

Programa de Gasto Público y

***PEFA***

Rendición de Cuentas

**Marco de Medición del Desempeño  
en materia de GFP**

**Informe de seguimiento 2007  
(Parte I: Implantación progresiva y calidad)**

**Secretaría del PEFA**

**Informe final**

**Marzo de 2008**

# ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS .....</b>	<b>1</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>2</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>8</b>
1.1    OBJETIVO Y ALCANCE DEL INFORME .....	8
1.2    COBERTURA Y FUENTES DE INFORMACIÓN DE ESTE INFORME .....	9
<b>2. Panorama general de la aplicación del Marco .....</b>	<b>11</b>
2.1    RITMO DE IMPLANTACIÓN PROGRESIVA DEL MARCO .....	11
2.2    NATURALEZA DE LAS APLICACIONES .....	12
2.3    COBERTURA DEL SECTOR PÚBLICO.....	14
2.4    DISTRIBUCIÓN REGIONAL.....	15
2.5    EVALUACIONES REITERADAS .....	17
2.6    PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS DONANTES Y GOBIERNOS ASOCIADOS .....	18
2.7    FINALIDAD DE LAS EVALUACIONES DEL PEFA .....	20
2.8    OPORTUNIDAD Y PUBLICACIÓN .....	21
2.9    CONCLUSIONES SOBRE LA IMPLANTACIÓN PROGRESIVA DEL MARCO .....	22
<b>3. Evaluación de la calidad de las evaluaciones del PEFA .....</b>	<b>24</b>
3.1    NÚMERO Y TIPO DE INFORMES EMPLEADOS EN EL ANÁLISIS .....	24
3.2    USO A NIVEL DE GOBIERNO CENTRAL DEL CONJUNTO DE INDICADORES Y DE LA METODOLOGÍA .....	24
3.3    MODIFICACIÓN DEL CONJUNTO DE INDICADORES ESTÁNDAR .....	26
3.4    CUMPLIMIENTO DE LA METODOLOGÍA PARA LA CALIFICACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE INDICADORES .....	27
3.5    OBSERVANCIA DE LAS ORIENTACIONES Y CONTENIDOS EN LOS INFORMES DE DESEMPEÑO .....	33
3.6    CUESTIONES ESPECÍFICAS DE CADA PAÍS .....	38
3.7    COHERENCIA DE LAS EVALUACIONES A LO LARGO DEL TIEMPO .....	41
3.8    CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	44
<b>4 Factores que posibilitan y obstaculizan la calidad de los informes .....</b>	<b>46</b>
4.1    DETERMINACIÓN DE LOS PRINCIPALES FACTORES QUE POSIBILITAN Y OBSTACULIZAN .....	46
4.2    PLANIFICACIÓN CONJUNTA DEL PROCESO DE EVALUACIÓN POR LAS PARTES INTERESADAS .....	49
4.3    COMPETENCIA DE LOS EVALUADORES.....	50
4.4    ADAPTACIÓN DE LOS RECURSOS A LAS CARACTERÍSTICAS DEL PAÍS Y AL ÁMBITO DE LA EVALUACIÓN .....	52
4.5    MÉCANISMO DE GARANTÍA DE LA CALIDAD .....	55
4.6    APOYO DE LA SECRETARÍA DEL PEFA .....	57
4.7    PARTICIPACIÓN ACTIVA DEL GOBIERNO.....	58
4.8    RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	60
<b>ANEXOS.....</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO 1 Lista de aplicaciones del PEFA hasta fines de agosto de 2007 .....</b>	<b>64</b>
<b>ANEXO 2 Cronograma de evaluaciones.....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXO 3 Cobertura e impacto de los Exámenes de la Secretaría del PEFA .....</b>	<b>73</b>

## LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFR	África al sur del Sahara
APG	Apoyo al presupuesto general
APL	Autoridad pública local
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la OCDE
CE	Comisión Europea
DDI	Departamento de Desarrollo Internacional, del Reino Unido
DPAP	Diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones de los países
EAP	Estrategia de asistencia a los países
EAP	Asia Oriental y el Pacífico
ECA	Europa y Asia Central
ECIGF	Evaluación de la capacidad institucional de gestión financiera
ECGFP	Evaluación de la capacidad de gestión financiera de los países
EFI	Evaluación fiduciaria integrada
EGP	Estudio del gasto público
EIGP	Estudio institucional y del gasto público
FMI	Fondo Monetario Internacional
ID	Indicador de desempeño
ID-GFP	Informe de desempeño en materia de GFP
LAC	América Latina y el Caribe
MENA	Oriente Medio y Norte de África
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización no gubernamental
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
PEFAR	Estudio del gasto público y rendición de cuentas financieras
PNG	Papua Nueva Guinea
PPME	Países pobres muy endeudados
SAR	Asia Meridional
SEAE	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos, de Suiza

## RESUMEN

### Antecedentes y finalidad

- i. El Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) puso en marcha en junio de 2005 el Marco de Medición del Desempeño en materia de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) como parte de la “Estrategia reforzada de apoyo a las reformas de la GFP” (“Estrategia reforzada”). Los **objetivos del Marco** son:
  - proporcionar información fidedigna sobre el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones de GFP a lo largo del tiempo;
  - contribuir al proceso de reformas de los Gobiernos mediante la determinación del grado en que las reformas generan mejores desempeños y mediante el incremento de la capacidad para identificar los logros de las reformas y aprender de ellos;
  - facilitar la armonización del diálogo entre Gobiernos y donantes en materia de desempeño en la GFP, de necesidades de reforma y de apoyo de los donantes en torno a una evaluación común del desempeño de la GFP y, consecuentemente, contribuir a la reducción de los costos de transacción para los Gobiernos asociados.
- ii. La finalidad de este borrador de informe de seguimiento es captar y compartir la experiencia de los dos primeros años de aplicación del Marco, identificar las enseñanzas derivadas de su uso y planificar y gestionar los procesos conexos. Ello habrá de servir de ayuda para la planificación del seguimiento constante de las aplicaciones y del apoyo futuro del Marco. Posteriormente, el estudio se completará con un informe sobre el seguimiento del impacto de la aplicación del Marco. Ambos documentos constituirán en conjunto el informe de seguimiento 2007 del PEFA.

### Alcance y características de las aplicaciones

- iii. Como base para este informe, la Secretaría pasó revista a la utilización global del Marco del PEFA hasta fines de agosto de 2007 y examinó en detalle los informes de 67 aplicaciones del Marco del PEFA recibidos con anterioridad a fines de marzo de 2007. Estos informes abarcan 60 países. El número considerablemente mayor de aplicaciones no ha modificado sustancialmente la pertinencia de las enseñanzas extraídas del *Informe sobre las primeras experiencias de aplicación del Marco* (REEAF, por su sigla en inglés) preparado en 2006.
- iv. Las evaluaciones del PEFA que aparecen en la lista publicada en el sitio web del PEFA no incluyen todas las aplicaciones del PEFA. El 15% de las aplicaciones puestas a disposición de la Secretaría no reúnen los criterios para las evaluaciones del PEFA, según han sido estos definidos por los asociados del Programa, dado que únicamente hacen un uso parcial del Marco. Dichas aplicaciones sido adaptadas para evaluar el impacto de la ayuda o no utilizan la metodología oficial para la calificación de los indicadores.

- v. Se están implantando progresivamente las evaluaciones del PEFA a un ritmo sostenido de unas 3 evaluaciones mensuales, frente al ritmo de 2,4 entre junio de 2005 y marzo de 2006.
- vi. Las evaluaciones del PEFA se están usando en especial en África al sur del Sahara (38%) y en las regiones del Caribe y el Pacífico (24%), utilizándose el 38% restante en el conjunto de las demás regiones. El Marco se está utilizando cada vez más a nivel de Gobiernos subnacionales (el 12% de todas las evaluaciones).
- vii. El Banco Mundial es el organismo principal en el 52% de las evaluaciones del PEFA, seguido por la Comisión Europea (34%). El 14% restante corresponde al resto de organismos. Esta pauta apenas ha variado en el transcurso del pasado año.
- viii. En muchos países, varios organismos donantes han trabajado en colaboración con el Gobierno en la implementación de la evaluación. En el 30% de las evaluaciones, sin embargo, un único organismo donante ha administrado la implementación sin contribuciones de otros donantes asociados.

### **Conclusiones y enseñanzas**

- ix. Prácticamente han dejado de producirse intentos de modificar los indicadores o de aplicar una metodología de calificación diferente, lo que sugiere una aceptación general del Marco. No obstante, en muchos casos siguen excluyéndose algunos indicadores de las evaluaciones. Esto puede resultar problemático en particular en el contexto de los tres indicadores de la categoría de prácticas de los donantes, y en cierta medida en el de los tres indicadores de administración de las rentas públicas.
- x. El índice medio de cumplimiento de todos los borradores de informes e informes finales recibidos ha aumentado del 48% en el caso de los informes de evaluación preparados hasta marzo de 2006 al 60% en el de los informes recibidos a partir de esa fecha. En concreto, se han reducido los problemas de cumplimiento relacionados con la metodología de calificación, en tanto que han sido más moderadas las mejoras en la adecuada acreditación de pruebas. El porcentaje de cumplimiento de los informes finales hasta la fecha es del 57%.
- xi. Se han identificado problemas de cumplimiento para indicadores específicos y sus dimensiones. Esas dificultades en materia de cumplimiento siguen abordándose en el material de capacitación suministrado, aunque podría ser necesario agregar nuevos ejemplos.
- xii. El análisis indicador por indicador de la frecuencia de calificación y de los valores del índice de cumplimiento sugiere unas cuantas esferas específicas en las que el diseño del indicador puede resultar problemático, aunque con frecuencia únicamente para una dimensión por indicador (como en los casos de ID-15 dim i), ID-22 y D-1 dimensión ii)). Se informa también con frecuencia de problemas en la deducción de información útil sobre aspectos relacionados con las adquisiciones de la evaluación.

- xiii. La cuestión del cumplimiento sigue siendo motivo de especial inquietud cuando los indicadores del PEFA se integran en un producto de diagnóstico distinto del informe de desempeño en materia de GFP. La parte correspondiente a esos productos integrados entre las evaluaciones del PEFA se ha mantenido constante desde marzo de 2006.
- xiv. Con frecuencia, la evaluación resumida del informe de desempeño se presenta como resumen del resto del informe y no como resumen analítico —que era lo que se pretendía— reuniendo todos los elementos del informe y presentando la “evolución” general del desempeño de la GFP.
- xv. Se han llevado a cabo evaluaciones del PEFA sobre 13 países considerados dependientes de los recursos minerales. El Marco del PEFA ofrece la posibilidad de destacar la información sobre cuestiones específicas en materia de GFP relacionadas con esta situación tanto en la parte descriptiva como en indicadores seleccionados. Ese tipo de información por lo general no ha sido utilizada en los informes.
- xvi. La calidad general de las evaluaciones del PEFA depende de varios factores, entre ellos i) el apoyo de las principales partes interesadas en el país objeto de evaluación; ii) el momento oportuno y la adecuada programación de la implementación; iii) un equipo bien integrado de evaluadores debidamente competentes; iv) tiempo suficiente para que los evaluadores encuentren y analicen pruebas; v) existencia de un mecanismo bien definido de garantía de la calidad para la planificación de la evaluación, identificación de evaluadores, seguimiento, implantación y revisión del informe.
- xvii. Entre los obstáculos que actualmente se presentan para una mejor calidad figuran:
- Inadecuada planificación del estudio analítico de la GFP, lo que deriva en constantes duplicaciones de trabajo y misiones así como muy frecuentes repeticiones de evaluaciones del PEFA en algunos países.
  - Inadecuada coordinación entre donantes, especialmente en el caso de pequeños países insulares.
  - Participación gubernamental pasiva en la mayoría de los procesos de evaluación.
  - Falta de conocimiento entre funcionarios gubernamentales —y en muchos casos también entre el personal de los organismos donantes en las oficinas nacionales— del Marco del PEFA y de los servicios que ofrece el PEFA y su Secretaría.
  - Limitado número de consultores debidamente competentes para la implementación de las evaluaciones —especialmente para las evaluaciones realizadas en idiomas distintos del inglés— lo que deriva en el empleo de consultores menos competentes y/o demoras en la implementación de las evaluaciones.

- Falta de disponibilidad de recursos para el financiamiento de las evaluaciones, especialmente en países pequeños, lo que deriva en equipos de evaluación con conocimientos insuficientes sobre los indicadores y/o en falta de tiempo para reunir las pruebas adecuadas.
  - Mecanismos de garantía de la calidad específicos de cada país no siempre establecidos por adelantado en la órbita de todas las principales partes interesadas ni en los organismos principales proveedores de recursos. Este aspecto se agrava en los casos en que no está claro el estado de la evaluación del PEFA en el organismo principal y cuando sus directrices internas no exigen la participación de actores externos en el proceso de garantía de la calidad.
- xviii. Una cuestión nueva y crítica que debe abordarse con firmeza es el adecuado uso de las evaluaciones reiteradas y de la comparación de calificaciones para realizar un seguimiento del progreso en el desempeño de la GFP a lo largo del tiempo. Durante 2006 se llevaron a cabo evaluaciones del PEFA en siete países en los que ya se había realizado una evaluación en 2005. Ninguna de esas siete evaluaciones ofrece conclusiones claras sobre el progreso del desempeño de la GFP. En un estudio realizado durante 2007, sin embargo, se hace un primer intento de realizar un seguimiento de los cambios en el desempeño en los países pobres muy endeudados (PPME) entre 2001 y 2006, utilizando evaluaciones previas de los PPME e informes recientes del PEFA en 15 países.
- xix. Son motivo de preocupación para los asociados del PEFA la terminación a tiempo de las evaluaciones y la divulgación de los informes finales. Se han observado mejoras en 2007, aunque se han pedido más avances en la terminación a tiempo de los productos integrados del Banco Mundial (BM) y en la divulgación en Internet de las evaluaciones tanto del BM como de la Comisión Europea (CE).

## **Recomendaciones**

- xx. Con respecto a las escasas dimensiones de indicadores que parecen presentar problemas concretos de cumplimiento, sería conveniente evaluar si sería útil la reforma de los pormenores de estas dimensiones de indicadores para obtener calificaciones más coherentes. Debería considerarse si habría que emprender en esta etapa una revisión muy restringida de los indicadores o si la solución de esos problemas podría esperar un perfeccionamiento más cabal del Marco en una etapa posterior.
- xxi. Ante la actual planificación de muchas evaluaciones reiteradas, deberían difundirse (en el sitio web), e incorporarse a los materiales de capacitación, orientaciones generales sobre el uso de las calificaciones de los indicadores para el seguimiento de los progresos alcanzados.
- xxii. Una cuestión cuyo tratamiento continúa revistiendo alta prioridad abordar es la redacción de una evaluación resumida que realice una aportación útil a la priorización y organización secuencial de la reforma de la GFP. Se han preparado y sometido a prueba materiales de capacitación para poner de relieve esta cuestión y servir de ayuda a los autores de informes. Hay que preparar

orientaciones sobre este tema y publicarlas en el sitio web. Estas orientaciones deberían ser también de ayuda en la transición desde la evaluación propiamente dicha hasta la planificación de la acción para la reforma y las recomendaciones a partir del análisis de las causas básicas del desempeño deficiente.

