, o bien que ellos ya se han abordado, por ejemplo, una carta de la administración. En los informes de seguimiento se podrá dejar constancia de la aplicación de las conclusiones mediante una síntesis de la medida en que las entidades auditadas han respondido a las preguntas de la auditoría y aplicado las recomendaciones u observaciones pertinentes. Se debe tener en cuenta que el seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Poder Legislativo se evalúa por separado en el ID-31.

La **dimensión 30.4** evalúa la independencia de las EFS del Poder Ejecutivo. La independencia es esencial para que el sistema de rendición de cuentas financieras sea eficaz y confiable, y debe estar estipulada en la Constitución o en un marco jurídico similar. En la práctica, la independencia se revela en los mecanismos de designación (y destitución) de la máxima autoridad de la EFS y de los miembros de las instituciones colegiadas, en la no interferencia en la planificación e implementación de la labor de auditoría de la EFS y en los procesos de aprobación y de desembolsos de su presupuesto. El mandato de la EFS debe comprender todas las actividades del Gobierno central y permitir que la EFS realice una amplia gama de actividades de auditoría, específicamente, auditorías financieras, de fiscalización y del desempeño. La EFS debe tener acceso irrestricto a documentos, registros e información. Cabe destacar que las auditorías del desempeño están incluidas en el ID-8, mientras que el ID-30 se centra en la auditoría de los informes financieros anuales del Gobierno.

ID-31. Escrutinio legislativo de los informes de auditoría

Descripción

Este indicador se centra en el escrutinio legislativo de los informes financieros auditados del Gobierno central, incluidas las unidades institucionales, en la medida en que a) por ley deban presentar informes de auditoría al Poder Legislativo, o b) la unidad matriz o superior deba contestar preguntas y tomar medidas en su nombre. Contiene cuatro dimensiones y utiliza el método **M2** para determinar la calificación global.

Dimensiones y calificación

Calificación	Requisitos mínimos para la calificación
31.1. Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría	
A	El Poder Legislativo ha terminado de examinar los informes de auditoría sobre los informes financieros anuales dentro de los tres meses de haberlos recibido.
B	El Poder Legislativo ha terminado de examinar los informes de auditoría sobre los informes financieros anuales dentro de los seis meses de haberlos recibido.
C	El Poder Legislativo ha terminado de examinar los informes de auditoría sobre los informes financieros anuales dentro de los 12 meses de haberlos recibido.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
31.2. Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías	
A	Periódicamente se llevan a cabo audiencias para la revisión exhaustiva de los principales hallazgos de los informes de auditoría con los funcionarios responsables de todas las entidades auditadas que han merecido un dictamen adverso o con reservas de los auditores o en cuyo respecto los auditores se han abstenido de opinar.
B	Se llevan a cabo audiencias para la revisión exhaustiva de los principales hallazgos de los informes de auditoría con los funcionarios responsables de la mayor parte de las entidades auditadas que han merecido un dictamen adverso o con reservas de los auditores o en cuyo respecto los auditores se han abstenido de opinar.
C	Ocasionalmente se llevan a cabo audiencias para la revisión exhaustiva de los principales hallazgos de los informes de auditoría que abarcan a unas pocas entidades auditadas o que se llevan a cabo únicamente con funcionarios del Ministerio de Finanzas.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
31.3. Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría	
A	El Poder Legislativo formula recomendaciones sobre las medidas que debe aplicar el Poder Ejecutivo y realiza un seguimiento sistemático de su aplicación.
B	El Poder Legislativo formula recomendaciones sobre las medidas que debe aplicar el Poder Ejecutivo y realiza un seguimiento de su aplicación.
C	El Poder Legislativo formula recomendaciones sobre las medidas que debe aplicar el Poder Ejecutivo.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.
31.4. Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría	
A	Todas las audiencias se realizan en público, salvo en circunstancias estrictamente limitadas, como las deliberaciones relacionadas con la seguridad nacional o cuestiones confidenciales similares. Los informes del comité responsable se debaten ante el pleno del Poder Legislativo y se publican en un sitio web oficial o por cualquier otro medio de fácil acceso para el público.
B	Las audiencias se realizan en público, salvo unas pocas excepciones, además de las deliberaciones relacionadas con la seguridad nacional o cuestiones confidenciales similares. Los informes del comité responsable se distribuyen al pleno del Poder Legislativo y se publican en un sitio web oficial o por cualquier otro medio de fácil acceso para el público.
C	Los informes del comité responsable se publican en un sitio web oficial o por cualquier otro medio de fácil acceso para el público.
D	El desempeño es inferior al requerido para obtener la calificación C.

Alcance

Gobierno central.

Período

Últimos tres ejercicios fiscales finalizados.

Orientación sobre las mediciones

El Poder Legislativo cumple una función clave de examen de la ejecución del presupuesto que ha aprobado. Por lo general, ella se lleva a cabo a través de uno o más comités o comisiones legislativos que examinan los informes de los auditores externos e interpelan a las partes responsables respecto de las conclusiones de los informes. Para que este examen se considere completo, es preciso que cualquier comité con mandato presente un informe sobre los resultados del examen de los informes de los auditores externos para la consideración (y, preferentemente, el debate) de toda la cámara del Poder Legislativo. Usualmente, esto es necesario para que el Poder Ejecutivo esté en condiciones de dar una respuesta formal, aunque pueden adoptarse medidas correctivas en cualquier momento. El funcionamiento de uno o más comités dependerá de la suficiencia de recursos financieros y técnicos, y de que se les asigne tiempo suficiente para llevar a cabo un examen actualizado de los informes de auditoría.

La **dimensión 31.1** evalúa la puntualidad del examen por parte del Poder Legislativo, que es un factor clave para la eficacia de la función de rendición de cuentas. La puntualidad puede verse afectada por el aumento de la presentación de informes de auditoría, cuando los auditores externos estén poniéndose al día con un atraso. En tales casos, el comité o los comités tal vez decidan dar prioridad a los informes de auditoría correspondientes a los períodos más recientes y a las entidades auditadas que tienen un historial de cumplimiento deficiente. La evaluación debe considerar favorablemente los elementos de buenas prácticas y no basarse en la demora para examinar los informes que abarquen períodos más distantes.

La **dimensión 31.2** evalúa la medida en que se llevan a cabo audiencias acerca de las principales conclusiones de las EFS. Las audiencias sobre las principales conclusiones de los informes de los auditores externos solo pueden considerarse “en profundidad” si incluyen a representantes tanto de la EFS, para que expliquen las observaciones y las conclusiones, como del organismo auditado, para que ofrezcan aclaraciones y planteen un plan de acción para solucionar la situación. “Unas pocas” se refiere a menos del 25 % y más del 10 % (en términos de valor) de las unidades del Gobierno que han merecido un dictamen adverso o con reservas de los auditores o en cuyo respecto los auditores se han abstenido de opinar, en consonancia con los órdenes de magnitud estándar aplicados en todo el marco del PEFA según se establece en la sección 2.1.4.

La **dimensión 31.3** evalúa la medida en que el Poder Legislativo formula recomendaciones y realiza el seguimiento de su aplicación. El comité responsable puede recomendar las medidas y sanciones que debe aplicar el Poder Ejecutivo, además de adoptar las recomendaciones formuladas por los auditores externos (véase el ID-30). Además, se espera que el comité cuente con un sistema de seguimiento para garantizar la debida consideración de dichas recomendaciones por parte del Poder Ejecutivo.

El seguimiento se define como “sistemático” cuando existe un sistema para realizar el seguimiento de las recomendaciones y este se utiliza para registrar las recomendaciones y las medidas que se han adoptado o se ha omitido adoptar para aplicarlas, y cuando para cada recomendación el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo reciben en audiencias posteriores información respecto de la aplicación u omisión de aplicar esas recomendaciones.

La **dimensión 31.4** evalúa la transparencia de la función de examen en lo que respecta al acceso público. Permitir el acceso público a las audiencias del comité es una buena oportunidad para que un comité parlamentario informe a la población sobre su trabajo y facilita el examen público de las actuaciones. Las audiencias pueden ser “abiertas” al público de diferentes maneras, que incluyen desde permitir el acceso excepcional del público a la sala del comité hasta invitar a miembros del público a debatir sobre un tema. El examen público también puede llevarse a cabo mediante la transmisión de las actuaciones por un medio de comunicación masiva (radio o televisión) que permita a los ciudadanos seguir lo que está sucediendo en ese momento en los comités. La dimensión 31.4 se centra en el acceso del público en general y no evalúa específicamente si se invita a los miembros del público a participar en las audiencias.

Si el Poder Legislativo no exige una auditoría externa de los informes financieros anuales que el Gobierno presenta (véase el ID-29), no está cumpliendo su rol de garantizar la rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo, lo que redundará en una calificación “D” en todas las dimensiones del presente indicador.



TERCERA PARTE: EL INFORME PEFA

En esta parte del marco de referencia se entrega orientación para la preparación del informe PEFA, que incluye una descripción de la información que debe incluir el informe y un modelo sobre la manera de consignar y presentar esta información.

Los informes PEFA se elaboran para los Gobiernos y tienen por objeto aportar información sobre sus iniciativas de reforma, en general, y de GFP, en particular. Con ese fin, es fundamental que los Gobiernos participen en la evaluación y proporcionen insumos y comentarios durante todo el proceso.

Se espera que los Gobiernos publiquen los informes PEFA y los pongan a disposición de las personas interesadas, tanto dentro como fuera del país objeto del informe. El sitio web del PEFA contiene todos los informes presentados al Secretariado PEFA desde el inicio del programa. Asimismo, todos los informes publicados por los Gobiernos están a disposición del público a través de ese sitio web.

El informe PEFA tiene como objetivo proporcionar una evaluación completa e integrada del desempeño de un país en materia de GFP basada en un análisis orientado por indicadores de los principales elementos del sistema de GFP. También se evalúa en qué medida ha cambiado el desempeño de la GFP desde evaluaciones anteriores. La información pertinente figura en el cuerpo del documento. En general, los anexos no se utilizan para examinar el análisis y las conclusiones del informe, sino para presentar grandes cuadros de datos e información detallada sobre cuestiones tales como el control financiero interno.

El informe PEFA refleja una evaluación del desempeño actual del sistema de GFP y no incluye recomendaciones en materia de reformas ni planes de acción. Las diferencias de opinión respecto de las conclusiones del informe entre el Gobierno y otros actores involucrados en la elaboración de la evaluación se pueden incorporar al informe en la forma de un anexo.

La estructura del informe se muestra en el índice de la página siguiente.

Al inicio del informe —y antes del resumen ejecutivo— se presentan un índice y una lista de abreviaciones utilizadas. Asimismo, se incluye información sobre aspectos pertinentes, como la vigencia del ejercicio fiscal, la moneda utilizada en el informe y el tipo de cambio con las principales monedas internacionales, como el dólar de los Estados Unidos de América y el euro.

En la sección 2 se especifican algunos cuadros de datos obligatorios y la sección 3 contiene cuadros para los indicadores seleccionados. Los cuadros deben completarse en la medida en que se disponga de información, la que se debe presentar en un formato que los evaluadores consideren adecuado. No se espera que los evaluadores realicen grandes tareas de recolección o procesamiento de datos para los cuadros obligatorios. Se deben usar datos que se puedan obtener fácilmente para ofrecer un panorama general del Gobierno central y sus operaciones, como base para formular comentarios en la parte narrativa del informe.

En el resto de este apartado se detalla la información que debe contener cada sección del informe PEFA.

ESTRUCTURA DEL INFORME PEFA

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

- 1.1 Fundamentación y propósito
- 1.2 Gestión de la evaluación y control de calidad
- 1.3 Metodología de la evaluación

INFORMACIÓN DE ANTECEDENTES SOBRE EL PAÍS

- 2.1 Situación económica del país
- 2.2 Tendencias fiscales y presupuestarias
- 2.3 Marcos jurídico y reglamentario para la GFP
- 2.4 Mecanismos institucionales para la GFP
- 2.5 Otras características importantes de la GFP y el entorno para sus operaciones

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GFP

- 3.1 Confiabilidad del presupuesto
- 3.2 Transparencia de las finanzas públicas
- 3.3 Gestión de activos y pasivos
- 3.4 Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas
- 3.5 Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
- 3.6 Contabilidad y presentación de informes
- 3.7 Escrutinio y auditoría externos

CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE GFP

- 4.1 Evaluación integrada del desempeño de la GFP
- 4.2 Eficacia del marco de control interno
- 4.3 Fortalezas y debilidades de la GFP
- 4.4 Cambios en el desempeño de la GFP desde la evaluación anterior

PROCESO DE REFORMA DE LA GFP EN EL GOBIERNO

- 5.1 Estrategia para la reforma de la GFP
- 5.2 Iniciativas de reforma recientes y en curso
- 5.3 Contexto institucional

ANEXOS

- Anexo 1: Resumen de los indicadores de desempeño
- Anexo 2: Resumen de las observaciones del marco de control interno
- Anexo 3: Fuentes de información

Resumen ejecutivo

El objetivo del resumen ejecutivo es ofrecer una descripción general integrada y estratégica de las conclusiones del informe. El resumen abarca el impacto del sistema de GFP en el logro de la disciplina fiscal agregada, la asignación estratégica de recursos y la prestación eficiente de servicios públicos. Asimismo, contiene los principales cambios experimentados en la medición del desempeño desde cualquier evaluación anterior existente.

Esta sección debería abarcar tres páginas de narrativa y un cuadro con las calificaciones de los indicadores.

El resumen ejecutivo recoge la información, los datos o los análisis que se presentan en las secciones 1 a 5 del informe. Incorpora la siguiente información:

- Una breve explicación del propósito y la gestión de la evaluación.
- Una explicación del contenido y la oportunidad de la evaluación, es decir, qué se evalúa y en qué momento.
- Una explicación de la manera en que los sistemas de GFP afectan a los tres resultados principales en materia fiscal y presupuestaria. Esto abarca la estructura económica, política y administrativa específica del país y pone de relieve las principales fortalezas y debilidades identificadas en el informe que probablemente incidirán en el desempeño de la GFP.
- Un resumen de los principales cambios en el desempeño desde cualquier evaluación PEFA anterior. Este resumen también se estructura en consonancia con los tres resultados principales en materia fiscal y presupuestaria.
- Una breve descripción general de la agenda o el programa nacional de reformas en curso o previstas de la GFP, que incluya la relación con los cambios recientes en el desempeño y las principales debilidades identificadas en el informe.