- xxiii. No se ha seguido de forma significativa la limitada orientación del Marco en materia de evaluación de la GFP en países dependientes de los ingresos derivados de recursos extractivos en los casos en que se han emprendido evaluaciones del PEFA en esos países. Se sugiere prestar más atención a esta cuestión a través del apoyo técnico que proporciona la Secretaría en cada etapa del proceso de implementación.
- xxiv. A nivel de los países, los Gobiernos y todos los donantes principales deberían preparar planes a mediano plazo para el estudio analítico de la GFP, identificando claramente el momento oportuno para la realización de las evaluaciones del PEFA y sus vínculos con otros estudios analíticos.
- xxv. Las evaluaciones del PEFA para pequeños países insulares deberían coordinarse en tiempo y espacio a nivel subregional mediante las organizaciones subregionales pertinentes, de existir, o mediante el establecimiento de grupos de coordinación de donantes a ese nivel. En la medida de lo posible habría que procurar financiamiento conjunto o en fondo común para la implementación de esas evaluaciones en países pequeños.
- xxvi. A nivel de la sede de los organismos, los organismos e instituciones financieras internacionales (IFI) donantes deberían compartir planes para futuros estudios analíticos de la GFP al menos para el año siguiente y vincularlos con los esfuerzos de coordinación a nivel de los países.
- xxvii. Hay que reforzar la difusión de la información sobre el PEFA a los Gobiernos asociados a través de los organismos mundiales y regionales con amplia participación gubernamental. Esto debería complementarse con ofertas de capacitación avanzada sobre el PEFA a los Gobiernos. Dado que el PEFA carece del personal y de la capacidad de financiamiento necesarios para esa formación, podría ser necesario el financiamiento, país por país, de distintos organismos donantes.
- xxviii. En el sitio web del PEFA debería poderse acceder de forma directa, en los principales idiomas pertinentes, a un conjunto de presentaciones actualizadas y listas para su uso dirigidas a funcionarios de los Gobiernos, así como a las orientaciones conexas.
- xxix. Los organismos donantes deben asegurarse de que el personal de sus oficinas nacionales dedicado a cuestiones relacionadas con la GFP esté bien informado sobre el Marco del PEFA y los servicios ofrecidos por la Secretaría, y que personas clave a cargo de la gestión de las evaluaciones del PEFA reciban capacitación avanzada.
- xxx. Debería fortalecerse la capacidad general para impartir capacitación sobre el PEFA mediante su fortalecimiento en instituciones de formación seleccionadas, entre consultores experimentados y en los principales organismos donantes. De



este modo, institutos de capacitación podrían ofrecer cursos abiertos a todo tipo de participantes interesados (donantes, Gobiernos o consultores). Esta alta prioridad ya está reflejada en la estrategia de capacitación del PEFA. La capacidad reforzada para impartir capacitación debería fijarse como objetivo un equilibrio justo entre los principales idiomas en los que se llevan a cabo evaluaciones del PEFA, con especial énfasis en los idiomas distintos del inglés.

- xxx. Al organizar programas de capacitación, los asociados del PEFA deberían considerar la posibilidad de incluir sesiones dedicadas a esferas de conocimientos especializados (ingresos, auditoría, adquisiciones, etc.). La Secretaría debería preparar el pertinente material para esas sesiones, que habría de someter a la revisión de especialistas técnicos de los asociados u otros órganos pertinentes.
- xxxii. Es preciso diseñar instrumentos útiles y listos para su uso que sirvan de ayuda a los consultores, o a cualquier otra persona que realice una evaluación, para llevar a cabo con la mayor eficacia posible todas las etapas de sus misiones. Esto es una responsabilidad específica y en curso de la Secretaría.
- xxxiii. Los organismos principales tienen que identificar los medios para superar los obstáculos institucionales y técnicos para el diseño de un mecanismo específico de examen por los pares para los informes de desempeño de la GFP.
- xxxiv. Los organismos que gestionan y coordinan las evaluaciones del PEFA deberían asegurarse de que la participación de la Secretaría, en la medida de lo posible, comprenda todas las etapas del proceso de evaluación, como el examen de notas conceptuales, términos de referencia y borradores de informes.
- xxxv. Algunas de estas recomendaciones para la mejora de la calidad se encuentran ya en proceso de aplicación. Muchos de los principales mensajes se abordarán en una nota de buenas prácticas para la implementación de las evaluaciones del PEFA.

# 1. Introducción

## 1.1 Objetivo y alcance del informe

1. El PEFA tiene por objetivo la mejora de la eficacia de la ayuda al desarrollo como parte de la “Estrategia reforzada de apoyo a las reformas de la GFP”, que consta de tres componentes:

- un programa impulsado por los países: una estrategia de reforma de la GFP y un plan de acción dirigidos por los países;
- un programa de apoyo coordinado: un programa integrado y plurianual de trabajos en materia de GFP que apoye la estrategia de GFP del Gobierno y esté en consonancia con ella, y coordinado entre los organismos donantes e instituciones financieras que prestan su apoyo;
- una base común de información: un marco para medir resultados que aporte información coherente sobre el desempeño en materia de GFP por país, incluidos los avances a lo largo del tiempo.

2. El Marco de Medición del Desempeño en materia de GFP del PEFA se desarrolló como instrumento para proporcionar una base común de información como parte de la Estrategia reforzada. La versión definitiva y oficial del Marco de Medición del Desempeño en materia de GFP del PEFA (en adelante “el Marco”) se presentó en junio de 2005. Los **objetivos del Marco** son los siguientes:

- proporcionar información fidedigna sobre el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones de GFP a lo largo del tiempo;
- contribuir al proceso de reformas de los Gobiernos mediante la determinación del grado en que las reformas generan mejores desempeños y mediante el incremento de la capacidad para identificar los logros de las reformas y aprender de ellos;
- facilitar la armonización del diálogo entre Gobiernos y donantes en materia de desempeño de la GFP, de necesidades de reforma y de apoyo de los donantes en torno a una evaluación común del desempeño en materia de GFP y, consecuentemente, contribuir a la reducción de los costos de transacción para los Gobiernos asociados.

3. En 2006 se preparó un primer informe de seguimiento de la aplicación del Marco: *Report on Early Experience from Application of the PEFA Framework* (REEAF – “Informe sobre las primeras experiencias de aplicación del Marco”). Se terminó en noviembre de 2006 y se hizo público en el sitio web del PEFA en diciembre del mismo año. El Comité Directivo del PEFA decidió que en 2007 debería realizarse un trabajo de seguimiento complementario en dos partes. **Los objetivos de cada una de las partes del seguimiento** habrían de ser los siguientes:

### Parte I

- a) realizar un seguimiento de las conclusiones del REEAF para supervisar las tendencias de cumplimiento con el Marco y la evolución de los parámetros del proceso;
- b) aportar conclusiones más sólidas dado que el número de informes —y en especial de informes “terminados”— será apreciablemente mayor que a principios de 2006;

- c) identificar nuevos “ejemplos de buenas prácticas” para ser utilizados en actividades de difusión y capacitación;
- d) analizar la información derivada de las calificaciones por grupos de países, si resultara útil para la identificación de problemas específicos que esos grupos de países debieran abordar;

## Parte II

- e) proporcionar información sobre el uso real de las evaluaciones basadas en el PEFA, cuestión que se trató solo de forma marginal en el REEAF;
- f) examinar —en la medida de lo posible— la aportación de las evaluaciones a la consecución de los objetivos de la Estrategia reforzada.

4. **La organización del sistema de presentación de informes** sobre el trabajo de seguimiento para 2007 es la siguiente. En este Informe de seguimiento se presentan las conclusiones de la Parte I del trabajo de seguimiento realizado en 2007. Como complemento de este informe de seguimiento se está preparando una nota de orientaciones sobre “Buenas prácticas para la implementación del Marco de Medición del Desempeño en materia de GFP”. Los resultados de la Parte II del trabajo de seguimiento se presentan en un informe separado titulado “Evaluación del impacto del Marco del PEFA”, preparado por un consultor independiente.

5. En el Capítulo 2 de este informe se presenta un panorama general de la aplicación mundial del Marco de Medición del Desempeño en materia de GFP del PEFA desde su puesta en marcha oficial en junio de 2005 hasta fines de agosto de 2007. En los Capítulos 3 y 4 se analizan cuestiones de contenido y cumplimiento del Marco de todos los informes de evaluación basados en el PEFA y recibidos por su Secretaría hasta fines de marzo de 2007, analizándose en particular la evolución en materia de cumplimiento desde el periodo inicial de aplicación, según lo documentado en el *Informe sobre las primeras experiencias de aplicación del Marco* (junio de 2005 – marzo de 2006), hasta el año siguiente (abril de 2006 – marzo de 2007).

### 1.2 Cobertura y fuentes de información de este informe

6. La información sobre la aplicación mundial (o implantación progresiva) del Marco se basa en la labor periódica de balance que ha realizado el PEFA desde su puesta en marcha oficial. La más reciente de esas labores de balance concluyó el 29 de agosto de 2007. La lista de informes de evaluación que se abarcó en ella figura en el Anexo 1.

7. El material básico utilizado para el análisis de las cuestiones de contenido y cumplimiento de los capítulos 3 y 4 la constituyen los 58 informes de evaluación del PEFA recibidos por la Secretaría durante el periodo de 22 meses comprendido entre mediados de junio de 2005 y fines de marzo de 2007, siempre que hayan hecho uso de la versión final del Marco. En este material se incluyen los 23 informes de países que constituyeron el material básico del *Informe sobre las primeras experiencias de aplicación del Marco*.

8. Doce aplicaciones del Marco del PEFA han sido catalogadas como “otras” por sus características específicas. Aunque no cumplen los criterios establecidos para ser

tenidas en cuenta como evaluaciones de desempeño de la GFP basadas en el PEFA<sup>1</sup>, se las puede considerar aplicaciones basadas en el Marco del PEFA o inspiradas en él. Una buena parte de estas aplicaciones son los estudios de países realizados en relación con la Evaluación del apoyo al presupuesto general. Estas aplicaciones se incluyen en interés de la integridad del estudio, si bien en general no se analizan en este informe. Ocasionalmente se hace referencia a ellas cuando su interacción con las principales evaluaciones del PEFA reviste importancia.

9. Se mencionarán de pasada algunas aplicaciones del PEFA de las que la Secretaría ha tenido noticia pero que en realidad no ha visto, puesto que uno de los objetivos del seguimiento es la mejora del intercambio de información entre los usuarios del Marco.

10. Entre la información adicional que se ha incluido en este informe figuran las notas remitidas a la Secretaría por varios jefes de equipos de evaluación y representantes de organismos donantes principales en las que se resume su experiencia del uso del Marco. Los comentarios reflejaron la facilidad o las dificultades del proceso de realización de una evaluación a nivel de los países basada en el Marco, así como la coordinación entre organismos donantes y la identificación del país con el proceso. Han realizado aportaciones de este tipo más de una veintena de jefes de equipo o representantes de organismos donantes, principalmente por correo electrónico o en entrevistas telefónicas. No se consideró apropiado realizar entrevistas telefónicas con representantes de Gobiernos clientes en esta etapa (sí se hizo en el contexto de la segunda etapa de la labor de seguimiento), y los recursos no permitieron la realización de visitas sobre el terreno con fines de seguimiento.

---

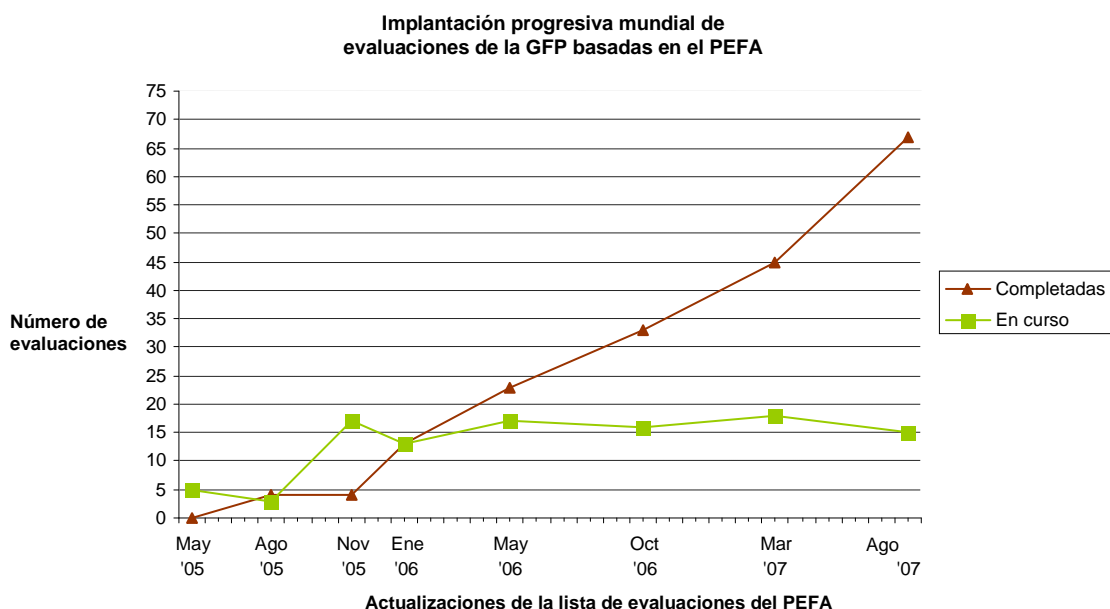
<sup>1</sup> Los criterios son los siguientes: Aplicar un número sustancial de indicadores de desempeño del PEFA, así como calificarlos conforme al Marco de Medición del Desempeño en materia de GFP. Así, por ejemplo, no se consideran evaluaciones del PEFA los informes que usan el Marco sin calificar los indicadores. Tampoco se consideran evaluaciones del PEFA los informes que usan indicadores modificados.

## 2. Panorama general de la aplicación del Marco

### 2.1 Ritmo de implantación progresiva del Marco

11. Durante el periodo de 26 meses y medio transcurridos entre la puesta en marcha oficial del Marco a mediados de junio de 2005 y fines de agosto de 2007, un total de 67 evaluaciones basadas en el PEFA se completaron sustancialmente y se intercambiaron —al menos en borrador completo— entre el Gobierno evaluado y los organismos donantes que participaron en el apoyo o implementación de la evaluación<sup>2</sup>. Como promedio, esto supone 2,5 evaluaciones basadas en el PEFA completadas sustancialmente por mes durante ese período. A partir de noviembre de 2005 se registró una considerable aceleración (véase el diagrama 1). El promedio desde ese momento ha sido una constante de 3,0 evaluaciones por mes. Este hecho queda asimismo reflejado en la estable cantidad de evaluaciones basadas en el PEFA que había en curso en cualquier momento durante este periodo: en torno a 15. La aceleración durante el primer año a partir de la puesta en marcha oficial del Marco refleja el tiempo que hace falta para alcanzar un acuerdo entre las principales partes interesadas sobre el uso del Marco para próximos estudios analíticos de la GFP y ulteriormente para planificar esas evaluaciones. Algunas de las evaluaciones iniciadas con antelación a noviembre de 2005 no garantizaron ese acuerdo entre las partes interesadas o adoptaron el Marco en el trabajo en curso sin la planificación adecuada para su uso, lo que derivó en problemas diversos que se analizarán más adelante en este informe.

Diagrama 1



12. Los 67 informes abarcan un total de 60 países. La diferencia obedece a las evaluaciones realizadas por Gobiernos centrales en 2005 y 2006 en tres países (Ghana, Tanzania, Malawi), a evaluaciones separadas realizadas por varias entidades

<sup>2</sup> Se habían preparado borradores de informes correspondientes a varias evaluaciones más pero, o no se las consideró completas o se trataba de documentos de carácter interno que no se remitieron oficialmente al Gobierno asociado.

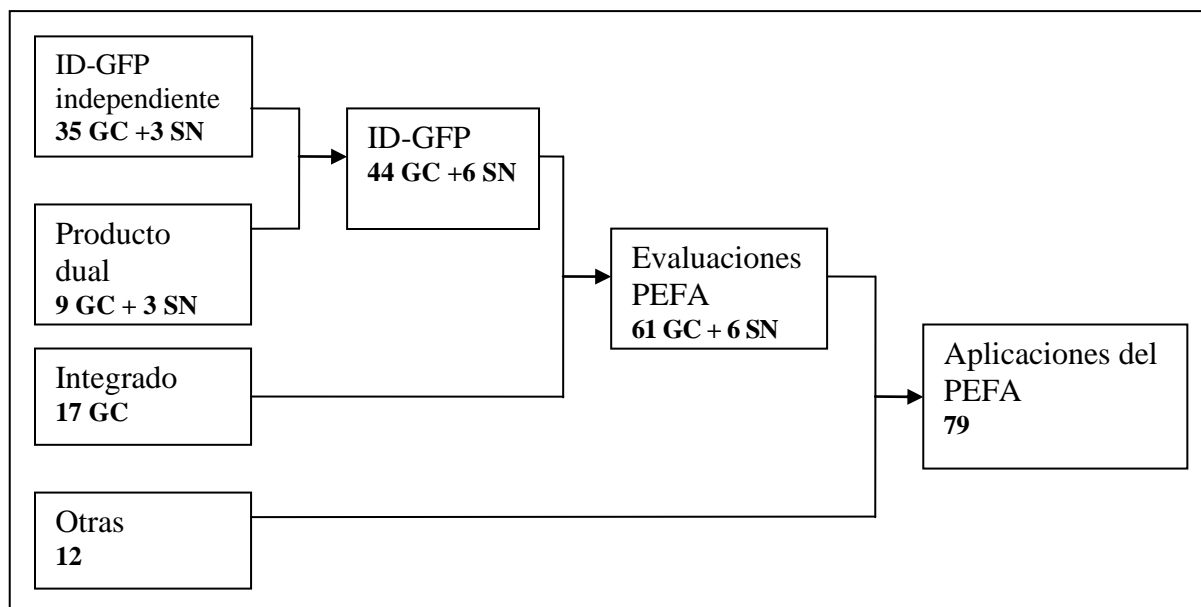
subnacionales individuales en un país (Pakistán) y a evaluaciones separadas realizadas por los Gobiernos central y subnacional en dos países (Tanzanía y Uganda).