El resumen ejecutivo va acompañado de un cuadro —que no pasará de una página— donde se ofrece una descripción general de las calificaciones de cada uno de los indicadores PEFA.

1. Introducción

El objetivo de la introducción es explicar el contexto y el propósito de la evaluación de la GFP, el proceso de preparación del informe PEFA y la metodología empleada para llevar adelante la evaluación.

Esta sección debería abarcar tres páginas de narrativa y un cuadro con las calificaciones de los indicadores.

1.1. Fundamentación y propósito

En esta sección se describen los objetivos de la evaluación PEFA y cualquier otra información sobre los antecedentes del ejercicio, lo que incluye las razones por las que se lleva a cabo en este momento, las referencias a cualquier evaluación PEFA anterior y su importancia para las actividades de reforma en curso.

1.2. Gestión de la evaluación y control de calidad

En esta sección se describe el proceso de preparación del informe, que incluye i) la identificación de la organización que inició y encargó la evaluación, ii) la medida en que funcionarios del Gobierno participaron en la preparación del informe y iii) las funciones y contribuciones de cualquier otro actor involucrado en la evaluación.

RECUADRO 1.1: Mecanismos para la gestión de la evaluación y el control de calidad

Organización de la gestión de la evaluación PEFA

- Equipo de supervisión; presidente y miembros: [nombres y organizaciones]
- Responsable de la evaluación: [nombre y organización]
- Líder y miembros del equipo de evaluación: [nombre y organización de cada uno de ellos]

Revisión de la nota conceptual o los términos de referencia

- Fecha del borrador revisado de la nota conceptual o los términos de referencia:
- Revisores invitados: [nombre y organización de cada uno de ellos, o como grupo, por ejemplo, el Equipo de Supervisión]
- Revisores que aportaron comentarios: [nombre y organización de cada uno de ellos, en concreto el Secretariado PEFA y la(s) fecha(s) de su revisión o sus revisiones, o como grupo, por ejemplo, el Equipo de Supervisión]
- Fecha(s) de la versión final de la nota conceptual o los términos de referencia:

Revisión del informe de evaluación

- Fecha(s) del borrador o los borradores revisado(s) del informe o los informes:
- Revisores invitados: [nombre y organización de cada uno de ellos, en concreto el Secretariado PEFA y la(s) fecha(s) de su revisión o sus revisiones, o como grupo, por ejemplo, el Equipo de Supervisión]. Revisores que aportaron comentarios: [nombre y organización de cada uno de ellos]

1.3. Metodología de la evaluación

En esta sección se describen las decisiones adoptadas sobre la metodología para la evaluación y consta de cuatro puntos:

- 1. La cobertura de la evaluación:** Se refiere a la cobertura institucional de la evaluación, que generalmente será el Gobierno central o un Gobierno subnacional. Con el fin de entender el alcance de la evaluación, en el informe se especificará qué unidades institucionales y operaciones se cubren en la evaluación y cuáles no. La definición de la cobertura del Gobierno evaluado se delimitará tanto con relación a otros niveles de Gobierno como con relación a otros sectores del Gobierno general, por ejemplo, las unidades institucionales que no forman parte del Gobierno central, como las empresas o corporaciones del sector público. En la definición de la cobertura aplicable a cada indicador se debe explicar y fundamentar toda modificación que se aparte de Gobierno central o de un Gobierno subnacional. En particular, se especificará la cobertura de los fondos de seguridad social, los fondos soberanos y los instrumentos de financiamiento estructurado, como las APP. La definición de la cobertura de la evaluación será congruente con la descripción de las unidades institucionales y las operaciones fiscales, conforme se establece en las subsecciones 2.3 y 2.4 del informe.
- 2. El momento de la evaluación:** Se refiere a la descripción de los períodos críticos de la evaluación y la identificación de la fecha de corte para la medición del desempeño. La fecha de corte es la última fecha para la cual se tuvieron en cuenta los datos incluidos en la evaluación y es fundamental para identificar el “último ejercicio fiscal finalizado” que se menciona en muchas dimensiones; además, es la fecha clave para analizar las circunstancias existentes “en el momento de la evaluación”, que es pertinente para otras dimensiones.
- 3. Las fuentes de información:** El equipo de evaluación deberá recoger información de los funcionarios de todas las instituciones centrales a la GFP, así como de las diversas entidades presupuestarias y otras unidades institucionales del Gobierno objeto de la evaluación. Con el fin de obtener una muestra razonable de las instituciones relevantes, en el marco de las limitaciones de recursos del equipo de evaluación, las entidades respecto de las cuales se recabará información deben seleccionarse de forma independiente para cada indicador. La base para seleccionar a las entidades del Gobierno de las cuales se obtiene información se especifica con frecuencia en las orientaciones correspondientes a cada indicador. Las entidades del Gobierno seleccionadas para cada indicador se deben describir en el informe en la parte narrativa del indicador correspondiente, junto con el método empleado para seleccionar una muestra, cuando sea pertinente.

En esta sección también se describen las otras fuentes de información usadas para la evaluación, que pueden incluir las siguientes: los documentos obtenidos y las entrevistas con representantes de otros niveles de Gobierno, empresas o corporaciones públicas, el sector privado, organizaciones no gubernamentales, instituciones de financiamiento externo y agencias de cooperación al desarrollo. Se debe incluir una lista completa de las personas entrevistadas en el anexo 3 del informe.

- 4. Otras cuestiones metodológicas relacionadas con la preparación del informe,** por ejemplo, se debe reportar toda desviación en el uso de la serie completa de los indicadores de la metodología del PEFA o si la evaluación se lleva a cabo de forma independiente o se combina con otros instrumentos de diagnóstico de la GFP. El tratamiento que se da a los indicadores que no son aplicables o no se utilizan en una evaluación particular se discuten en la primera parte de la sección 2.1 de este documento.

2. Información de antecedentes sobre el país

El objetivo de esta sección consiste en proporcionar información sobre el país sujeto a evaluación para que se pueda comprender en forma suficiente el contexto más amplio de las reformas de la GFP, así como las características fundamentales del sistema existente en el país.

La extensión sugerida para esta sección es de 6 a 10 páginas.

La sección está estructurada de la siguiente manera:

2.1. Situación económica del país

- **Contexto del país**, incluye datos relevantes sobre la población, el nivel de ingresos, el porcentaje de la población situado por debajo de la línea de pobreza, la tasa de crecimiento, la inflación, la estructura económica y los principales obstáculos para el crecimiento y el desarrollo. Este apartado debe incluir información que permita establecer si la economía y los ingresos del Gobierno dependen de manera significativa de fuentes específicas, como la explotación de recursos naturales o el apoyo financiero de organismos de financiamiento externo y agencias de cooperación al desarrollo.
- **Los principales desafíos económicos que enfrenta el Gobierno y las reformas de orden general**, con especial atención a las cuestiones que representan grandes riesgos fiscales y podrían afectar a los objetivos de la reforma fiscal y de la GFP.
- **Los principales indicadores económicos** de los últimos tres años se pueden presentar en un cuadro como el cuadro 2.1 que se incluye a continuación.