## 2.2 Naturaleza de las aplicaciones

13. En el *Informe sobre las primeras experiencias*, la implantación progresiva del Marco se presentó con tres categorías de implementación, según los informes i) tuvieran un carácter “independiente”, es decir, que en lo fundamental siguieran la estructura y el contenido de un Informe de desempeño en materia de GFP, ii) siguieran la estructura y contenido de un producto analítico distinto pero integrado con la evaluación regida por indicadores, o iii) fueran un tipo de informe de desempeño en materia de GFP en forma de anexo, volumen o informe independiente de un producto analítico más general, es decir, un producto “dual”. Conforme a esas mismas categorías, la clasificación de los informes, hasta fines de agosto de 2007, se presenta en el diagrama 2.

14. En interés de la integridad, se incluyen también en el diagrama otras aplicaciones del Marco. Estas no se consideran verdaderas evaluaciones del PEFA porque presentan desviaciones sustanciales entre el contenido del Marco y la forma en que se adoptó para la evaluación. Se trata de evaluaciones de la GFP que, por ejemplo, únicamente emplearon una cantidad limitada de indicadores de desempeño del Marco o que no utilizaron la metodología de calificación. Se registraron 12 de esas aplicaciones. Véase más información en el Anexo 1.C.

**Diagrama 2 Aplicaciones del PEFA hasta el 29 de agosto de 2007**



[CG- Gobierno central; SN – Gobierno subnacional]

15. Entre junio de 2005 y agosto de 2007 se produjo un total de 50 **Informes de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (Informe de desempeño en materia de GFP)** en forma de borrador completo o versión final, lo que representa el 75% de todas las evaluaciones basadas en el PEFA. Estas evaluaciones incluyen informes independientes y productos duales.

16. Que el informe de desempeño en materia de GFP esté incluido en un producto analítico más general o sea un producto “independiente” tiene más relación con el uso que se dé al informe de desempeño en materia de GFP y su conexión con la planificación de la acción para la reforma y otros trabajos analíticos que con la naturaleza y características de la evaluación en sí, que no se ve afectada pese a ir acompañada de otros instrumentos de análisis o planificación. Estos últimos habitualmente no afectan ni a la naturaleza ni a las características del informe de desempeño en materia de GFP.

17. Los productos duales, que representaron un tercio de las evaluaciones del PEFA en marzo de 2006, cayeron 17 meses después por debajo de un quinto de las evaluaciones. Solo cinco evaluaciones nuevas son productos duales y tres de ellas se refieren a evaluaciones subnacionales para provincias paquistaníes. Hay solo dos productos duales nuevos a nivel de Gobierno central, correspondientes a Albania y Kenya.

18. Un **producto integrado** es un producto analítico distinto del Informe de desempeño en materia de GFP pero que, como parte del análisis de la GFP, añade en el informe principal una calificación de los indicadores del PEFA. La calificación de los indicadores del PEFA adopta habitualmente la forma de un cuadro de entre 5 y 10 páginas que se incorpora como anexo al informe, que tiene un formato distinto al Informe de desempeño en materia de GFP y cuya finalidad normalmente es concluir en un plan de acción. Comúnmente son productos integrados las Evaluaciones de la capacidad de gestión financiera de los países (ECGFP), los Estudios del gasto público (EGP) (o combinaciones de ambos, incluyendo posiblemente DPAP) o, como en el caso de Siria, una nota de asistencia técnica.

19. Hasta agosto de 2007 se registraron 17 productos integrados, es decir, el 25% de todos los informes de evaluación basados en el PEFA. A partir del REEAF, la cifra aumentó desde siete, es decir el 140%, pero ello representa una menor tasa de aumento que los Informes de desempeño en materia de GFP, que durante el mismo periodo aumentaron el 315%. El Banco Mundial ha sido el organismo principal en todos los productos integrados, con la excepción de la aplicación correspondiente a Siria, que realizaron de forma conjunta el FMI y el BM. En la República Democrática Popular Lao, la CE dirigió la aplicación del PEFA, que después se integró en un informe de EGP del Banco Mundial.

20. Los productos integrados son más habituales en América Latina (30% de todos los informes) y en Oriente Medio y Norte de África (67%) pero son también bastante comunes en África al sur del Sahara (24%), sobre todo en países francófonos.

21. Hay 12 informes en la categoría de aplicaciones del PEFA denominada “**otras**”. Entre ellos, siete informes sobre países formaron parte de la Evaluación conjunta del apoyo al presupuesto general 1994-2004, de mayo de 2006. Este estudio, en interés de la estandarización y la comparabilidad, está orientado al Marco de Indicadores del PEFA, pero empleando una metodología de calificación distinta, con una escala de tres niveles (bueno, moderado y deficiente) sin referencia directa a la calibración de los indicadores del PEFA. La evaluación fue patrocinada por 19 organismos bilaterales y cinco multilaterales de ayuda y siete Gobiernos asociados.

22. Los siguientes son otros informes comprendidos en esta categoría:

- Una evaluación de la GFP sobre Bangladesh en 2005 realizada por un consultor del Banco Mundial sobre la base de un conjunto de indicadores modificados y de un sistema de calificación también modificado.
- Una nota interna del FMI sobre desempeño de la GFP en Haití en 2006 basada en una actualización de los indicadores de los PPME, pero que incluye calificaciones de los indicadores del PEFA basadas en información recopilada para la evaluación de los indicadores de los PPME. Sin embargo, las calificaciones de los indicadores del PEFA no se compartieron con el Gobierno.
- Un informe de evaluación sobre Bangladesh realizado por el Departamento de Desarrollo Internacional, del Reino Unido, que comprendía una calificación renovada de indicadores del PEFA para 1992 y 2006 con el fin de evaluar el impacto de la reforma de la GFP en el país.
- Una actualización de los indicadores del PEFA sobre Papua Nueva Guinea para 2006, insertada en un Documento de estrategia para el país del BAsD. Las calificaciones no van acompañadas de descripción alguna, solo de algunos comentarios.
- Una evaluación de la GFP sobre Nigeria en 2006 realizada por el Banco Mundial en la que se aplican los indicadores estándar del PEFA (con algunas modificaciones mínimas) y la arquitectura habitual de los Informes de desempeño en materia de GFP, pero en la que no se han calificado los indicadores. Sin embargo, la parte descriptiva es lo suficientemente específica como para que un especialista en GFP deduzca las calificaciones.

### **2.3 Cobertura del sector público**

23. Entre junio de 2005 y agosto de 2007 el Marco se empleó de forma sustantiva en 61 evaluaciones de desempeño de Gobiernos centrales y en seis de Gobiernos subnacionales, es decir, el 9% de las evaluaciones se dedicó exclusivamente al nivel de Gobierno subnacional<sup>3</sup>. Todas ellas son informes independientes de desempeño en materia de GFP o parte de un producto dual.

24. Dos evaluaciones (Uganda 2005 y Tanzania 2006) han medido el desempeño simultáneamente a nivel de Gobierno central y subnacional. Lo mismo sucede en el caso de Nigeria, donde se emprendieron las evaluaciones de la GFP para cuatro Gobiernos estatales en paralelo con una evaluación del desempeño en materia de GFP del Gobierno central. Sin embargo, los informes sobre Nigeria no se incluyen entre las evaluaciones del PEFA porque no se califican los indicadores de desempeño.

25. Dado que las aplicaciones a nivel subnacional se han analizado de forma exhaustiva en otro informe mediante una consultoría del PEFA, este informe se centrará en las 61 evaluaciones del PEFA para Gobiernos centrales.

26. El Marco del PEFA también parece llenar un vacío en relación con los análisis de sistemas de GFP a nivel subnacional y, potencialmente, también a nivel sectorial. En

---

<sup>3</sup> Si no se tienen en cuenta las aplicaciones subnacionales realizadas con una versión de 2004 del informe (Etiopía, Punjab 2005) ni los cuatro informes inspirados en el PEFA sobre Nigeria a nivel estatal en los que no se califican los indicadores.



tanto que el 9% de los informes de desempeño se llevan a cabo a nivel subnacional, se han realizado algunos intentos de utilizar el Marco para el análisis de la GFP a nivel sectorial en conexión con enfoques sectoriales. Quienes desean emplear el Marco a nivel subnacional o sectorial con frecuencia se sienten inclinados a modificar el conjunto de indicadores para adaptarlos a sus necesidades. A la Secretaría no le constan todas las iniciativas de este tipo y, hasta la fecha, solo ha tenido noticia de intentos de usar los indicadores del PEFA a nivel sectorial en Jordania y Egipto<sup>4</sup>. El desarrollo unilateral de un conjunto de indicadores modificados para coberturas más allá del ámbito habitual del Gobierno central podría reducir la contribución de la iniciativa del PEFA a la armonización y la reducción de los costos de transacción. Varios organismos donantes han solicitado la formulación de directrices para la aplicación del Marco a nivel subnacional y sectorial, por ejemplo a través de la Iniciativa Conjunta en Materia de GFP del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. El Comité Directivo del PEFA ha tomado nota de la necesidad de orientación en las aplicaciones a nivel de Gobierno subnacional y se está llevando a cabo un estudio con tal fin.

27. Esta creatividad es un buen indicador de la demanda de indicadores de desempeño en materia de GFP que sean transparentes, basados en pruebas y fundamentados en normas internacionales generalmente aceptadas, sobre la base de las cuales se desarrolló el Marco del PEFA para las evaluaciones de Gobiernos centrales. Representa asimismo un desafío para el PEFA, que tiene que coordinar e incorporar las adaptaciones del Marco. De lo contrario, se corre el riesgo de incurrir en una fragmentación mayor y en menor coordinación y armonización. El empleo del Marco a nivel sectorial es una novedad reciente y no debería ser el núcleo central de atención del PEFA mientras las cuestiones relacionadas con la calidad y el cumplimiento en las evaluaciones de Gobiernos centrales sigan precisando de importantes esfuerzos de apoyo.

## **2.4 Distribución regional**

28. En el diagrama 3 se aprecia la distribución de las evaluaciones del PEFA por región<sup>5</sup>. Un 38% de los informes se han realizado en África al sur del Sahara. De ellos, un tercio corresponde a países de África francófona, dato novedoso que contrasta con la situación de hace un año, en la que solo había disponible una evaluación para África francófona (Congo-Brazzaville).

29. La región de América Latina y el Caribe está representada por 16 evaluaciones (24%), de las que 15 se han realizado a nivel de Gobierno central. Y de esas, 10 se refieren a estados insulares del Caribe y 4 a países de América Central. Solo se ha

---

<sup>4</sup> En Egipto, el Banco Mundial preparó una Evaluación de la capacidad institucional de gestión financiera (ECIGF) para determinar si los sectores de la salud, la educación, el agua y el transporte disponen de sistemas aceptables de gestión financiera como parte del trabajo de EGP en Egipto. Esa evaluación analizó, de forma indirecta, la calidad de los sistemas de gestión financiera vigentes a nivel de gobernación y distrito, y abordó la forma de desarrollarlos para apoyar las iniciativas de descentralización del Gobierno. Los informes emplearon algunos de los indicadores del PEFA para medir el grado de progreso en los sectores seleccionados.

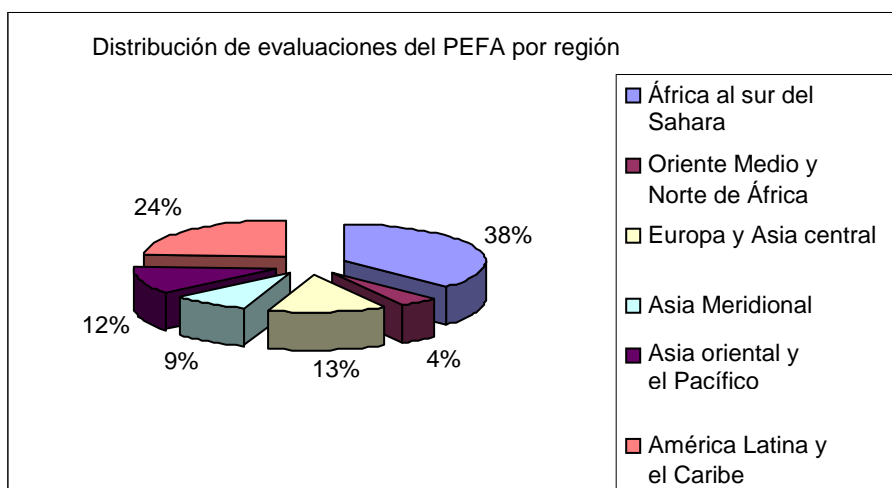
<sup>5</sup> Las regiones a las que aquí se hace referencia son las definidas por el Banco Mundial, es decir, África (AFR), Oriente Medio y Norte de África (MENA), Europa y Asia central (ECA), Asia Meridional (SAR), Asia oriental y el Pacífico (EAP) y América Latina y el Caribe (LAC). Adicionalmente, se menciona la OCDE, que básicamente hace referencia al resto, aunque con solapamientos.

llevado a cabo una en América del Sur (Paraguay), aparte de una evaluación sobre la capital de Colombia, Bogotá.

30. El 12% y el 13%, respectivamente, corresponden a la región de Asia oriental y el Pacífico y a la de Europa y Asia central. Cinco de los ocho informes sobre Asia oriental y el Pacífico se refieren a pequeños estados insulares con menos de un millón de habitantes (Fiji, Samoa, Timor Leste, Tuvalu y Vanuatu).

31. Hasta agosto de 2007 se habían realizado tres evaluaciones del PEFA (Siria, Ribera Occidental y Gaza y Jordania) en la región de Oriente Medio y Norte de África. Afganistán, Nepal y Bangladesh son los tres únicos países en los que se han llevado a cabo evaluaciones del PEFA en la región de Asia meridional a nivel de Gobierno central. En Pakistán, el Marco se ha utilizado sistemáticamente a nivel subnacional/provincial, con el resultado de tres informes de desempeño hasta agosto de 2007.

**Diagrama 3**



32. El **legado administrativo** puede ser difícil de determinar, salvo quizás en África al sur del Sahara. Las pequeñas islas del Caribe con mucha frecuencia ofrecen una combinación de varios legados (inglés, español, francés y en ocasiones holandés). Por su parte, un país como Rwanda, que es francófono, ha sido objeto de influencia indirecta francesa a través de sus relaciones con Bélgica, pero más recientemente ha recibido la influencia de los sistemas anglófonos. En cualquier caso, en el cuadro 1 a continuación figura un intento de clasificación de las evaluaciones del PEFA según el legado administrativo del país.

**Cuadro 1 Cobertura por país de las evaluaciones, por región y legado administrativo**

Número de países	Origen del legado administrativo					
	Total	Británico	Francés	Español / Portugués	Ruso	Otro / Mixto
Región						

África al sur del Sahara	20	8	8	3		1
Oriente Medio y Norte de África	3	1	1	-		1
Europa y Asia central	9	-	-	-	4	5
Asia meridional	4	3	-	-		1
Asia oriental y el Pacífico	8	4	1	1		2
América Latina y el Caribe	16	8	-1	7		-
Total	60	24	11	11	4	10

Nota: Incluye Pakistán, donde únicamente se han realizado evaluaciones a nivel de Gobierno subnacional.

33. La cobertura regional de países en las evaluaciones del PEFA es particularmente elevada en África al sur del Sahara y en el Caribe (más del 80% de los países abarcados) y relativamente elevada en Asia oriental y el Pacífico/Europa y Asia central (40-60% de países). En las regiones de Oriente Medio y Norte de África, así como en la de América Latina la cobertura es baja, así como en los países de la OCDE. Con respecto a estos últimos, se encuentra muy avanzada una evaluación sobre Noruega.

34. Durante 2006/07 se ha ampliado la aplicación del Marco para abarcar una variedad mucho más amplia de países. Si bien casi la mitad de las evaluaciones de país durante el primer año del Marco estaban referidas a países de legado administrativo británico, esta proporción ha disminuido un poco 17 meses después hasta el 40%.