CUADRO 2.1: Indicadores económicos seleccionados

	Ejercicio t-2	Ejercicio t-1	Ejercicio t
PIB			
PIB per cápita (unidades monetarias)			
Crecimiento real del PIB (%)			
Índice de precios al consumidor (variación media anual) (%)			
Deuda pública bruta (% del PIB)			
Términos de intercambio (variación porcentual anual)			
Saldo en cuenta corriente (% del PIB)			
Total de la deuda externa (% del PIB)			
Reservas internacionales brutas (en meses de importaciones)			

Los principales indicadores se incluyen a modo de ejemplo únicamente y es posible que otros indicadores sean útiles para analizar la situación del país en evaluación.

2.2. Tendencias fiscales y presupuestarias

La información que se utiliza en esta subsección se extrae de análisis existentes sobre la política fiscal y la política del gasto, o de otros estudios pertinentes.

- **Desempeño fiscal:** El informe incluye un breve comentario sobre las principales tendencias en materia de disciplina fiscal agregada registradas en los últimos tres años, basado en la información que aparece en el cuadro 2.2. Contiene también otra información pertinente, por ejemplo, sobre el saldo de la deuda, que se incluye en el cuadro 2.1. En esta sección se puede proporcionar información sobre el conjunto de los objetivos y las metas establecidos en materia fiscal, así como cualquier regla fiscal aprobada mediante ley, de forma directa o haciendo referencia al ID-15, en la sección 3 del informe PEFA.

CUADRO 2.2: Datos fiscales agregados

Datos reales del Gobierno central (porcentaje del PIB)			
	Ejercicio t-2	Ejercicio t-1	Ejercicio t
Ingresos totales			
–Ingresos nacionales			
–Donaciones			
Gastos totales			
–Gastos no relacionados con intereses			
–Gastos relacionados con intereses			
Déficit agregado (incluidas las donaciones)			
Déficit primario			
Financiamiento neto			
–externo			
–interno			

El cuadro debe mostrar los totales generales para el sector del Gobierno central. Si solo se incluyen datos presupuestarios, se debe mencionar este aspecto específicamente.

- **Asignación de recursos:** En el informe se incluye información sobre las tendencias en la asignación sectorial y por clasificación económica de los recursos. También se enuncian las prioridades establecidas en la estrategia nacional y la medida en que las asignaciones presupuestarias reflejan esas prioridades.

CUADRO 2.3: Asignaciones presupuestarias por sectores

Asignaciones presupuestarias reales por sectores (porcentaje del gasto total)			
	Ejercicio t-2	Ejercicio t-1	Ejercicio t
Salud			
Educación			
Agricultura			
Etc.			

Los datos de los cuadros 2.2 y 2.3 se presentarán de acuerdo con la clasificación utilizada por el Gobierno.

CUADRO 2.4: Asignaciones presupuestarias por categorías de la clasificación económica

Asignaciones presupuestarias reales por categorías de la clasificación económica (porcentaje del gasto total)			
	Ejercicio t-2	Ejercicio t-1	Ejercicio t
Gasto corriente			
–Sueldos y salarios			
–Bienes y servicios			
–Pagos de intereses			
–Transferencias			
–Otros			
Gastos de capital			

2.3. Marcos jurídico y reglamentario para la GFP

En el informe se enumeran y resumen las leyes y los reglamentos que determinan la estructura y guían el funcionamiento del sistema de GFP. Normalmente, el punto de partida de este análisis es la Constitución del país. En esta subsección se explica la distinción entre los diferentes poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), los fundamentos jurídicos de los diferentes niveles de Gobierno (central, estatal, municipal, etc.) y otras estructuras de organización, como las entidades extrapresupuestarias y las empresas y corporaciones públicas. También se describe el grado de integración o fragmentación de la legislación que cubre distintos aspectos de la GFP, como la gestión presupuestaria, la recaudación de ingresos, la gestión de las inversiones y la deuda pública, las adquisiciones, la contabilidad, la supervisión externa, etc., y se subrayan las disposiciones importantes específicas del país. Cuando corresponde, se incluye una breve descripción de las modificaciones incorporadas recientemente en el marco jurídico.

En una subsección se debe también describir el marco jurídico y reglamentario establecido para el funcionamiento del sistema de control interno. De acuerdo con las normas internacionales⁸, el control interno es un proceso integral diseñado para abordar los riesgos y ofrecer una garantía razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se lograrán los siguientes objetivos generales: i) la ejecución de las operaciones de manera ordenada, ética, económica, eficiente y eficaz; ii) el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas; iii) el cumplimiento de las leyes y los reglamentos aplicables, y iv) la protección de los recursos frente a las pérdidas, las malversaciones y los daños. Para alcanzar estos objetivos generales, el sistema de control interno debe constar de cinco componentes interrelacionados: entorno de control, evaluación del riesgo, actividades de control, información y comunicación, y seguimiento. Ese enfoque integrado está diseñado para que las entidades públicas establezcan controles eficaces adaptados a sus objetivos y riesgos y sienta las bases que permiten describir y evaluar el control interno. La descripción de las políticas y el marco jurídico y reglamentario establecido para el control interno en esta subsección debe referirse a cada uno de esos cinco componentes.

Esta descripción debe complementarse en la sección 2.4 con información acerca de la estructura institucional que respalda la implementación del sistema de control interno. En la subsección 4.2 se ofrecerá una indicación general de la eficacia del marco de control interno. Esa sección se basa tanto en esta subsección como en las actividades de control que se valoran en los indicadores de desempeño correspondientes. Por lo tanto, las subsecciones 2.3 y 2.4 deben contener una descripción del diseño del marco de control interno y en la sección 4.2 se debe evaluar si este opera de manera eficaz para alcanzar los objetivos previstos.

⁸ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, “Guía para las normas de control interno del sector público” (INTOSAI GOV 9100).

2.4. Mecanismos institucionales para la GFP

En el informe se describe la estructura del sector público general y el Gobierno central, respectivamente, en términos del número de instituciones involucradas y la importancia financiera de cada subsector, tal como se ilustra en los cuadros 2.5, 2.6 y 2.7. Se puede reunir información de varias fuentes, como las estadísticas financieras del Gobierno, las cuentas consolidadas del Gobierno y las estadísticas o las cuentas de instituciones individuales. Es preferible que los datos cubran el último ejercicio fiscal finalizado. Se proporciona una explicación de las fuentes de información a fin de indicar, por ejemplo, si los totales pueden involucrar elementos de doble contabilidad o desviaciones de los datos empleados para calificar los indicadores del resultado en el marco del pilar I.

La información sirve de base para entender la cobertura y el alcance de la evaluación, como se indica en la sección 1.3 del informe, y la importancia relativa de los diferentes segmentos del sector público para el análisis en la sección 4.

CUADRO 2.5: Estructura del sector público (número de entidades y volumen financiero)

Ejercicio:	Sector público				
	Subsector del Gobierno		Fondos de seguridad social ^{1/}	Subsector de empresas o corporaciones públicas	
	Entidad presupuestaria	Entidades extrapresupuestarias		Empresas o corporaciones públicas no financieras	Empresas o corporaciones públicas financieras
Central	^{2/}				
Primer nivel subnacional (estados)					
Nivel(es) inferior(es) subnacional(es)					

^{1/} Dependiendo del control de la gestión y los mecanismos de financiamiento, un fondo de seguridad social es una entidad del sector público que puede formar parte de un nivel de Gobierno concreto o clasificarse como un subsector independiente del sector público (véase el párrafo 2.78 del MEFP 2014).

^{2/} “Gobierno central presupuestario” comprende a todas las entidades del Gobierno central incluidas en el presupuesto del Gobierno central.

CUADRO 2.6: Estructura financiera del Gobierno central: estimaciones presupuestarias (en unidades monetarias)

Ejercicio:	Gobierno central			
	Entidad presupuestaria	Entidades extrapresupuestarias	Fondos de seguridad social	Total agregado ^{1/}
Ingresos				
Gastos				
Transferencias a (-) y de (+) otras unidades del Gobierno general				
Pasivos				
Activos financieros				
Activos no financieros				

^{1/} Cuando se disponga de esta cifra, debe ser el total consolidado, aunque se puede usar otro método de agregación (con su explicación correspondiente).

CUADRO 2.7: Estructura financiera del Gobierno central: gasto real (en unidades monetarias)

Ejercicio:	Gobierno central			
	Entidad presupuestaria	Entidades extrapresupuestarias	Fondos de seguridad social	Total agregado ^{1/}
Ingresos				
Gastos				
Transferencias a (-) y de (+) otras unidades del Gobierno general				
Pasivos				
Activos financieros				
Activos no financieros				

1/ Cuando se disponga de esta cifra, debe ser el total consolidado, aunque se puede usar otro método de agregación (con su explicación correspondiente).

En esta subsección se describen las responsabilidades de las principales entidades que intervienen en la GFP, incluidas las que forman parte de los distintos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los diferentes niveles de Gobierno (Gobierno central y Gobiernos subnacionales) y las entidades extrapresupuestarias (cuando sea pertinente y con referencias a los datos sobre la importancia relativa de los diferentes segmentos del sector público, tal como se dispone en la subsección 2.3). Se incluye información adicional sobre las amplias responsabilidades de GFP distribuidas entre las instituciones centrales a la GFP (como el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Planificación, la dirección de ingresos, el Banco Central, la EFS, etc.) y entre el Ministerio de Finanzas y los ministerios técnicos. Se describen la estructura de organización y las responsabilidades institucionales del Ministerio de Finanzas y, en caso de disponer de un organigrama, este se incluye en un anexo. Se mencionan todos los cambios recientes en la distribución de estas responsabilidades.

En particular, se dedica especial atención a las estructuras institucionales que se han establecido como parte del marco de control interno, incluidas sus respectivas funciones y sus responsabilidades.

2.5. Otras características importantes de la GFP y el entorno para sus operaciones

En esta subsección se describen las principales características del sistema de GFP, con la inclusión de lo siguiente: su nivel de descentralización, el volumen de ingresos asignados a las entidades extrapresupuestarias, el tipo de control que ejercen los organismos de supervisión externa y cualquier cambio reciente. También se explican todas las disposiciones legales y estructuras institucionales para la participación del público en la gestión del presupuesto, una actividad complementaria al papel del Poder Legislativo como representante de los intereses de los ciudadanos.

La información proporcionada en esta subsección será descriptiva y a través de ella no se intentará evaluar el cumplimiento de las normas vigentes ni las funciones efectivamente cumplidas por el Poder Legislativo y la auditoría externa. Estas cuestiones se incluyen en la evaluación detallada del sistema de GFP (sección 3) y el análisis de las distintas funciones (sección 4).

3. Evaluación del desempeño de la GFP

El objetivo de esta sección consiste en proporcionar una evaluación de los elementos esenciales del sistema de GFP, captados por los indicadores, y dar cuenta del avance hacia el objetivo de mejorarlos.

La extensión sugerida para esta sección es de 30 a 40 páginas.

La sección está estructurada de la siguiente manera:

- 3.1. Confiabilidad del presupuesto
- 3.2. Transparencia de las finanzas públicas
- 3.3. Gestión de activos y pasivos
- 3.4. Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas
- 3.5. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
- 3.6. Contabilidad y presentación de informes
- 3.7. Escrutinio y auditoría externos

En cada subsección se analizan los indicadores correspondientes. Por ejemplo, la subsección 3.2, sobre transparencia de las finanzas públicas, se centra en los indicadores ID-4 a ID-9. La información se presenta en el mismo orden numérico que los indicadores.

La información sobre cada indicador se presenta por separado e incluye la evaluación de la situación actual, el cambio del desempeño en el tiempo y una descripción de las medidas de reforma que se están incorporando para corregir las debilidades identificadas. El texto debe incluir cinco elementos:

1. La descripción general de las características del indicador dentro del alcance cubierto.
2. El nivel de desempeño y la evidencia para la calificación de cada dimensión.
3. El cambio en el desempeño desde la evaluación anterior, cuando corresponda.
4. Las actividades de reforma recientes o en curso.
5. El resumen de las calificaciones y el cuadro de resultados.

1. Descripción general del sistema en relación con el indicador

En este párrafo se pueden describir los mecanismos institucionales y organizacionales y la legislación correspondiente al tema evaluado por el indicador.

2. Nivel de desempeño y evidencia para la calificación de cada dimensión

- El texto permite comprender claramente el desempeño real de cada una de las dimensiones de la GFP captadas por los indicadores y el fundamento de la calificación que se le asigna. Cada dimensión del indicador se analiza en el texto y se considera en forma de dar a conocer la calificación específica (A, B, C o D) asignada a la dimensión.
- En el informe se indica la evidencia real, incluidos los datos cuantitativos, que sirve de respaldo a la evaluación. En la medida de lo posible, la información debe ser específica, por ejemplo, en términos de cantidades, fechas y períodos.
- Se deja constancia de todo problema de oportunidad o confiabilidad de la información o evidencia.
- Si no se ha obtenido información suficiente sobre todos los aspectos de un indicador o alguna de sus dimensiones, se deja constancia expresa.

3. Cambio en el desempeño desde una evaluación PEFA anterior

Se informa el cambio del desempeño en el tiempo para cada indicador con el objeto de complementar la calificación del indicador en los casos en que se ha llevado a cabo una evaluación PEFA anterior. Esto tiene por objeto captar los aspectos dinámicos del proceso de reforma y el desarrollo de la capacidad en el país, sin perjuicio de evaluar con suficiente rigor los cambios en curso⁹.

La elaboración de informes sobre los cambios en el desempeño en el tiempo entraña lo siguiente:

- presentar la evidencia de la calificación de cada dimensión e indicador en comparación con la calificación anterior;
- subrayar las dificultades de comparabilidad con la evaluación anterior, como las diferencias de cobertura, los cambios de las definiciones relacionadas con el tema, las diferencias en la interpretación de los datos, etc., con el fin de revelar totalmente el nivel de solidez de las pruebas del cambio;
- explicar los cambios en el desempeño que, si bien no se reflejan en un cambio de la calificación, de todos modos se han comprobado. Esto puede incluir un cambio en el desempeño respecto de uno o más requisitos para la calificación de una dimensión, o el hecho de que tal vez no haya cambiado la calificación general del indicador aunque se ha asignado una calificación diferente a una o más de sus dimensiones.