35. La Secretaría ha recibido nueve informes de evaluación (cuatro de los cuales eran productos integrados) exclusivamente en francés (Burkina Faso, Congo, Gabón, Guinea, Guinea-Bissau, Madagascar, Malí, Santo Tomé y Togo) y dos exclusivamente en español (Nicaragua, República Dominicana). Todos los demás estaban redactados inicialmente en inglés, y en algunos casos se ha realizado la traducción al idioma oficial del país.

## 2.5 Evaluaciones reiteradas

36. El número de evaluaciones reiteradas de desempeño ha sido muy limitado hasta ahora. Se ha informado sobre siete casos, que se enumeran en el cuadro 2 que se presenta a continuación.

**Cuadro 2 Países con evaluaciones reiteradas de desempeño**

País	1ª evaluación (2005)	2ª evaluación (2006)
Bangladesh	Cuadro de evaluación en la EAP, no respaldado por informe completo	Actualización utilizada para evaluación interna de proyectos
Ghana	Estudio documental con 20 indicadores calificados	Evaluación del PEFA completa con informe de desempeño en materia de GFP
Madagascar	Evaluación basada en la versión preliminar del Marco del PEFA, de 2004	Evaluación del PEFA completa con informe de desempeño en materia de GFP
Malawi	Evaluación del PEFA completa	Evaluación del PEFA completa

<b>País</b>	<b>1ª evaluación (2005)</b>	<b>2ª evaluación (2006)</b>
	con informe de desempeño en materia de GFP	con informe de desempeño en materia de GFP
Pakistán, provincia de Punjab	Evaluación basada en la versión preliminar del Marco del PEFA, de 2004	Evaluación del PEFA completa con informe de desempeño en materia de GFP
Papua Nueva Guinea	Evaluación del PEFA completa con informe de desempeño en materia de GFP	Cuadro de calificación actualizada con pocas o ninguna prueba
Tanzanía	Evaluación del PEFA como parte del PEFAR	Actualización de cuadro de evaluación con explicación sustancial pero no informe completo

37. Solo en un caso, Malawi, se ha realizado en dos ocasiones una evaluación completa basada en el PEFA en circunstancias sustancialmente comparables. En otro caso (Tanzanía), las circunstancias fueron bastante similares pero la evaluación reiterada únicamente se documentó en un cuadro sinóptico, sin informe completo. En ambos países transcurrió un intervalo de 12 meses entre las dos evaluaciones. En los otros cinco casos, las evaluaciones reiteradas se realizaron en circunstancias muy distintas de las hechas inicialmente. La finalidad y las partes interesadas que participaron en tres evaluaciones fueron significativamente distintas en tres casos (Bangladesh, Ghana y Papua Nueva Guinea). En los dos casos restantes (Pakistán y Madagascar), la evaluación original se basó en la versión preliminar del Marco del PEFA, de 2004, mientras que en la evaluación reiterada se usó la versión final, de 2005. De las implicaciones de estas variables circunstancias de evaluación se derivan importantes consecuencias para el seguimiento de los progresos a lo largo del tiempo. Este particular se analiza en la sección 3.7 de este informe.

## **2.6 Participación de organismos donantes y Gobiernos asociados**

38. Prácticamente todas las evaluaciones han sido iniciadas por los organismos donantes, en el sentido de que fueron estos los que propusieron el uso del Marco del PEFA en sus conversaciones con el Gobierno asociado sobre la planificación del estudio analítico de la GFP. En cuatro casos (Zambia, Nicaragua, ciudad de Bogotá y Granada) fue el Gobierno asociado el que decidió iniciar el proceso de evaluación al emprender una autoevaluación de los indicadores antes de que la comunidad de donantes (o sus representantes) llegase a participar en una validación de la autoevaluación. El informe completo de evaluación de Zambia se emitió como informe propio del Gobierno, en tanto que Suecia proporcionó apoyo técnico para el estudio, concretado en dos consultores que se incorporaron al equipo de evaluación del Gobierno. La evaluación para el Gobierno municipal de Bogotá se preparó íntegramente a iniciativa del Gobierno y fue posteriormente validado por el equipo del Banco Mundial.

39. Por lo demás, la participación de los Gobiernos asociados ha sido en su mayor parte pasiva o reactiva. Uno de los informes de desempeño (Ghana 2005) se realizó en forma de estudio documental y no supuso participación alguna del Gobierno. Los restantes 62 informes de evaluación se llevaron a cabo con diverso grado de participación

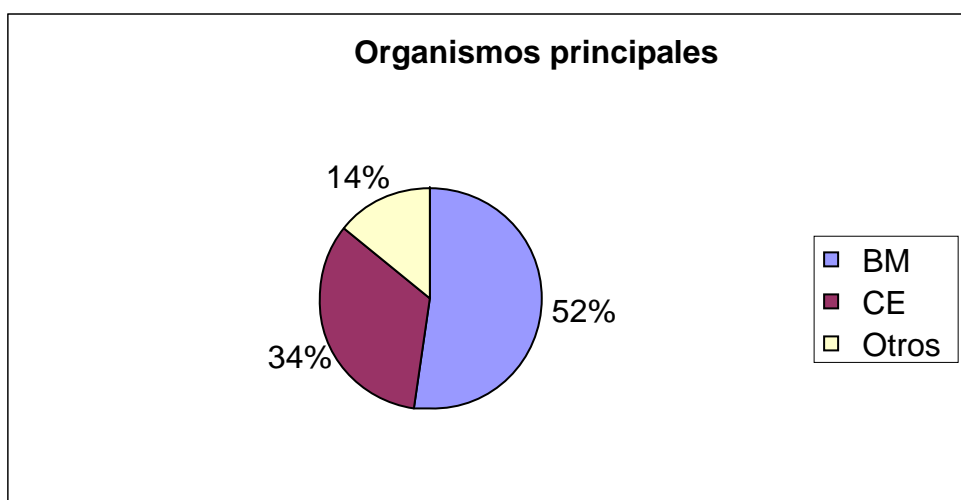
gubernamental en la planificación de la misión principal, el suministro de información y los comentarios al borrador de informe. Solo en contados casos los Gobiernos han actuado de manera dinámica recopilando datos con antelación, de forma que el tiempo empleado por consultores o personal de los organismos donantes en la “búsqueda” de información se redujera al mínimo durante las misiones de investigación. Algunos Gobiernos desempeñaron una función algo más activa en la recopilación de datos y la calificación de los indicadores (como por ejemplo Fiji), pese a que esa labor, así como la redacción del oportuno informe, corrió a cargo de un consultor.

40. El Banco Mundial ha sido el organismo principal en 40 de las 67 evaluaciones del PEFA (en ocho casos compartiendo la responsabilidad con otro organismo) y la Comisión Europea lo fue en 26 evaluaciones (en cinco de las cuales compartió esa responsabilidad con el Banco Mundial). Otros organismos que han desempeñado una función de liderazgo han sido, entre otras, el DDI del Reino Unido, Francia, Suiza, el FMI, el BAsD, el BID, y Suecia como organismo principal o compartiendo esa responsabilidad con otros en tres evaluaciones. El Banco Mundial se desempeñó como organismo principal o compartió esa función con otros en los 17 productos integrados, en tanto que el FMI, la CE y el BID lo hicieron en cuatro de ellos de forma conjunta.

41. En el diagrama 4 que se presenta más adelante se aprecia la distribución de la participación de los organismos donantes en la dirección de la implementación o apoyo a las evaluaciones del PEFA que se concluyeron entre junio de 2005 y agosto de 2007. Además de dirigir técnicamente las evaluaciones, los organismos pueden contribuir a ellas financiando en todo o en parte los recursos para el trabajo de evaluación y su preparación, así como contribuyendo al proceso de garantía de la calidad tanto en la etapa de preparación como en la de redacción de informes. Quince organismos donantes que no figuran entre los siete asociados del PEFA han participado, de uno u otro modo, en una evaluación del PEFA.

42. La evaluación fue dirigida en el 30% de los casos (20 de 67) por un único donante en colaboración con el Gobierno asociado y sin ninguna participación significativa de otros organismos donantes. Este fue el caso de las 12 evaluaciones dirigidas por la CE, de las siete a cargo del BM y de una a cargo del BAsD. Un elevado porcentaje de estos casos se refieren a países pequeños con menos de dos millones de habitantes. El Banco Mundial participó como entidad única principal en 3 de las 17 evaluaciones integradas, lo que quiere decir que los tradicionales productos del Banco Mundial para el diagnóstico de la GFP, como las ECGFP y los EGP, requirieron al menos el mismo grado de estudio conjunto de diagnóstico preparado por los donantes que los informes de desempeño en materia de GFP que han sido formalmente respaldados por los asociados del PEFA y diseñados principalmente con fines de coordinación y armonización de los donantes.

#### **Diagrama 4**



## 2.7 Finalidad de las evaluaciones del PEFA

43. Se supone que, en principio, las evaluaciones de la GFP basadas en el Marco del PEFA han de servir de acervo común de información, es decir, ser útiles para una variedad de propósitos. Habitualmente, los usos deseados de las aplicaciones se han dividido en tres categorías: i) proveer de información al diálogo entre Gobiernos y donantes sobre el alcance, las prioridades y la organización secuencial de los programas de reformas o ajustes gubernamentales de los mismos en materia de GFP, ii) informar a los donantes sobre cuestiones fiduciarias relacionadas con sus programas de financiamiento o ayuda en forma de donaciones, en particular en lo relativo a operaciones de apoyo al presupuesto y iii) realizar el seguimiento del impacto de las reformas en materia de GFP, en parte como contribución a las consideraciones fiduciarias para las operaciones de apoyo al presupuesto de los donantes y en parte como seguimiento del progreso realizado en relación con operaciones de asistencia técnica. Sin embargo, el Marco del PEFA se ha utilizado en algunas de las “otras” aplicaciones del PEFA como medio para evaluar el impacto de las operaciones de apoyo de los donantes (apoyo al presupuesto o a un proyecto, según el caso) en el desempeño de la GFP a través de la evaluación retroactiva de los indicadores de desempeño. Esta práctica no se fomenta a causa de las dificultades para obtener pruebas adecuadas para desempeños del pasado. Especialmente en lo que a la información de índole cualitativa se refiere, existe un elevado riesgo de que quienes suministran la información no recuerden con exactitud la situación histórica o de que sus opiniones puedan estar influidas en retrospectiva y por su participación en cambios posteriores.

44. El *Informe sobre las primeras experiencias* incluía un cuadro en el que se mostraba en qué aplicaciones se empleaban estos propósitos según la documentación. A medida que se ha ampliado la utilización del Marco y se está haciendo un creciente uso de los informes de evaluación basados en el PEFA, está resultando cada vez más difícil distinguir los informes a partir del propósito para el que se declara que han sido elaborados. Por consiguiente, para este informe no se confecciona un cuadro similar. Muy pocas aplicaciones parecían servir a un solo propósito; la mayoría lo hacían a dos, y varias a los tres. Es probable que pudiera haberse servido a un propósito adicional aunque no se hiciera de forma declarada; por ejemplo, si una aplicación sirve para informar el diálogo sobre una reforma de la GFP, cuesta imaginar que no se pretenda también que sea usada para realizar el seguimiento del avance de los resultados. O que,

si una evaluación se realiza como requisito previo para la adopción de una decisión sobre una operación de apoyo al presupuesto, con frecuencia vaya implícito el que se lleve a cabo una evaluación reiterada transcurridos unos años, para determinar las mejoras en el desempeño de la GFP que pudieran ser más importantes para las operaciones de apoyo al presupuesto que el nivel de desempeño de la evaluación básica. Asimismo, y de forma más importante, los propósitos aludidos en el informe se refieren en su mayoría a las tres categorías mencionadas, aunque no hay pruebas de que esos propósitos sean ciertamente los reales. El uso real de las evaluaciones se trata en el Estudio de impacto que constituye la segunda etapa del informe de seguimiento 2007 del PEFA.

## 2.8 Oportunidad y publicación

45. En el Anexo 2 se ilustran los tiempos de implementación de cada uno de los informes individuales de resultados por país (hasta donde la Secretaría ha podido recopilar datos<sup>6</sup>). Varias de las aplicaciones dieron comienzo cuando las principales misiones de investigación se habían desarrollado con anterioridad a la finalización del Marco y a su lanzamiento oficial en junio de 2005. Ello ha significado que, en todos esos casos, los evaluadores tuvieron que ajustar a la versión final del Marco, con posterioridad a la recopilación inicial de datos, la información recopilada conforme a lo que requería su versión preliminar, de 2004 (por ejemplo Bangladesh, Afganistán, Tanzania, Guatemala), o que ellos emplearon la versión final preliminar del Marco (de abril de 2005) que presentaba diferencias mínimas con respecto a la versión final (Fiji y Malawi).

46. Hasta agosto de 2007 se habían concluido 43 evaluaciones del PEFA, en tanto que 24 habían sido completadas hasta la etapa final de borrador. Un número considerable de informes suele perdurar en forma de borrador durante mucho tiempo. Esto parece ocurrir especialmente en el caso de los productos integrados, de los que solo se había finalizado un 29% (5 de 17) frente al 64% de todos los demás informes de evaluación. Una notable cantidad de informes no se había terminado tras más de un año desde el inicio del trabajo en el terreno.

47. De los 43 informes de evaluación del PEFA concluidos antes de fines de agosto de 2007, 18 estaban a disposición pública a través de Internet a fines de noviembre de 2007, es decir, un lapso de tres meses para que los informes estuvieran disponibles en Internet tras la labor de inventario de los informes finalizados. El grado de finalización y publicación de los informes varía considerablemente en función de cuál sea la entidad principal, según se aprecia en el cuadro 3. Los informes a cargo del Banco Mundial por lo general tardan mucho en ultimarse (lo que en parte se justifica por el prolongado tiempo que se tarda en finalizar los productos integrados), pero luego se publican con relativa rapidez. Los informes de evaluación de los que se ocupa la CE se terminan con bastante prontitud, pero se publican con menor frecuencia. De hecho, la CE no subió ninguna de las evaluaciones del PEFA a su propia web hasta noviembre de 2007, cuando puso a disposición pública seis informes por esa vía. Dado que otros organismos solo se encargan del 10% de las evaluaciones, es difícil determinar una pauta precisa para los informes de los que son responsables.

---

<sup>6</sup> La información sobre oportunidad es más difícil de recopilar cuando la Secretaría no participa hasta una etapa muy avanzada del proceso.

**Cuadro 3 Finalización y publicación de informes de evaluación**

<b>Donante principal</b>	<b>Número de informes dirigidos<sup>7</sup></b>	<b>Número de informes finales</b>	<b>Número de informes hechos públicos</b>	<b>Finales</b>	<b>Finales hechos públicos</b>
BM	34	16	8	47%	50 %
CE	26	21	7	81%	33 %
Otros	7	6	3	86%	50 %
Todos	67	43	18	64%	42%

## **2.9 Conclusiones sobre la implantación progresiva del Marco**

48. La adopción mundial del Marco del PEFA se ha ido implantando de forma progresiva y constante desde noviembre de 2005 con un ritmo de aproximadamente 3 evaluaciones nuevas al mes y una cifra estable de evaluaciones en curso. Además, cabe tomar nota de una aplicación esporádica “inspirada en el PEFA”, aunque no registrada como auténtica evaluación basada en el PEFA debido a la notable desviación con respecto al Marco en lo que respecta a su alcance o metodología de evaluación.

49. Los países de África al sur del Sahara y del Caribe están especialmente bien cubiertos por las evaluaciones basadas en el PEFA (por encima del 80% si se incluyen los trabajos en curso), en tanto que los países de Europa oriental, Asia y el Pacífico cuentan también con una cobertura bastante elevada (40-60%).

50. Solo un reducido número de Gobiernos evaluados ha desempeñado una función directora en la implementación de las evaluaciones. Dos son los organismos donantes que predominan en la función directora de implementación y/o respaldo a las evaluaciones del PEFA: el Banco Mundial, con un 52% de las evaluaciones, y en segundo lugar la Comisión Europea con el 34%. Otros siete organismos han adoptado una función directora en la implementación o respaldo de una o más evaluaciones.

51. La mayoría de las evaluaciones ha entrañado un considerable nivel de cooperación entre organismos donantes, si bien un notable porcentaje de ellas (30%) ha sido llevado a cabo por un único organismo. Este ha sido el caso en particular de los pequeños estados insulares y de casi la mitad de las evaluaciones dirigidas por la CE.

52. Alrededor de una décima parte de las evaluaciones del PEFA se refieren a entidades subnacionales o a una muestra de ellas representativa de los Gobiernos subnacionales en general. Cabe dejar constancia de unos pocos intentos de emplear el Marco del PEFA para sectores gubernamentales, pero no se han reconocido como auténticas evaluaciones del PEFA.