4. Actividades de reforma recientes o en curso

Las actividades pertinentes para el indicador incluirán reformas:

- que puedan haber repercutido en el desempeño,
- que se hayan llevado a cabo, pero de cuyo impacto aún no se disponga de evidencias,
- que se estén llevando a cabo, o
- que comenzarán cuando se realice la evaluación.

El informe no trata de evaluar la pertinencia o el éxito de la reforma, sino que se limita a señalar las posibles conexiones entre el desempeño y la reforma.

Las referencias a los planes de reforma del Gobierno o a la descripción de la condicionalidad existente requerida por las instituciones financieras o las agencias de cooperación al desarrollo (es decir, a las medidas de reformas aún no aplicadas) no se consideran pruebas suficientes para demostrar la situación o los avances en materia de medidas de reforma.

5. Resumen de las calificaciones y cuadro de resultados

Se sugiere el siguiente formato para el cuadro resumido.

Indicador/Dimensión (número y nombre)	Calificación	Breve fundamentación de la calificación
ID-XX (nombre)	(Calificación general)	
Dimensión X.1 ... etc. [en el caso de los indicadores multidimensionales, se explica cada dimensión por separado, así como la calificación agregada del indicador]		

⁹ El nivel de desempeño del sistema de GFP captado por los indicadores refleja una combinación de factores históricos, políticos, institucionales y económicos, y no representa necesariamente esfuerzos recientes o en curso **realizados por el Gobierno para mejorar ese desempeño**. Dado que existe una amplia diferencia entre los distintos niveles de calificación de los indicadores y las dimensiones PEFA, es posible que transcurran algunos años antes de que se observen mejoras en la calificación de los indicadores. Por ese motivo, en el informe PEFA se propone incluir comentarios sobre los avances realizados para mejorar el desempeño de la GFP captados por los indicadores.

4. Conclusiones del análisis de los sistemas de GFP

El objetivo de esta sección es presentar un análisis integrado basado en la información proporcionada en las secciones 2 y 3 anteriores, y llegar a conclusiones generales sobre el desempeño de los sistemas de GFP. En particular, a través del análisis se procura evaluar la manera en que el desempeño de los sistemas de GFP puede incidir en la capacidad del Gobierno para lograr los resultados fiscales y presupuestarios previstos e identificar las principales debilidades de los sistemas en este respecto.

La extensión sugerida para esta sección es de 6 a 10 páginas.

4.1. Evaluación integrada del desempeño de la GFP

La evaluación de los indicadores se explica en términos de sus implicancias para los siete pilares del desempeño de la GFP:

- I. Confiabilidad del presupuesto:** A fin de que el presupuesto del Gobierno sea útil para implementar las políticas, es necesario que sea realista y que se aplique tal como se aprueba originalmente.
- II. Transparencia de las finanzas públicas:** La transparencia de la información sobre las finanzas públicas es necesaria para garantizar que las actividades y operaciones de los Gobiernos tengan lugar en el marco de sus políticas fiscales y estén sujetas a sistemas adecuados de gestión presupuestaria y presentación de informes. La transparencia es una característica importante que permite el escrutinio externo de las políticas y los programas públicos y su ejecución.
- III. Gestión de activos y pasivos:** La gestión eficaz de activos y pasivos garantiza que los riesgos se identifiquen y supervisen adecuadamente, que se optimicen los recursos en las inversiones públicas, que las inversiones financieras generen rendimientos adecuados, que se planifique bien el mantenimiento de activos y que la enajenación de activos siga reglas claras. También asegura que los costos del servicio de la deuda se reduzcan al mínimo y que se haga un seguimiento adecuado de los riesgos fiscales, con el fin de poder adoptar medidas de mitigación en el momento oportuno.
- IV. Estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas:** La estrategia fiscal y los procesos de presupuestación basados en políticas hacen posible que el Gobierno planifique la movilización y el uso de recursos en consonancia con su estrategia y sus políticas fiscales.
- V. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria:** La ejecución presupuestaria previsible y controlada es necesaria para garantizar que los ingresos se recauden y los recursos se asignen y usen tal como lo previó el Gobierno y lo aprobó el Poder Legislativo. La gestión eficaz de la implementación de políticas y programas exige previsibilidad en la disponibilidad de recursos cuando estos sean necesarios, y el control garantiza que se cumplan las políticas, los reglamentos y las leyes durante el proceso de ejecución presupuestaria.
- VI. Contabilidad y presentación de informes:** Se requiere información financiera puntual, pertinente y confiable para apoyar los procesos de gestión fiscal y presupuestaria y de toma de decisiones.
- VII. Escrutinio y auditoría externos:** El escrutinio y la auditoría externos eficaces por el Poder Legislativo propician que se pueda exigir al Poder Ejecutivo que rinda cuentas por sus políticas fiscales y de gasto y su ejecución.

A través del análisis se intenta identificar las implicancias de las fortalezas y debilidades de la GFP señaladas en la sección 3 mediante la síntesis del desempeño del sistema de GFP. El análisis refleja la interdependencia entre los indicadores dentro de cada pilar y también explora las conexiones entre los indicadores de todos los pilares con el fin de explicar la manera en que el desempeño de determinadas funciones depende del desempeño de otras.

4.2. Eficacia del marco de control interno

Un sistema eficaz de control interno desempeña un papel fundamental en todos los pilares, pues permite abordar los riesgos y ofrece una garantía razonable de que las operaciones cumplan los cuatro objetivos de control: i) la ejecución de las operaciones de manera ordenada, ética, económica, eficiente y eficaz; ii) el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas; iii) el cumplimiento de las leyes y los reglamentos aplicables, y iv) la protección de los recursos frente a las pérdidas, las malversaciones y los daños.

El análisis del sistema de control interno tiene por objeto determinar, sobre la base de la información disponible, la medida en que el sistema contribuye a la consecución de esos cuatro objetivos de control. Esta sección debe contener una descripción general unificada y coherente del grado de eficacia del sistema de control interno. Con ese fin, se utilizan las conclusiones pertinentes relacionadas con los

mecanismos y las actividades de control interno, y la información se estructura en torno a los cinco componentes del control interno especificados en las normas internacionales:

1. Entorno de control
2. Evaluación del riesgo
3. Actividades de control
4. Información y comunicación
5. Seguimiento

El marco de control interno aplicado al diseño y la operación de los sistemas de control interno es un instrumento útil para elaborar una evaluación integrada y para señalar las áreas que no se abordan de manera suficiente o donde las irregularidades o los errores podrían ser más importantes, y también permite establecer si el sistema de control va más allá del enfoque tradicional centrado en actividades de control aisladas.

La evaluación debe basarse en la documentación pertinente recabada para las secciones anteriores del informe y en las conclusiones que dieron lugar a la calificación de la serie de indicadores, así como en la descripción del diseño de los controles internos (a través del marco jurídico reglamentario y los mecanismos institucionales descritos en la sección 2 del informe PEFA) y también en la evaluación individual de las actividades de control específicas cubiertas por un número considerable de indicadores de desempeño (entre otros, por ejemplo: ID-6, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28 en la sección 3).

Asimismo, en esta sección se deben aprovechar las evaluaciones recientes de la eficacia del control interno, realizadas mediante auditorías internas, auditorías externas o por otros organismos externos, en la medida en que se disponga de esos informes. Los informes sobre el funcionamiento del control interno emitidos por el Gobierno también pueden resultar útiles. Las evaluaciones entre países realizadas por organizaciones internacionales también contienen datos útiles para la evaluación si proporcionan información sobre la creación y el desempeño del marco de control interno del Gobierno.

Las conclusiones detalladas respecto de los principales elementos de los cinco componentes del control interno se resumen en un cuadro (anexo 2) que también muestra cualquier deficiencia en la cobertura de esos componentes por el sistema de control interno.

Los mecanismos de supervisión externa contribuyen al seguimiento de la eficacia del sistema de control interno y permiten ejercer presión sobre el Poder Ejecutivo para que lo mejore. Estos mecanismos incluyen, por ejemplo, la realización de auditorías del sistema, la revisión de las auditorías por el Poder Legislativo, los sistemas de seguimiento de la aplicación de medidas correctivas por el Poder Ejecutivo y el acceso público a informes y debates pertinentes. Por lo tanto, estas actividades sirven como mecanismos de fortalecimiento y forman parte del análisis de la eficacia de los sistemas de control. Así pues, el análisis debe tener en cuenta la interacción entre la supervisión externa y el sistema de control interno.

El análisis mencionado en esta subsección también tiene por objeto brindar una idea de la manera en que los controles internos contribuyen a abordar los riesgos relacionados con el logro de cada uno de los tres resultados principales en materia fiscal y presupuestaria. Con el fin de facilitar este análisis, los evaluadores deben considerar la manera en que los aspectos de control interno de cada dimensión de los indicadores contribuyen a cada uno de esos tres resultados.

La eficacia del control interno también ofrece una perspectiva de la confiabilidad de los datos obtenidos de los sistemas públicos y, por consiguiente, contribuye a explicar el grado de confianza con que se pueden extraer conclusiones de las evaluaciones de los indicadores basadas en estos datos.

4.3. Fortalezas y debilidades de la GFP

En esta subsección se analiza la medida en que el desempeño del sistema de GFP evaluado promueve o afecta aparentemente el logro general de los tres resultados principales en materia fiscal y presupuestaria, es decir:

- disciplina fiscal agregada;
- asignación estratégica de recursos;
- uso eficiente de los recursos para la prestación de servicios.

Se basa en las fortalezas y debilidades identificadas en cada área funcional de la GFP (subsección 4.1 del informe PEFA) y el nivel de eficacia determinado para diversos componentes del control interno (subsección 4.2 del informe PEFA) e identifica las conexiones entre el desempeño de estos subsistemas y la capacidad para lograr los tres resultados principales. En esta subsección también se explican las razones por las que las debilidades identificadas en el desempeño de los subsistemas de GFP serían de preocupación para el Gobierno, al incorporar al análisis las características específicas del país y los objetivos de las políticas pertinentes para los tres resultados clave.

El análisis se organiza en torno a los tres resultados principales en materia fiscal y presupuestaria. Sin embargo, en la evaluación no se examina el nivel de logro de los resultados previstos, por ejemplo, si las medidas sobre ingresos y los gastos efectuados a través del presupuesto tienen el efecto deseado de promoción del crecimiento económico, reducción de la pobreza o logro de otros objetivos de las políticas. Más bien, se evalúa la medida en que el sistema de GFP constituye un factor determinante para lograr los resultados fiscales y presupuestarios previstos.

En este análisis se integran la medición del desempeño del sistema de GFP a través de los indicadores, la información sobre las características económicas pertinentes del país, los objetivos de las políticas fiscales del Gobierno, la estructura del sector público y las características del sistema de GFP (subsecciones 2.1 a 2.5 del informe PEFA), así como cualquier otro factor que incida en el desempeño de la GFP.

En síntesis, el análisis ofrece una línea clara de argumentación, que concluye destacando las tres o cuatro debilidades principales del sistema de GFP cuyo tratamiento es aparentemente más importante para respaldar la consecución de los objetivos fiscales y presupuestarios del Gobierno.

4.4. Cambios en el desempeño de la GFP desde la evaluación anterior

En esta sección se presenta una perspectiva dinámica del desempeño de la GFP y su impacto para lograr los resultados fiscales y presupuestarios. Solo es pertinente para evaluaciones sucesivas. Se proporciona orientación por separado para las evaluaciones anteriores en las que se utilizó una versión diferente del PEFA.

Se basa en la descripción del cambio en el desempeño incluida en el análisis de cada indicador y la descripción general de los cambios en el desempeño incluida en la sección 3 y en el cuadro resumido del anexo 1.

Esta subsección concluye con una evaluación de la manera en que los cambios experimentados desde la evaluación anterior permitirán, probablemente, fortalecer la capacidad para lograr los tres resultados fiscales y presupuestarios y subsanar las principales debilidades en este respecto.

5. Proceso de reforma de la GFP en el Gobierno

El objetivo de esta sección es describir las iniciativas generales del Gobierno para mejorar el desempeño de la GFP y ofrecer una mirada prospectiva sobre los factores que podrían afectar la planificación, la ejecución y el seguimiento de las reformas.

La extensión sugerida para esta sección es de tres a cinco páginas.

5.1. Estrategia para la reforma de la GFP

Se describe la estrategia general del Gobierno para la reforma de la GFP, lo que incluye la existencia, los orígenes y la estructura de un programa integrado de reforma de la GFP o, alternativamente, de varias iniciativas de reforma y de desarrollo de capacidades emprendidas de forma independiente, simultánea o que hayan sido específicas a una institución en particular.

Se describe la manera en que el programa de reforma de la GFP se relaciona con las políticas generales y la planificación de las reformas del Gobierno, por ejemplo, a través de un plan general de desarrollo nacional, mecanismos de planificación estratégica, marcos de gasto a mediano plazo, etc., y se destacan las conexiones con otras reformas administrativas del sector público, que incluyen conexiones técnicas e interdependencias, así como la coordinación de la planificación y la gestión.

Se mencionan los exámenes externos o las evaluaciones independientes del programa o los programas de reforma de la GFP que se llevaron a cabo recientemente, y se incluyen sus conclusiones principales.

5.2. Iniciativas de reforma recientes y en curso

Las reformas recientes o en curso más importantes se resumen brevemente para dar una idea de los avances realizados por el Gobierno en materia de fortalecimiento del sistema de GFP.

Se subraya la medida en que las reformas en curso se ocupan de los aspectos de la GFP con las debilidades más importantes señaladas en la sección 4 del informe.

5.3. Contexto institucional

En esta parte del informe se ofrece una mirada prospectiva sobre cómo los factores institucionales podrían apoyar u obstaculizar el proceso de planificación y aplicación de las reformas.