53. Son motivo de preocupación para los asociados del PEFA la terminación a tiempo de las evaluaciones y la divulgación de los informes finales. Se han observado mejoras en 2007, aunque es preciso lograr más avances en la terminación a tiempo de los

---

<sup>7</sup> Algunos informes corresponden a dos organismos principales. Aquí se enumera únicamente el organismo que pareció desempeñar un papel decisivo en la emisión del informe final y en la determinación de su formato.



productos integrados del BM y en la publicación en Internet de las evaluaciones dirigidas por la CE.

### **3. Evaluación de la calidad de las evaluaciones del PEFA**

#### **3.1 Número y tipo de informes empleados en el análisis**

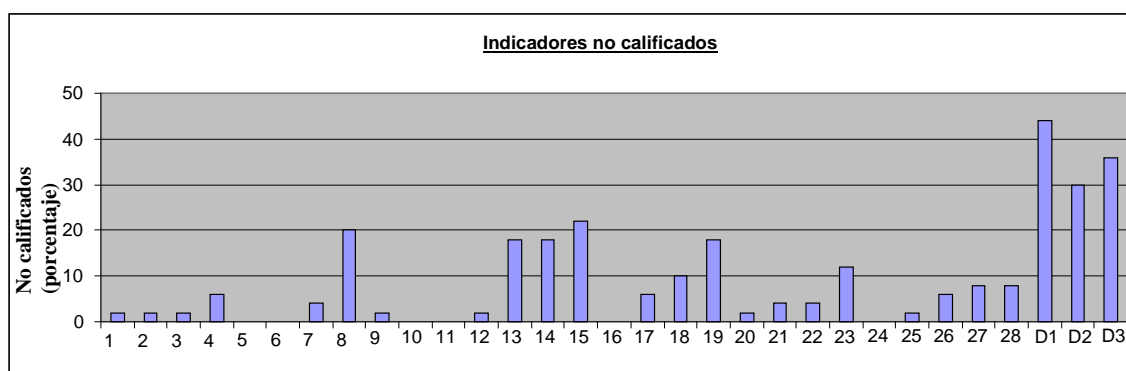
54. Mientras que el análisis de calidad en el *Informe sobre las primeras experiencias* se basó en 19 informes de evaluación del PEFA a nivel de Gobierno central más cuatro a nivel subnacional, este Informe de seguimiento, que analiza la evolución en contenido y calidad un año después —es decir, hasta fines de marzo de 2007— se basa en 58 informes de evaluación, 52 de los cuales son a nivel de Gobierno central y seis a nivel subnacional. Este conjunto más amplio de informes incluye los 23 previamente analizados en el REEAF, pero suma los 35 recibidos durante el periodo comprendido entre abril de 2006 y marzo de 2007. El análisis que sigue se refiere exclusivamente a evaluaciones de Gobiernos centrales, salvo que se citen específicamente evaluaciones de Gobiernos subnacionales.

55. De los 52 informes de país sobre Gobiernos centrales a disposición de la Secretaría hasta fines de marzo de 2007, 23 eran finales y el resto eran borradores, remitidos al Gobierno cliente (y donantes colaboradores) para la formulación de comentarios. En dos casos excepcionales, los informes examinados eran borradores de informes internos que aún no habían sido distribuidos fuera de los organismos principales (Lesotho y Congo-Brazzaville) si bien se ultimaron antes de la labor de inventario de la evaluación en agosto de 2007 sobre la que se basa el análisis de la implantación progresiva que consta en el capítulo 2.

#### **3.2 Uso a nivel de Gobierno central del conjunto de indicadores y de la metodología**

56. De los 31 indicadores del Marco, no todos ellos han sido calificados en todas las evaluaciones, y con frecuencia no se ha incluido una explicación del porqué no se han utilizado. En el diagrama 5 se ilustra la frecuencia de la falta de calificación de un indicador dado, independientemente del motivo. Esos porcentajes no difieren notablemente si consideramos exclusivamente los informes de desempeño de la GFP frente a los duales o los integrados. Cuando el ámbito de la evaluación abarcó de forma específica todos los indicadores, también se han registrado casos relativamente frecuentes de no calificación. El motivo más común fue la falta de información sobre la que calificar al indicador. Un motivo menos frecuente fue que un indicador no se consideraba aplicable al país objeto de la evaluación. Estos pueden ser motivos de buena fe para no evaluar un indicador o no calificarlo.

**Diagrama 5**



57. Más sorprendentemente aún, los tres indicadores que miden el desempeño de las prácticas de los donantes no se utilizan en más de un tercio de los informes. El indicador D-1, que mide la previsibilidad del apoyo directo al presupuesto, no se califica en el 44% de los informes; el indicador D-2, que mide la información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas, no se califica en el 30% de los informes, y el indicador D-3, que mide la proporción de los fondos de ayuda que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales, no se califica en el 36% de los informes. El mayor grado de no calificación del indicador D-1 se puede justificar por el hecho de que varios de los países evaluados no han recibido apoyo al presupuesto general. Pero, en general, la omisión de los tres indicadores de la categoría de prácticas de los donantes está prevista en los términos de referencia. Es esta una mala práctica, salvo que la ayuda externa en el país sea insignificante, porque elimina la aportación del Marco a la mutua rendición de cuentas, lo que pone de manifiesto que un desempeño deficiente en la gestión de fondos externos repercute negativamente en el desempeño general del sistema de GFP. La Secretaría fomenta constantemente la inclusión de los indicadores de la categoría de prácticas de los donantes en el ámbito de la aplicación del PEFA. En pocos casos, esos indicadores figuraban en el ámbito de trabajo, pero el equipo de la evaluación no tuvo acceso a la información necesaria. Cabe señalar que el indicador D-3, “proporción de los fondos de ayuda que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales”, está estrechamente vinculado con el indicador 5 para el seguimiento de los compromisos de los donantes conforme a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

58. También se omiten con frecuencia los tres indicadores que miden el desempeño de la administración de las rentas públicas, ID-13, ID-14 y ID-15: en el 18%, 18% y 22%, respectivamente, de los casos. Esto podría tener que ver con el énfasis en el aspecto del gasto de la GFP por parte de algunos organismos y/o por falta de competencia especializada en administración tributaria entre los evaluadores, lo que dificulta al equipo la tarea de obtener la información requerida. Tampoco se califican con bastante frecuencia el indicador ID-8, sobre transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales (20%), y el ID-19, sobre competencia, optimización de los recursos y controles en materia de adquisiciones (18%). Este hecho podría también estar relacionado con la competencia especializada que requieren y con la mayor dificultad en el acceso a la información en estas esferas. Sin embargo, las operaciones a nivel de Gobierno subnacional son insignificantes o inexistentes en algunos de los países evaluados, lo que en tales casos justifica razonablemente la omisión del indicador ID-8.

59. En general, la no calificación de los indicadores se debe principalmente a su omisión deliberada en el ámbito de trabajo. En algunos casos, la naturaleza de las evaluaciones excluye algunos indicadores. De las 14 evaluaciones en las que no se han calificado 5 o más indicadores, 10 son productos integrados.

### **3.3 Modificación del conjunto de indicadores estándar**

60. Se dejó constancia en el *Informe sobre las primeras experiencias* de que en un reducido número de casos la modificación del conjunto de indicadores se había intentado explícitamente a nivel de Gobierno central. No se ha tenido constancia de nuevos casos de este tipo desde marzo de 2006, lo que sugiere que, a nivel de Gobierno central, el conjunto de indicadores ha llegado a ser ampliamente aceptado.

61. En el informe de evaluación reiterada de Tanzania para 2006 se emplea el mismo indicador añadido sobre corrupción que en la evaluación de 2005. Este indicador no cumplía los principios del PEFA porque no se revelaba la calibración entre la escala de cuatro puntos. Por consiguiente, el indicador sigue careciendo de transparencia y de una base acordada para la calificación.

62. En un caso, sin embargo, se ha agregado un número considerable de indicadores al conjunto estándar. En el Estudio del gasto público (EGP) programático de Armenia en 2006, el conjunto de indicadores del PEFA se ha complementado con indicadores de “práctica más estratégica” que “profundizan” más al preguntar sobre la calidad de los planes estratégicos y del proceso de planificación estratégica. Los nuevos indicadores son más subjetivos, no han sido sometidos a un nivel amplio de investigación y prueba, y son menos susceptibles de reproducción que los indicadores del PEFA. Este experimento es interesante, pero su incapacidad para captar medidas objetivas de desempeño socava los principios generales del Marco del PEFA. Y lo que es más importante, estos nuevos indicadores parecen basados en modelos muy particulares que no son aceptados universalmente (Nueva Zelandia, Sudáfrica, Florida), y pueden no ser generalmente aceptados como “práctica óptima”. No obstante, manifiestan también el deseo de que algunos países de ingreso mediano dispongan de estándares de indicadores que concuerden mejor con los esfuerzos de reforma en materia de GFP en los países más desarrollados. Tal y como están diseñados en la actualidad los indicadores del PEFA, está claro que una calificación “A” no siempre significa que no serían deseables mejoras adicionales.

63. Se han introducido modificaciones en las evaluaciones a nivel de Gobierno subnacional, y se están considerando para cubrir otras partes del sector público o para profundizar en sectores específicos. Un estudio separado ha tratado las modificaciones y adiciones para las evaluaciones a nivel de Gobierno subnacional, y el PEFA pronto emitirá sus directrices para el uso del Marco a nivel subnacional. No hay en la actualidad planes por parte del PEFA para abordar otros tipos de modificaciones o adiciones de indicadores.

### 3.4 Cumplimiento de la metodología para la calificación y documentación de indicadores

64. No se ha tenido noticia de ningún intento nuevo de emplear una metodología alternativa de calificación desde mayo de 2006. El sistema de calificación del Marco del PEFA parece haber sido entendido y aceptado en términos generales.

65. En el *Informe sobre las primeras experiencias* se evaluaron la observancia de los principios del PEFA y el cumplimiento de la metodología de calificación a partir del porcentaje de la correcta aplicación de las calificaciones respaldadas por las pruebas adecuadas en el informe de evaluación. Se ha mantenido esta medida para los fines de este informe de seguimiento. Se centra en el cumplimiento del uso del Marco del PEFA y no en la calidad general de la evaluación. Por consiguiente, un bajo nivel de cumplimiento en la calificación de un indicador particular no significa que ella esté necesariamente mal. Quiere decir que en el informe no se encuentra la información necesaria para calificar el indicador y/o que se tomó la decisión errónea sobre la asignación de la calificación a partir de la información que se presenta en el informe. Por consiguiente, los niveles de cumplimiento están determinados por las expectativas sobre el detalle de la prueba, que los evaluadores de la Secretaría juzgaron adecuada; una norma bastante subjetiva, pero considerablemente coherente a los efectos de medición de niveles relativos de cumplimiento y evolución de acuerdo con la metodología de calificación del Marco. Los indicadores no calificados no se incluyeron en el cálculo del índice.

66. Para cumplir su propósito como acervo común de información según el Enfoque reforzado, el informe sobre los países (Informe de desempeño o equivalente) debería contener todo lo pertinente para la calificación de la GFP de cada país. Consiguientemente, en la valoración de la Secretaría del PEFA sobre el cumplimiento de la metodología de calificación se descartaron otras fuentes de información (como los archivos internos de los evaluadores).

67. Debería ponerse especial énfasis en los informes finalizados. No significa exactamente lo mismo el cumplimiento aplicado a los borradores de informes que a los informes definitivos. El índice de cumplimiento es una combinación de dos elementos: un índice de pruebas, que mide la calidad y pertinencia de la información proporcionada en el informe para demostrar la calificación, y una evaluación de la corrección del cálculo realizado al aplicar la metodología de calificación. El segundo elemento es sencillo y de muy fácil modificación. Si el informe ha sido objeto de un adecuado proceso de garantía de la calidad y ha tomado en cuenta los comentarios de la Secretaría, una vez finalizado no deberían quedar en él errores de cálculo. El primer elemento es mucho más difícil de modificar. Una vez redactado un informe, puede resultar difícil mejorar el nivel de la información en que se basa. Para ello puede hacer falta otra misión, con el mismo equipo de consultores u otro distinto, para la que puede que no haya recursos disponibles. En el caso de los borradores de informes, los problemas de error de cálculo, que podrían rebajar artificialmente la calificación, con frecuencia se resuelven en la última etapa. Por ejemplo, en el caso de un borrador de informe sobre el desempeño, el índice de cumplimiento fue del 36% mientras que el índice de pruebas fue de 74%. Esto indica que la investigación realizada para el informe, en términos generales, ha sido buena, pero que la metodología de cálculo (por ejemplo, la diferencia entre el método M1 y el M2) no ha sido correctamente

comprendida. La corrección de las calificaciones en función de una apropiada aplicación de la metodología de calificación mejoraría por sí misma el índice de cumplimiento hasta el 74%, con posibles mejoras ulteriores a partir de una presentación de la información más elaborada y de análisis para justificar las calificaciones.

68. Se ha medido el cumplimiento de la metodología en el caso de todos los informes de evaluación de los que se ha tenido constancia a nivel de Gobierno central, entre ellos los 38 informes de desempeño de la GFP y los 14 informes integrados que emplearon las calificaciones del PEFA: a lo largo del periodo completo de 22 meses se consideró que el 57% de todas las calificaciones de indicadores cumplían la metodología de calificación del PEFA, es decir, que presentaban pruebas suficientes y que, en función de ello, asignaban correctamente las calificaciones. Si para este cálculo se consideran exclusivamente informes finales, el índice medio de cumplimiento es el mismo. Estos números guardan relación con el índice medio de cumplimiento constatado en el REEAF (48%).

69. Si bien el índice medio de cumplimiento fue del 48% para los informes recibidos entre junio de 2005 y marzo de 2006, ha mejorado considerablemente hasta el 60% en el caso de las evaluaciones recibidas en fase de borrador completo entre abril de 2006 y marzo de 2007. No obstante, queda aún notable margen para la mejora.

70. Si consideramos los 22 informes sobre los que la Secretaría del PEFA proporcionó comentarios cuando se encontraban en la fase de borrador y que posteriormente se emitieron como finales en el periodo abarcado por este informe, el índice medio de cumplimiento asciende al 68% (frente al promedio de 57% de todos los informes preparados). Nueve de esas evaluaciones del PEFA se llevaron a cabo principalmente en 2005 y su índice medio de cumplimiento fue del 55%, mientras que el índice de cumplimiento final de los 13 informes de evaluación de desempeño de los países en 2006 o principios de 2007 fue del 76%. Esto señala la importancia de establecer procedimientos de garantía de la calidad —incluido el seguimiento de los comentarios proporcionados— que podrían no haberse aplicado debidamente en algunas de las primeras aplicaciones del Marco, así como al impacto de los exámenes de la Secretaría del PEFA.

71. Hay una notable diferencia en el índice de cumplimiento entre las evaluaciones presentadas como ID-GPF y las adjuntadas al Marco para productos analíticos diferentes, como se muestra a continuación en el cuadro 5. De esa misma diferencia se dejó constancia en el *Informe sobre las primeras experiencias*.

**Cuadro 5.a Índice de cumplimiento por periodo**

	<b>Recibidos entre junio de 2005 y marzo de 2006</b>	<b>Recibidos entre abril de 2006 y marzo de 2007</b>	<b>Todas las evaluaciones</b>
Número de informes	19	33	52

Índice medio de cumplimiento	48%	60%	57%
------------------------------	-----	-----	-----

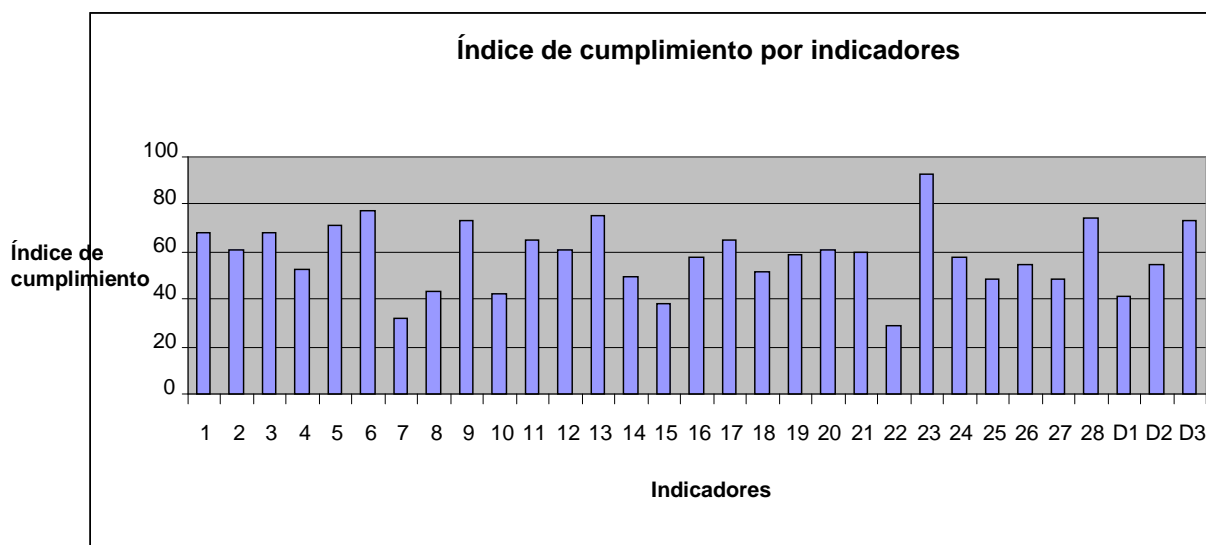
**Cuadro 5.b Índice de cumplimiento por tipo de producto analítico**

	<b>Informe de desempeño en materia de GFP</b>	<b>Productos integrados</b>
Número de informes	38	14
Índice medio de cumplimiento	64%	37%

72. Los productos analíticos que integran el conjunto de indicadores en un formato de informe distinto del Informe de desempeño en materia de GFP no se centran en la misma medida en las necesidades de información por conjunto de indicadores y su calificación que lo que lo hacen los Informes de desempeño en materia de GFP. Los ID-GFP se estructuran en su totalidad en torno a la calificación de los indicadores y en ella se basan para sus análisis y conclusiones, lo que no sucede en el caso de otros productos en los que se ha integrado el Marco. Asimismo, rara vez se incluyen referencias cruzadas entre el anexo de indicadores del PEFA y el cuerpo principal del informe integrado (salvo en el caso de Panamá) lo que debilita la transparencia del fundamento sobre el que se realiza la calificación de los indicadores. En el caso de Armenia, la calificación de los indicadores del PEFA forma parte del cuerpo del informe y no de un anexo separado.

73. El índice de cumplimiento para cada indicador muestra una amplia variación. Los niveles de cumplimiento para cada indicador se muestran a continuación en el diagrama 6.

**Diagrama 6**



74. Los indicadores con menor índice de cumplimiento son el ID-22 “Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas” (29%), ID-7 “Magnitud de las operaciones no declaradas del Gobierno” (32%), e ID-15 “Eficacia en materia de recaudación de impuestos” (38%). Lo que estos tres indicadores tienen en común es que necesitan datos cuantitativos exactos (ID-15 e ID-7) o información precisa sobre demoras (ID-22) para ser adecuadamente calificados. Cabe señalar que el índice de cumplimiento solo considera los casos en que los indicadores han sido calificados y no aquellos que no se ha asignado calificación.

75. El índice de cumplimiento se calcula de tal modo que si solo una dimensión se califica inadecuadamente, lo habitual es que se considere que es todo el indicador el que incumple la calificación (si bien es cierto que hay casos en los que el incumplimiento de una dimensión no repercute en la calificación general del indicador). La consecuencia de esto es que el grado de cumplimiento de los indicadores con una sola dimensión tiende a ser mayor. Salvo en el caso del ID-10, todos ellos están por encima, y a menudo muy por encima, del 60% (ID-1, 2, 3, 5, 6, 10, 23, D3). Por otra parte, sucede también con bastante frecuencia que todas las dimensiones de un indicador cumplen la calificación pero no así la calificación general a causa de un error en el uso de la agregación de las calificaciones dimensionales.

76. En el cuadro 6 se enumeran y comentan los indicadores que presentan los problemas de cumplimiento más graves, es decir los seis indicadores para los que la suficiencia de pruebas fue inferior al 50%. Estos problemas específicos en materia de cumplimiento deben abordarse mediante aclaraciones publicadas en el sitio web del PEFA y el material de capacitación suministrado, aunque también puede merecer la pena considerar si sería útil la modificación de los detalles de una dimensión específica de los indicadores a la hora de proporcionar una calificación más coherente (por ejemplo, para los casos en que se hubieran fijado en niveles pocos realistas los datos o requisitos de desempeño).



77. Aparte de esto, los problemas de cumplimiento a la hora de calificar un indicador pueden tener su origen en dos factores: i) suficiencia de las pruebas presentadas en el informe y ii) uso incorrecto de las pruebas en la determinación de la calificación. En términos generales, los problemas de insuficiencia de pruebas (31% en promedio) se consideraron mucho más graves que la calificación incorrecta en los casos en que las pruebas eran suficientes (9% en promedio).

78. El progreso general en la calidad del cumplimiento metodológico queda reflejado en el desglose de prueba y cálculo. Las pruebas suministradas en los informes se han considerado suficientes en el 69% de los casos (66% en marzo de 2006), en tanto que el cálculo se ha realizado adecuadamente en el 60% (48% en marzo de 2006). El progreso realizado en el cálculo refleja una creciente comprensión de la metodología de calificación, y en particular la diferencia entre los métodos M1 y M2. Es de esperar que, con el tiempo, todo informe que se someta a un adecuado mecanismo de examen por los pares alcance al menos un muy elevado nivel de correcta aplicación de la metodología de calificación.

79. A la hora de evaluar la calidad de los informes, cabe señalar que incluso en el caso de que el índice medio de cumplimiento haya aumentado solo unos pocos puntos (lo cual sigue siendo valioso tras un solo año), la evolución más valiosa en términos de calidad es la eliminación de los informes con índices de cumplimiento inferiores al 25%. En marzo de 2006, tres indicadores estaban por debajo del 25%. ID-7, el indicador más bajo en marzo de 2006, tenía un índice medio del 6%. Un año después, cumple en el 32% de los casos.

**Cuadro 6 Indicadores con un elevado grado de insuficiencia de pruebas**

<b>Indicador</b>	<b>Calificaciones adecuadamente respaldadas</b>	<b>Problemas comunes</b> (“dim” significa “dimensión”)
ID-7 Magnitud de las operaciones no declaradas del Gobierno	32% Nota: El porcentaje abarca todos los tipos de informes hasta marzo de 2007.	No se especifican las principales operaciones extrapresupuestarias, o no se proporcionan datos sobre la magnitud de su gasto.  Falta de datos sobre gastos en proyectos financiados por donantes. Algunos evaluadores no intentaron realizar calificaciones separadas para las dos dimensiones. En los casos en que lo hicieron, dim i) tuvo mejor respaldo de pruebas que dim ii). Nota: En el REEAF, solo el 7% de las calificaciones estaban suficientemente respaldadas. De existir aún problemas en el respaldo con pruebas de ID-7, la situación está mejorando, gracias probablemente a la detallada orientación disponible en el sitio web sobre este indicador.
ID-8 Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	43%	Este es uno de los indicadores menos calificados y, cuando lo es, uno de los que menos respaldo recibe a la calificación. Las tres dimensiones parecen problemáticas por igual.
ID-10 Acceso del público a información fiscal clave	42%	Este indicador unidimensional es muy complejo, dado que cada uno de los seis elementos de información que hay que verificar es de por sí multifacético. Rellenar el elemento i) supone haberlo hecho también con los nueve elementos de ID-6. Varios elementos requieren datos cuantitativos e información precisa sobre plazos. Esto explicaría el bajo resultado de cumplimiento.
ID-15 Eficacia en materia de recaudación de impuestos	38%	La dim i) es de naturaleza cuantitativa y requiere del cómputo del coeficiente de cobro de deuda. Cuando se ha calificado este indicador y se ha considerado que la calificación general no cumplía la calificación, la dim i) no cumplía en el 47% de los casos. La dim iii), sobre la frecuencia de realización de conciliaciones completas de cuentas, no cumple en el 37% de los casos. La dim ii), sobre la eficacia de la transferencia del cobro de tributos en la Tesorería, no cumple en solo el 17% de los casos.
ID-22 Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	29%	No se obtienen datos sobre la oportunidad de la conciliación de cuentas, dim i). La dificultad fue incluso mayor con la dim ii), que supone la obtención de datos sobre cuentas de orden y anticipos.

Indicador	Calificaciones adecuadamente respaldadas	Problemas comunes (“dim” significa “dimensión”)
D-1 Previsibilidad del apoyo directo al presupuesto	41%	Este indicador es el menos usado y, cuando se utiliza, uno de los que menos se cumplen. No existe una diferencia real entre las dos dimensiones en lo que a cumplimiento se refiere. Ambas requieren información precisa sobre oportunidad en el caso de las dim i) y ii) y datos cuantitativos en el de la dim i). Cabría esperar que la información requerida estuviera disponible a través de los donantes a nivel de país, lo que al parecer no es el caso. La dispersión de donantes a nivel de país y, a veces, su elevado número, podría ser un factor que explicase la dificultad en la obtención de la información.

80. El uso de la “flecha hacia arriba” aún sigue siendo problemático. En unas pocas evaluaciones se hace amplio uso de ella, o para unos pocos indicadores seleccionados, pero en la mayoría de las evaluaciones no se usa en absoluto. Uno de los posibles usos de la “flecha” es indicar un cambio en el desempeño (desde la última evaluación) que no ocasionó cambios en el puntaje de un indicador. Dado que casi todas las evaluaciones examinadas fueron evaluaciones básicas, la “flecha” no podía estar justificada para ese propósito. Desde el año pasado no se ha producido una mejora real en el uso de las flechas hacia arriba, pero tampoco se ha experimentado un incremento en su utilización.

81. El uso de una “flecha hacia arriba” puede estar justificado en los casos en que un cambio en el sistema de GFP se ha llevado realmente a la práctica y se espera que haya tenido como resultado una mejora en el desempeño para la que aún no se dispone de pruebas sólidas. Puede ser difícil saber cuándo se ha producido una novedad de ese tipo, por lo que se deja abierta la puerta a la interpretación. Sin embargo, la decisión de utilizar o no una “flecha hacia arriba” es una cuestión aislada y sin repercusiones en la asignación de calificaciones a dimensiones e indicadores.

82. La falta de provisión para el uso de una flecha hacia abajo hace de este un elemento desequilibrado. Algunas evaluaciones han utilizado flechas para indicar una tendencia general en la evolución del desempeño en materia de GFP, incluso en casos en que no hubo evaluación previa basada en el PEFA con la que fuera posible comparar.

### 3.5 Observancia de las orientaciones y contenidos en los informes de desempeño

83. Las principales enseñanzas extraídas del *Informe sobre las primeras experiencias* siguen siendo válidas en términos generales un año después.

84. Se especifica que la **extensión de los informes de desempeño en materia de GFP** ha de ser de un máximo de 35 páginas, y de ellas solo unas pocas dedicadas a anexos. Al igual que el pasado año, en lo que atañe a la extensión de los informes existe una notable discrepancia entre algunos volúmenes grandes, de aproximadamente 120-140

páginas, e incluso de 216 páginas en el caso de Armenia y de 204 en el de Ribera Occidental y Gaza (100 páginas fue el máximo en marzo de 2006), y la mayor parte de los demás informes (52%) que tienen entre 50 y 80 páginas. Solo tres informes tienen menos de 50 páginas y siete más de 100. La tendencia general es, en cualquier caso, hacia un aumento en el número de páginas.

85. En tanto que los **anexos estadísticos** pueden agregar volumen y valor añadido, algunos informes reproducen en su totalidad en los anexos el documento del Marco, o grandes partes de él, lo que sin duda incrementa notablemente su volumen. Esto último se ha hecho en algunos casos debido al limitado conocimiento del Marco que en su momento tenían el Gobierno o los donantes asociados. Muchos informes recurren a pasajes descriptivos para explicar el Marco del PEFA y la orientación sobre cada indicador. No era esta la intención cuando se propuso una extensión recomendada, y podría tratarse sencillamente de un problema transitorio en la medida en que los equipos estarían intentando explicar el contenido del Marco del PEFA a audiencias aún no muy familiarizadas con él. Las repeticiones en la sección 3 y bajo el epígrafe “resumen” con frecuencia añaden volumen innecesario. En las orientaciones se podría especificar que toda la información utilizada para la calificación se incluya en la sección 3, pero que pueden utilizarse anexos adicionales a los dos obligatorios para un mayor análisis, según lo consideren oportuno los autores, o según lo dispongan los términos de referencia del estudio.

86. **En los informes evaluados figuran habitualmente todas las secciones del informe de desempeño en materia de GFP.** No se ha aportado profundización en ninguna parte específica del ámbito de la GFP en ningún informe de desempeño en materia de GFP. El alcance de los productos analíticos más amplios, por su misma naturaleza, es mucho más extenso y con frecuencia profundizan en esferas seleccionadas relacionadas con la GFP, como adquisiciones y administración de recursos humanos de los cuadros directivos de contabilidad y auditoría.

87. Las **fuentes de los datos** se proporcionan con frecuencia en un anexo en forma de bibliografía (documentación gubernamental, estudios analíticos previos) y de lista de fuentes de información de primera mano (personas entrevistadas) en un anexo. Pocas veces se hace referencia en la parte narrativa al lugar en que se utiliza la información para el análisis. Es por consiguiente difícil valorar en qué se basa un juicio o conclusión y en la opinión de quién podría influir la evaluación. Algunos indicadores reflejan la interfaz entre el Gobierno y otros niveles de Gobierno o del sector no gubernamental. Una deficiencia común ha sido la falta de fuentes de información procedentes de entidades no gubernamentales (cámaras de comercio, asociaciones de contribuyentes, abogados especializados en impuestos, ONG interesadas en la buena gestión de gobierno). Se corre el riesgo de que el informe de evaluación transmita el punto de vista de la entidad evaluada (ya sea de forma organizada o a través de opiniones colectivas) y no triangule suficientemente la visión de grupos con diferentes intereses. Este riesgo es particularmente elevado en esferas en las que los propios evaluadores no han sido expertos. Este factor se subraya actualmente en el material de capacitación del PEFA, así como en presentaciones en otros eventos.

88. La descripción de la estructura del sector público en la **Introducción (sección 1)** pocas veces es suficiente para comprender los mecanismos de rendición de cuentas y la relación con el presupuesto del Gobierno central. Suele no resultar clara la descripción

de los mecanismos de gestión de gobierno y rendición de cuentas a nivel subnacional, es decir, la distinción entre Gobierno subnacional descentralizado y desconcentrado. Lo mismo ocurre con la naturaleza e importancia (por ejemplo en materia de facturación) de los organismos públicos autónomos. Esto tiene importantes consecuencias sobre el lugar y el modo en que se incorporan los Gobiernos subnacionales y los organismos públicos autónomos en la evaluación basada en indicadores, así como sobre el peso relativo de los indicadores a la hora de reunir en la evaluación resumida los resultados de los indicadores de evaluación.

89. La **Evaluación Resumida**. En las orientaciones parece ponerse demasiado énfasis en el resumen frente a las seis dimensiones críticas de la GFP, que también es el marco orgánico para el conjunto de indicadores, con el resultado de que esta parte acaba convirtiéndose fácilmente en una enumeración de indicadores que asigna calificaciones altas (fortalezas) y bajas (debilidades) sin distinguir lo que realmente importa en el caso del país de que se trata. Los vínculos en el resumen con los tres niveles de resultados presupuestarios son con frecuencia débiles. Por consiguiente, el análisis sobre las consecuencias para los resultados presupuestarios a menudo acaba siendo una repetición, con escaso valor añadido, de las fortalezas y debilidades analizadas en párrafos previos del resumen. No es el objeto del informe de desempeño en materia de GFP el análisis de los resultados presupuestarios, pero cuando se dispone de esas evaluaciones (por ejemplo del trabajo derivado del EGP) debe utilizarse para explicar en qué medida contribuyen las fortalezas/debilidades a la capacidad del Gobierno para lograr/no lograr metas de resultados presupuestarios. Esto parece suceder únicamente cuando la evaluación de la GFP es parte de un producto analítico más amplio que incluye explícitamente análisis de resultados presupuestarios (por ejemplo Afganistán). Cuando en productos analíticos separados se incluyen evaluaciones de la GFP y análisis de resultados presupuestarios, es posible que solo se produzca la unión de sus conclusiones cuando se está terminando el último de los informes, que puede no ser la evaluación de la GFP (por ejemplo en el caso de Panamá). Tal vez se necesiten más orientaciones y capacitación para ayudar a los evaluadores de informes de desempeño en materia de GFP a crear un “argumento” que subraye las cuestiones clave a abordar con opciones basadas en la información que puede estar disponible para mostrar los vínculos con los resultados presupuestarios. Se han preparado y sometido a prueba materiales de capacitación para una sesión especial como parte del curso estándar de dos días para evaluadores del PEFA. Se recomienda vivamente que esta sesión se incluya siempre en los eventos de formación para subrayar que la “evaluación resumida” no es un resumen del resto del informe sino un resumen analítico que aglutina el resto del informe con el fin de plantear las cuestiones que las reformas tienen que abordar (sin fijar plazos) y realizar así una aportación útil a la consideración de la priorización y organización secuencial de la reforma y al diálogo sobre ellas.