A continuación, se identifican varios factores probablemente pertinentes para respaldar un eficaz proceso de reforma en muchos contextos nacionales. En cada caso, en esta parte del informe PEFA se tienen en cuenta experiencias de reformas recientes y en curso y, cuando corresponde, se identifican otros factores específicos del país que se agregan a los mencionados a continuación.

- **El hecho de que el Gobierno oriente el proceso de reforma de la GFP y se identifique con él** probablemente contribuirá a acrecentar su eficacia, mediante el establecimiento de los objetivos, la orientación y el ritmo de las reformas, una más clara determinación de las responsabilidades institucionales referentes al proceso de reforma y la oportuna adopción de medidas frente a cualquier resistencia al cambio. Se pueden tener en cuenta los factores determinantes o los incentivos específicos de la reforma administrativa, por ejemplo, a partir de la información de la subsección 2.1. También se pueden tener en cuenta otros factores determinantes, entre ellos, el nivel de participación política en el proceso de reforma, la medida en que el Gobierno presenta argumentos persuasivos para la introducción de reformas en materia de GFP, la difusión de la visión del Gobierno en documentos públicos, como los programas nacionales de desarrollo, la estrategia o el plan de acción de GFP específicos y el suministro de recursos por parte del Gobierno para las reformas referentes a la GFP. Asimismo, pueden incluirse referencias cruzadas a la información sobre la medida en que el proceso de reforma avanza conforme a los planes gubernamentales.
- Es probable que **la coordinación entre todas las esferas de Gobierno** coadyuve al establecimiento de un programa de reforma con mejor determinación de prioridades y secuencia de medidas, ya que permitirá tener en cuenta la capacidad de diferentes entidades y niveles de Gobierno a los efectos de la planificación y aplicación de las reformas. Al evaluar en qué medida existen sistemas de coordinación, puede tenerse en cuenta la contribución de las entidades pertinentes, especialmente los ministerios técnicos, que participan en el proceso de adopción de decisiones sobre reformas. Asimismo, puede tenerse en cuenta la existencia de mecanismos que garanticen una oportuna adopción de decisiones, en especial, en relación con reformas que abarquen distintos factores; la clara determinación de las

funciones y responsabilidades para la aplicación de reformas, y la existencia, en el Gobierno, de centros de coordinación de los donantes en relación con las reformas de la GFP. Si es pertinente, puede considerarse la posibilidad de involucrar al Poder Legislativo y a la unidad de auditoría externa en el proceso de reforma de la GFP.

- Es probable que **un proceso de reforma sostenible** influya en el impacto de las reformas en materia de GFP. Debe tenerse en cuenta la medida en que un proceso está respaldado por los mecanismos existentes. En este contexto, en el informe se podría analizar la contribución de expertos del Gobierno o la asistencia técnica, si las reformas están vinculadas con programas integrales de creación de capacidad y si se procura retener al personal capacitado. Asimismo, se puede incluir información sobre el financiamiento de los costos ordinarios derivados de la aplicación de las reformas.
- **La transparencia del programa de GFP** es importante para fijar las expectativas y solicitar contribuciones y colaboración de diversos actores interesados. En el informe se describen la transparencia, en términos del acceso público a los documentos del programa de reforma, y el financiamiento del programa, que se recoge íntegramente en la documentación previa y posterior del presupuesto del Gobierno.

Esos factores institucionales se evalúan en la mayor medida posible con base en hechos, y no en relación con planes o compromisos gubernamentales. El informe contiene observaciones sobre la situación, pero no incluye recomendaciones explícitas respecto del programa de reforma del Gobierno. Tampoco se abre juicio acerca de si dicho programa permite abordar las debilidades pertinentes en materia de GFP ni si las medidas de reforma propuestas son adecuadas.

Anexos

Anexo 1. Resumen de los indicadores de desempeño

En este anexo se incluye un cuadro resumido de los indicadores de desempeño. En el cuadro se especifica la calificación y se incluye una breve explicación de la calificación que se asigna a cada uno de los indicadores y a cada dimensión en la evaluación actual y en la anterior.

Indicador/Dimensión	Evaluación actual		Evaluación anterior (ejercicio)	
	Calificación	Descripción de los requisitos cumplidos	Calificación	Explicación del cambio (incluidos los problemas de comparabilidad)
ID-xx (tema)				
Dimensión x.1				
Dimensión x.2				
Dimensión x.3				
Dimensión x.4				

Anexo 2. Resumen de las observaciones del marco de control interno

La información para este anexo debe extraerse exclusivamente de la evaluación PEFA. No debe recabarse información nueva. En caso de no existir información para proporcionar un resumen de las conclusiones, en el cuadro debe incluirse el siguiente texto: “la evaluación PEFA no aporta esta información”.

Componentes y elementos de control interno	Resumen de las observaciones
1. Entorno de control	
1.1. La integridad personal y profesional y los valores éticos de la dirección y el resto del personal, incluida una constante actitud de apoyo al control interno en toda la organización	
1.2. Compromiso con la competencia	
1.3. El “tono de los superiores” (es decir, la filosofía y el estilo de gestión de la dirección)	
1.4. Estructura organizacional	
1.5. Políticas y prácticas de recursos humanos	
2. Evaluación del riesgo	
2.1. Identificación del riesgo	
2.2. Valoración del riesgo (importancia y probabilidad)	
2.3. Evaluación del riesgo	
2.4. Evaluación de la tolerancia al riesgo	
2.5. Respuestas al riesgo (transferencia, tolerancia, tratamiento o eliminación)	
3. Actividades de control	
3.1. Procedimientos de autorización y aprobación	
3.2. División de funciones (autorización, procesamiento, registro, revisión)	
3.3. Controles sobre el acceso a los recursos y los registros	
3.4. Verificaciones	
3.5. Conciliaciones	
3.6. Revisiones del desempeño en materia de operaciones	
3.7. Revisiones de las operaciones, los procesos y las actividades	
3.8. Supervisión (asignaciones, revisiones y aprobaciones, orientación y capacitación)	
4. Información y comunicación	
5. Seguimiento	
5.1. Seguimiento continuo	
5.2. Evaluaciones	
5.3. Respuestas de la dirección	

Anexo 3. Fuentes de información

En el anexo se enumeran todos los documentos de los que se ha extraído información para la evaluación, como leyes, documentos sobre políticas públicas, documentos presupuestarios, informes y estadísticas, así como encuestas recientes y estudios analíticos a nivel nacional, regional o internacional. Este anexo tiene tres componentes:

- El anexo 3A contiene las encuestas y los estudios analíticos conexos.
- El anexo 3B incluye la lista de las personas que se entrevistaron y aportaron información para el informe de desempeño de la GFP, en la que se indican las instituciones que representan y sus respectivos cargos.
- El anexo 3C contiene un cuadro en el que se explican las fuentes de información utilizadas para fundamentar la calificación de cada indicador.



Secretariado PEFA

1818 H Street NW
Washington, DC 20433, EE. UU.
Correo electrónico: services@pefa.org
Sitio web: www.pefa.org

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

Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, y Gobiernos de Francia, Luxemburgo, Noruega, República Eslovaca, Suiza y Reino Unido.