90. Continúa faltando información sobre antecedentes, como se determinó en 2006. Este es el caso en particular para la estructura del sector público. Además, la sección ii) de la evaluación resumida, “Evaluación del impacto de las deficiencias en materia de GFP”, así como la sección iii), “Perspectivas de planificación y aplicación de reformas”, que en muchos aspectos se pueden considerar el núcleo del informe de desempeño en materia de GFP, con frecuencia se omiten o se pasan por alto. En concreto, el cuadro incluido en el Apéndice 1 del folleto del PEFA (páginas 66-67 de la versión en inglés) solo se ha usado en tres casos (Madagascar, Malí y Guinea Conakry), a pesar de ser una

herramienta muy útil para sintetizar las conclusiones del informe de desempeño de la GFP.

91. En lo que respecta a la inclusión de recomendaciones, la situación se puede resumir en el siguiente cuadro, tomando en cuenta únicamente las evaluaciones llevadas a cabo durante el año pasado:

**Cuadro 7 Proporción de evaluaciones del PEFA en 2006 que incorporan recomendaciones**

<b>Recomendaciones</b>	
Todos los informes	<b>45%</b>
Productos integrados	<b>100%</b>
Informe de desempeño en materia de GFP	<b>23%</b>

92. La situación ha evolucionado desde marzo de 2006, cuando en el 74% de las evaluaciones se formularon recomendaciones y la mitad de los Informes de desempeño en materia de GFP también las incluían, algo no previsto en el Marco. Un año después, todos los informes integrados siguen incluyendo recomendaciones, pero solo lo hacían una tercera parte de los Informes de desempeño en materia de GFP.

93. En los informes de productos integrados, las recomendaciones son sistemáticas y con frecuencia constituyen una sección completa del informe, del mismo modo que recomendaciones y planes de acción constituyen los últimos resultados del producto (por ejemplo Honduras, Ribera Occidental y Gaza). Cuando se formulan recomendaciones en los informes de desempeño en materia de GFP, se trata principalmente de observaciones generales sobre gestión de reformas y prioridades principales (por ejemplo Papua Nueva Guinea 2005), elementos de reformas a corto plazo o soluciones inmediatas (Mozambique 2006, Ghana 2006) o se refieren a indicadores específicos, como en el caso de Moldova 2006 para ID-24 e ID-25. En el caso de Uganda en 2006, se plantean algunas recomendaciones sobre la transición de un programa existente de reforma de GFP a uno futuro. En los informes de desempeño en materia de GFP, esas recomendaciones se formulan por lo general en la sección del resumen. Ningún informe de desempeño en materia de GFP presenta una descripción exhaustiva y sistemática en la que se expongan recomendaciones coherentes. Generalmente parecen añadirse como una idea de último momento, a veces como resultado de algún requerimiento del Gobierno. Algunos Informes de desempeño en materia de GFP van seguidos de un informe separado de diagnóstico, basado en las conclusiones del informe de desempeño, en el que se proporciona un diagnóstico exhaustivo con recomendaciones para reformas de la GFP en esferas específicas de deficiencias de desempeño en materia de GFP (por ejemplo, en estados de Pakistán; véase a continuación el recuadro 1).

**Recuadro 1 Ejemplo de buenas prácticas**

**De la evaluación del PEFA para el diagnóstico de debilidades específicas en materia de GFP en Pakistán**

En los estados paquistaníes de Baluchistán, Punjab y Provincia de la Frontera Noroccidental, el Gobierno y los asociados en la esfera del desarrollo (Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Comisión Europea, DDI) han dado forma al vínculo entre medición del desempeño y programa de reforma mediante un producto combinado que consta de un Informe de desempeño en materia de GFP y un informe de diagnóstico. La Evaluación de la GFP ha proporcionado un panorama actualizado de las dimensiones críticas del actual desempeño en el estado provincial frente a los estándares para un sistema transparente y ordenado de GFP, tal como se identificó en el Marco de medición. A partir del informe de desempeño en materia de GFP, el mismo equipo ha preparado inmediatamente después el informe de diagnóstico centrándose en las causas básicas de las deficiencias en las esferas de calificación baja identificadas con la clasificación C y D en el informe de desempeño en materia de GFP. El informe de diagnóstico se preparó utilizando un cuestionario orientado a garantizar la máxima participación del Gobierno en el proceso de evaluación y en la decisión sobre posibles medidas de mejora de las esferas que recibieron calificación baja. Esta actividad se ha complementado con un seminario para examinar los borradores de informes, para perfeccionar la Estrategia de reforma de la GFP a nivel provincial y para desarrollar su Plan de Acción en materia de Desempeño. Este seminario ha sido promovido y dirigido por el Gobierno provincial. El informe de diagnóstico resalta recomendaciones específicas en materia de GFP para respaldar la mejora de varias dimensiones de bajo desempeño en esferas de la GFP. El informe de diagnóstico muestra para cada ID con baja calificación la calificación evaluada, una descripción del indicador y el fundamento para la calificación, un pasaje en el que se describen los motivos por los que la calificación es baja, el diagnóstico de las medidas para mejorar el desempeño en el indicador para cada dimensión de desempeño.

94. Las conclusiones del REEAF siguen siendo válidas, es decir, en tanto que el alcance de la evaluación para un informe de desempeño en materia de GFP indica que debe mantenerse el actual enfoque a las recomendaciones del informe de desempeño en materia de GFP (es decir, no evaluar los pormenores técnicos del programa de reforma y presentar recomendaciones para su modificación), hay que esforzarse más para explicar el vínculo entre la evaluación y el subsiguiente diálogo sobre el contenido, la estrategia y esfuerzo real del programa de reforma. Podría ser necesario planificar cuidadosamente este vínculo al mismo tiempo en que se está realizando la planificación de la propia evaluación. Para promover el liderazgo gubernamental<sup>8</sup>, el informe de evaluación podría prescindir de las recomendaciones de reforma, que pasarían a analizarse en un seminario concertado para un momento en el que todas las partes dispongan de una oportunidad para estudiar los resultados de la evaluación y formarse una opinión sobre qué reformas se precisan y su viabilidad. Posteriormente podría acordarse el trabajo adicional de análisis a realizar en esferas prioritarias seleccionadas para la reforma con el fin de elaborar un plan de acción para el fortalecimiento de la capacidad.

---

<sup>8</sup> Las partes interesadas a veces pasan por alto el hecho de que los motivos que fundamentan la no inclusión de recomendaciones en un ID-GFP es servir el propósito del Enfoque reforzado, principalmente la promoción del liderazgo nacional (y no solo su identificación con el proceso) de su estrategia de reforma de la GFP y proceso de planificación de la acción.

### 3.6 Cuestiones específicas de cada país

95. En la “Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales” (2007), del FMI, se enumeran los 56 países que se consideran ricos en hidrocarburos o minerales. A 13 de esos países se les ha realizado una evaluación basada en el PEFA para las que se habían completado sustancialmente informes antes de marzo de 2007.

96. El contenido del informe de desempeño en materia de GFP, según aparece en el Anexo 2 del folleto del PEFA, dedica un apartado especial a la “Administración de las rentas públicas en países ricos en recursos naturales” (sección 3.8 3). En el folleto se afirma lo siguiente: “Los ingresos proveniente de recursos naturales pueden constituir una importante fuente de ingresos para determinados países, por lo que pueden estar sujetos a regímenes específicos de gestión financiera. Para esos casos, en esta sección se presenta una descripción del desempeño de esos sistemas”. En el cuadro 8 se resume el modo en que los informes de evaluación del PEFA han manejado esta cuestión.

97. Ninguno de los 13 informes incluye la sección que se sugiere en el Marco del PEFA. Los ingresos derivados de la industria extractiva se explican principalmente en la sección de información de antecedentes como elemento de la descripción general de la economía (subsección 2.1) o en la descripción de resultados presupuestarios (sección 2.2). En cuatro informes, los ingresos derivados de la industria extractiva tienen apreciable impacto en el ID-3, y en tres de esos casos se proporciona una cifra distinta para ese tipo de ingresos. Ninguno de los informes analiza la repercusión de la industria extractiva en los “indicadores fiscales” ID-13, 14 y 15. En el informe sobre Trinidad y Tabago, el impacto sobre el desempeño y la administración tributaria se menciona brevemente en la evaluación resumida (“previsibilidad y control de la ejecución del presupuesto”) y en relación con otros indicadores (ID-8, 9 y 16).

98. La importancia de los ingresos provenientes de recursos naturales repercute sobre la calificación del conjunto de indicadores del PEFA. Esos recursos se pueden generar mediante ingresos fiscales y extrafiscales (estos últimos, por ejemplo, procedentes de la participación del Gobierno en empresas de recursos naturales, cánones de concesión y acuerdos de producción compartida). Los indicadores ID-3, 7, 9 13, 14 y 15 son los más directamente afectados, si bien se ha observado un impacto de tipo más indirecto en ID-8 y 16.

99. ID-3: Ingresos públicos totales comparados con estimaciones presupuestarias originales. Normalmente cabría esperar que los ingresos procedentes del petróleo y el gas se incluyesen aquí, pero en un país dependiente de las industrias extractivas sería de utilidad requerir que los ingresos de esas industrias se mostrasen de forma específica debido a su volatilidad en relación con las fluctuaciones de precios a nivel internacional. No obstante, una cuestión importante es si las transferencias a un fondo de estabilización de precios se incluyen en los ingresos públicos en el momento en que estos se generan o en el momento en que el presupuesto recurre al fondo para estabilizar ingresos. La última opción parece la más normal dado que el ID-3 mide la previsibilidad de los ingresos disponibles para el presupuesto, lo que puede ser el objetivo de disponer de un fondo de estabilización de precios. Este es el objetivo del fondo petrolero de Timor Leste, por ejemplo.

100. ID-7: El indicador calcula el valor de las operaciones del Gobierno sobre las que no hay información en los tres principales documentos fiscales (el presupuesto



aprobado, los informes de ejecución del presupuesto y los estados financieros). Por lo tanto, se refiere particularmente a los ingresos extrafiscales y su empleo. En concreto, el indicador se adapta para ocuparse de los fondos para la estabilización del petróleo, cuando los hay, y de las empresas petroleras propiedad del Estado.

**Cuadro 8 Evaluaciones del PEFA en países muy dependientes de las industrias extractivas**

País	Recurso principal	Ingresos anuales por concepto de hidrocarburos o minerales 2000-2003		Detalles de la aplicación del PEFA
		% del total de ingresos fiscales	% de PIB	
Azerbaiyán	Hidrocarburos	47	11,9	Intento de agregar en la etapa inicial indicadores específicos para los ingresos por concepto de hidrocarburos. <b>Aún no se ha producido un informe.</b>
Congo	Hidrocarburos	70,6	20,2	Descripción en la sección de “información de antecedentes”. Impacto sobre el ID-3 debido a volatilidad del precio del petróleo. El comportamiento de los ingresos petroleros y no petroleros puede ser opuesto. La calificación es resultado de la compensación de ambos. Pequeño impacto sobre ID-7. En el ID-9 se considera la empresa petrolera de propiedad del Estado.
Gabón	Hidrocarburos	60,5	19,6	Dependencia del petróleo analizada en el PEMFAR. Impacto sobre la calificación del ID-3 a causa de inesperado incremento de la producción de petróleo, volatilidad del precio del petróleo, subvención a la empresa petrolera nacional que repercute sobre precios del petróleo refinado. ID-9, 13, 14, 15 no calificados.
Nigeria	Hidrocarburos	77,2	32,6	Para ID-3, datos proporcionados separadamente para todos los ingresos y para ingresos independientes del Gobierno federal (no petroleros). Para ID-7 se plantea la cuestión del financiamiento de las inversiones en el sector petrolero. Impacto de ingresos petroleros en las relaciones fiscales intergubernamentales (ID-8 e ID-9). La sensibilidad de los ingresos petroleros a la volatilidad del precio del petróleo se refleja en el ID-16 que mide la previsibilidad de entradas de efectivo a los ministerios, departamentos y organismos.
Siria	Hidrocarburos	45,7	13,4	Sin impacto sustancial en el informe.
Trinidad y Tabago	Hidrocarburos	27,4	6,6	Análisis sobre el impacto de la reforma y la simplificación tributaria en el estímulo de la participación estatal en el valor de la producción de gas y petróleo. Impacto de los ingresos petroleros también analizado en el ID-16.
Santo Tomé y	Hidrocarburos	...	...	Sin impacto en la calificación. Mencionado en

País	Recurso principal	Ingresos anuales por concepto de hidrocarburos o minerales 2000-2003		Detalles de la aplicación del PEFA
		% del total de ingresos fiscales	% de PIB	
Príncipe	(potencial)			la descripción de la información de antecedentes.
Timor Leste	Hidrocarburos (potencial)	...	...	Fuerte impacto de la gestión del Fondo del Petróleo en ID-7.
Ghana	Oro	...	...	No se menciona impacto específico en el informe de desempeño en materia de GFP.
Guinea	Bauxita/alúmina	18,3	2,6	Ingresos del sector de minerales indicados sistemáticamente de forma separada en cuadros de información de antecedentes. Impacto de los “efectos de las variaciones del tipo de cambio” analizados para ID-3.
República Kirguisa	Oro	4,1	0,9	Sin impacto sustancial en el informe.
Papua Nueva Guinea	Oro	16,1	5,2	Analizado el impacto en ID-3.
Zambia	Cobre	...	...	Sin impacto sustancial en el informe.

101. Hay una cuestión muy importante relativa al uso de las rentas públicas en el caso de no ser entregadas a la Tesorería completa y automáticamente (y el ID-7 se centra específicamente en el gasto no declarado). ¿Se utilizan los ingresos procedentes del petróleo y el gas para sufragar el gasto del Gobierno a través de operaciones cuasifiscales directamente de las cuentas de empresas de propiedad del Estado/organismos públicos autónomos o mediante la gestión de cuentas especiales por parte del Ministerio del Petróleo, en vez de remitirse a la Tesorería para ser incluidos en el gasto presupuestario?

102. ID-8: La transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales se ve afectada cuando estas relaciones se basan en el reparto regional de los ingresos petroleros. Este es el caso de Nigeria<sup>9</sup>, donde esta cuestión se analiza extensamente.

103. ID-9 i): El indicador abarca la presentación al Gobierno de informes financieros por parte de las empresas de propiedad del Estado (incluidas las relacionadas con el gas y el petróleo) y si los estados financieros son objeto de auditoría. En ese sentido, el ID-9 i) abarca las empresas de propiedad del Estado como complemento del ID-26, que únicamente se ocupa de las auditorías de las operaciones del Gobierno central.

104. ID-13, 14 y 15: Estos indicadores fiscales abarcarían todos los impuestos directos e indirectos también del sector del petróleo y el gas pero, como se mencionó *supra* en referencia a ID-7, no abarcan los ingresos extrafiscales.

105. ID-16: La previsibilidad de la disponibilidad de fondos para el compromiso de gastos puede verse afectada por un nivel de recaudación de ingresos muy inferior o muy superior al estimado, debido a la volatilidad de los ingresos petroleros.

<sup>9</sup> Y también el del borrador de ID-GFP subnacional para el Gobierno regional del Kurdistán que recibió la Secretaría del PEFA para su examen, aunque sin haberse completado en el plazo abarcado por este Informe de seguimiento.

106. Según el folleto del PEFA, el diseño de indicadores específicos para la administración financiera de los ingresos derivados de recursos minerales solo podría darse cuando se hubieran establecido mecanismos específicos. Hasta la fecha no se han desarrollado esos indicadores, según le consta a la Secretaría del PEFA. Durante la planificación de la evaluación de Azerbaiyán se produjo un debate al proponerse en la etapa de formulación de la idea del proyecto dos indicadores de desempeño sobre administración de ingresos petroleros. Finalmente, se decidió evaluar el impacto de la industria del petróleo sobre la GFP asegurando que el informe satisfaría todos los requisitos en materia de información especificados en la “Guía sobre la transparencia del ingreso proveniente de los recursos naturales” (2007), del FMI, y que evitaría el desarrollo de indicadores adicionales. La autoevaluación en curso en Noruega también completa la evaluación sin agregar indicadores. No obstante, se espera que una sección especial del informe —aún no terminada— aborde en detalle la cuestión de la administración de los ingresos petroleros.

107. Para concluir, el Marco del PEFA, en su forma actual, permite el análisis exhaustivo de los ingresos derivados de la industria extractiva. En cualquier caso, la forma en que se ha realizado sigue siendo bastante decepcionante. Si las partes interesadas desean que las evaluaciones del PEFA aborden adecuadamente esta cuestión, el uso del Marco en relación con las industrias extractivas debe explicarse detallada y explícitamente en la etapa de planificación del proceso y ha de incluirse en la nota conceptual o en los términos de referencia, en relación con la sección 3.8.3 del folleto del PEFA o con los indicadores que posiblemente se vean afectados.

### **3.7 Coherencia de las evaluaciones a lo largo del tiempo**

108. La coherencia de las evaluaciones de desempeño a lo largo del tiempo en un país dado solo ha podido evaluarse hasta cierto punto en el periodo de dos años transcurrido desde la presentación del Marco. Tal y como se ha dicho en la sección 2.5, de las siete evaluaciones reiteradas de desempeño de las que se ha informado, solo dos (Malawi y Tanzania) se realizaron en circunstancias iguales o muy similares en lo que respecta a finalidad, participación de interesados y otros factores del proceso. Aparte de las siete evaluaciones reiteradas citadas, la Secretaría ha tenido noticia de dos casos de renovación de las calificaciones de los indicadores del PEFA con el fin de demostrar progresos en materia de GFP a lo largo del tiempo.

109. Si bien hasta la fecha ha sido limitado el número de verdaderas evaluaciones reiteradas realizadas con el propósito de hacer seguimiento de los progresos alcanzados, hay previstas un número sustancial de ellas durante la segunda mitad de 2007 y en 2008. Por consiguiente, es importante extraer las experiencias de los primeros intentos de seguimiento de los progresos alcanzados a lo largo del tiempo y ponerlas a disposición de quienes planifiquen, gestionen y evalúen las próximas evaluaciones reiteradas.

110. En Malawi, las evaluaciones del PEFA de 2005 y 2006 incluyeron calificaciones completas de los indicadores sobre la base del Marco final de 2005 y se encargaron bajo acuerdos de gestión muy similares con el mismo donante principal, aunque el equipo de evaluadores fue completamente distinto y las medidas para la garantía de la calidad en la evaluación de 2005 fueron muy limitadas. El informe de evaluación de 2006 compara sistemáticamente las calificaciones de 2006 con las asignadas un año antes y pone de manifiesto cambios en ellas en 21 de los 29 indicadores calificados. Sin embargo, en el

examen de los informes realizado por la Secretaría se concluyó que solo en ocho de los indicadores se habían incluido pruebas adecuadas y se había hecho un correcto uso de la metodología de calificación en los dos años como para poder hacerse una comparación directa. Los problemas se registraron en su mayor parte en la evaluación de 2005, lo que podría obedecer a que se iniciaron con anterioridad a la presentación del Marco final. Por consiguiente, la evaluación de 2005 tuvo que realizar cambios hacia el final del proceso para ajustar los últimos cambios del Marco del PEFA. Los autores del informe de 2006 reconocieron estas dificultades, afirmando que las posibles mejoras se debieron no solo a los progresos reales experimentados desde que el nuevo Gobierno asumió el poder, sino a que el equipo dispuso de mejor acceso a la información y a su mejor aplicación en la calificación de los indicadores.

111. La evaluación de Tanzania de 2006 presenta la calificación de los indicadores sobre el Gobierno central como actualización de la evaluación de 2005. La evaluación de 2006 se presenta únicamente en forma de cuadro sinóptico, comparable al cuadro sinóptico incluido como anexo en la evaluación de 2005. Se observan cambios en las calificaciones en 9 de los 31 indicadores, tanto al alza como a la baja. En el cuadro de 2006 no se incluyen comentarios específicos sobre el avance en los resultados de cada indicador, aunque pueden identificarse dos causas distintas para el cambio en las calificaciones (o para que algunos indicadores retengan la calificación de 2005). Por una parte, se han tomado en cuenta algunos cambios legislativos que tuvieron lugar entre las dos evaluaciones, y en la actualización se han incluido algunos datos cuantitativos para el ejercicio adicional (ejercicio de 2005). Por otra parte, muchas de las observaciones de la Secretaría del PEFA sobre el borrador de informe de 2005, que no se habían tomado en cuenta en la versión final, se incorporaron al anexo de 2006, por ejemplo cuestiones metodológicas como las referidas a la ausencia de calificaciones de dimensiones. En términos generales, la actualización no aporta una imagen clara del grado de progreso de 2005 a 2006, porque no se ha separado el impacto de estos factores bien distintos.

112. Para el caso de Madagascar, se pidió a los evaluadores que, para 2006, preparasen una nota comparativa con respecto a las conclusiones de la evaluación de 2005. En la nota se reconoce que los dos conjuntos de indicadores utilizados en 2005 y 2006, respectivamente, son distintos, se identifican 12 indicadores para los que el ámbito de los elementos de la GFP son aproximadamente idénticos, y se miden, para cada indicador, las variaciones al alza o a la baja en la escala de calificación de 2005 a 2006. A partir de este fundamento se llega a una conclusión general. La nota no toma en cuenta que la comparación de las calificaciones generales de indicadores para los dos años precisa de ajustes para el cambio en la metodología de calificación, y tampoco intenta explicar qué elemento exactamente del desempeño en materia de GFP ha cambiado en relación con cada uno de las calificaciones de los indicadores. Así pues, la nota no aporta una base suficiente para sacar ninguna conclusión sobre cambios en el desempeño.

113. El desempeño en materia de GFP en Bangladesh ha sido objeto de examen en tres documentos, pero la situación en lo que respecta al seguimiento de los progresos alcanzados sigue siendo confusa. La más reciente aplicación del PEFA en Bangladesh (versión preliminar de octubre de 2006, véase bajo “otras aplicaciones”) compara sus calificaciones con una evaluación preliminar en materia de GFP de 2005, en la que se empleó un conjunto modificado de indicadores basado en el Marco preliminar de 2004 y una metodología distinta de calificación. Poco es lo que puede concluirse de esa comparación de calificaciones. Habría sido más adecuada una comparación con las

calificaciones de indicadores del PEFA en la EAP del Banco Mundial (febrero de 2006) y —a causa de las diferencias en las calificaciones de la mayoría de los indicadores— habría sido preciso un importante esfuerzo para explicar las diferencias. La falta de conciliación con la evaluación realizada ocho meses antes podría ser el resultado de que la evaluación de octubre de 2006 sirviera al propósito específico de evaluar únicamente desde una perspectiva histórica los cambios en el desempeño en materia de GFP.

114. La evaluación de 2005 en Ghana la llevó a cabo un grupo selecto de donantes, principalmente en forma de estudio documental sin la participación del Gobierno. En cambio, en la evaluación de 2006 participaron el Gobierno y todas las partes donantes interesadas en un proceso inclusivo en el que no se reconoció la evaluación de 2005 como punto de referencia. Por consiguiente, no se hizo intento alguno de comparar las dos evaluaciones y valorar los avances realizados a lo largo del tiempo. En la Evaluación de la Provincia del Punjab de Pakistán se reconoce de forma implícita, al no hacerse una comparación de calificaciones de indicadores, que no se pueden comparar directamente las dos evaluaciones a causa del cambio en el conjunto de indicadores y en la metodología de calificación. En cuanto a Papua Nueva Guinea, la actualización de 2006 se presenta en un Informe sobre la estrategia para el país con escasas explicaciones, cuando se dan, sobre los cambios. La Secretaría no tiene conocimiento de ningún informe que respalde las calificaciones de 2006.

115. La renovación de las calificaciones de los indicadores con las del año anterior al que tiene lugar la evaluación puede servir al propósito de evaluar el efecto de las medidas de reforma de la GFP en el pasado, antes de que se desarrollase el Marco del PEFA, como forma de crear un método normalizado para llegar a una evaluación general de los avances en materia de GFP sobre la base de un conjunto de criterios objetivos. No obstante, se trata de un tipo de proceso que requiere una precaución extrema. Por la propia naturaleza del proceso, la evaluación se convierte principalmente en un estudio documental, posiblemente complementado con información procedente de una limitada variedad de veteranos funcionarios gubernamentales y otros informantes. Si la renovación se realiza con un año del pasado remoto, la información de las entrevistas dependerá de sus memorias. Si la renovación se hace con respecto a un año relativamente reciente, los informantes podrían haber participado en la reforma de la GFP en los años intermedios y tener un interés creado en demostrar un avance específico en una esfera en particular. Estos factores pueden hacer que las entrevistas no sean confiables. Por el mismo motivo, es prácticamente imposible garantizar un control de la calidad integral de la información fáctica en una evaluación renovada. Para contrarrestar esas deficiencias, cabría esperar una documentación de pruebas muy detallada con referencias a todas las fuentes de cada dimensión de los indicadores para que los lectores/usuarios puedan verificar lo que se afirma (en caso necesario). En una de las evaluaciones renovadas se disponía abundantemente de esa descripción detallada de las pruebas, pero no la había en absoluto en la otra. Puesto que la Secretaría no ha visto ningún informe final de ninguna de las dos evaluaciones, no es posible emitir un juicio sobre si el análisis final está debidamente respaldado.

116. Los intereses creados pueden afectar potencialmente el criterio de los evaluadores que participan en cualquier evaluación, pero en las renovadas deben considerarse un riesgo especialmente alto. Si un evaluador ha participado en la promoción, diseño o aplicación de algún tipo de reforma en los años intermedios existe el riesgo de que, incluso de forma inconsciente, las calificaciones de los indicadores que demuestran el éxito de los esfuerzos de reforma estén condicionadas. Esto podría ser

motivo de inquietud en al menos un par de los casos estudiados. Así pues, es imprescindible que a los evaluadores se los considere neutrales con respecto al sistema de GFP que se evalúa. Este requisito podría contradecir el deseo de disponer de evaluadores con conocimiento directo del país, aunque debería considerarse un requisito específico para el jefe de equipo.

117. Se esperaba que las evaluaciones del PEFA fueran usadas para hacer seguimiento de los progresos realizados desde las evaluaciones previas de seguimiento del gasto público de la evaluación y plan de acción de los PPME en los 26 países en que se llevaron a cabo esas evaluaciones en 2001 y/o 2004. En un estudio<sup>10</sup> realizado en 2007 con el apoyo del PEFA se ha analizado el seguimiento del avance del desempeño en materia de GFP desde las evaluaciones de PPME en 2001 y 2004 hasta las evaluaciones del PEFA en los mismos países en 2005, 2006 o 2007. Se ha podido realizar el seguimiento solo en algunas esferas de la GFP y para 15 de los PPME. No obstante, se presenta una primera impresión de lo acontecido en materia de desempeño de la GFP y del tipo de análisis que podría ser posible con una cobertura más amplia de la GFP una vez completada una serie de evaluaciones reiteradas del PEFA.

118. En términos generales, la experiencia sobre el seguimiento de los progresos a lo largo del tiempo es muy desigual y —hasta fines de agosto de 2007— ni un solo caso de país de entre los revisados ha aportado un ejemplo convincente de utilización de los indicadores del PEFA para explicar los avances en el desempeño de la GFP, que es para lo que el Marco fue diseñado. Un mensaje importante es que la comparación de calificaciones de los indicadores de dos evaluaciones diferentes en un país va acompañada de una explicación para cada indicador con los detalles sobre el cambio observado en el desempeño real y de cualesquiera otros factores que repercuten en la comparación de indicadores, como mejor acceso a la información, cambios en el alcance de la evaluación y definiciones y cuestiones metodológicas en una evaluación previa.

119. Puesto que el uso de las evaluaciones del PEFA para el seguimiento del desempeño de la GFP a lo largo del tiempo es uno de los objetivos básicos del Marco, se han preparado y sometido a prueba materiales didácticos para una sesión especial sobre seguimiento del desempeño en los informes de evaluación del PEFA como parte del curso estándar de dos días para evaluadores del PEFA. Se recomienda vivamente que esta sesión se incluya siempre en los eventos de capacitación para evaluadores.

### **3.8 Conclusiones y recomendaciones**

120. La exhaustiva información disponible en estos momentos sobre cumplimiento de la metodología del PEFA muestra que está mejorando gradualmente en los informes recibidos por la Secretaría (borradores en su mayor parte), desde el 48% durante el primer año tras la presentación del Marco hasta el 60% en el segundo año. En concreto, se han reducido los problemas de cumplimiento relacionados con la metodología de calificación, si bien han sido más moderadas las mejoras en la adecuada documentación de pruebas. Se considera que la capacitación en materia de aplicación del Marco, así

---

<sup>10</sup> Bill Dorotinsky y Paolo di Renzio: *Tracking Progress in the Quality of PFM Systems in HIPC's, An update on past assessments using PEFA data*, (“Seguimiento de los progresos en la calidad de los sistemas de GFP en los PPME. Actualización sobre evaluaciones anteriores usando datos del PEFA”), noviembre de 2007. Disponible en [www.pefa.org](http://www.pefa.org).

como los mejores instrumentos y servicios de apoyo, han conducido a esta mejora, por lo que se debe continuar por esa senda.

121. El análisis indicador por indicador de la frecuencia de calificación y de los índices de cumplimiento indica unas cuantas esferas específicas en las que el diseño del indicador puede resultar problemático, aunque con frecuencia únicamente para una dimensión por indicador (como en los casos de ID-15 dim i), ID-22 y D-1 dimensión ii)). Se informa también con frecuencia de problemas en la deducción de información útil sobre aspectos de la evaluación relacionados con las adquisiciones. Debería considerarse si debería emprenderse en esta fase una revisión muy restringida de los indicadores o si la solución de esos problemas podría esperar un perfeccionamiento cabal del Marco en una etapa posterior.

122. Se han llevado a cabo evaluaciones del PEFA para 13 de los 50 países a los que, según el FMI, se consideran dependientes de los recursos minerales. El Marco del PEFA ofrece la posibilidad de destacar la información sobre cuestiones específicas en materia de GFP relacionadas con esta situación, tanto en la parte descriptiva como en indicadores seleccionados. Ese tipo de información por lo general no ha sido utilizada en los informes. Se sugiere prestar más atención a esta cuestión a través del apoyo técnico que proporciona la Secretaría en cada etapa del proceso de implementación.

123. Una cuestión cuyo tratamiento sigue revistiendo alta prioridad es la redacción de una evaluación resumida que realice una aportación útil a la priorización y organización secuencial de la reforma de la GFP. Con frecuencia, la evaluación resumida se presenta como resumen del resto del informe en vez de como resumen analítico —que era lo que se pretendía— reuniendo todos los elementos del informe y presentando el “argumento” general sobre el desempeño de la GFP. Se han preparado y sometido a prueba materiales de capacitación para poner de relieve esta cuestión y servir de ayuda a los autores de informes. Hay que preparar orientaciones sobre este tema y publicarlas en el sitio web. Estas orientaciones deberían ser también de ayuda en la transición desde la evaluación propiamente dicha hasta la planificación de la acción para la reforma y las recomendaciones a partir del análisis de las causas básicas de las deficiencias de desempeño.

124. Durante 2006 se llevaron a cabo evaluaciones del PEFA en siete países en los que ya se había realizado una evaluación en 2005. Ninguna de esas siete evaluaciones ofrece conclusiones claras sobre el progreso del desempeño de la GFP. Ante la actual previsión de multitud de evaluaciones reiteradas, deberían difundirse con carácter prioritario (en el sitio web) orientaciones generales sobre el uso de las calificaciones de los indicadores para el seguimiento de los progresos alcanzados. Con este propósito, ya se han preparado y sometido a prueba materiales didácticos para evaluadores.

## 4 Factores que posibilitan y obstaculizan la calidad de los informes

### 4.1 Determinación de los principales factores que posibilitan y obstaculizan

125. El *Informe sobre las primeras experiencias* presentaba una serie de conclusiones sobre buenas prácticas en el proceso de planificación y aplicación de una evaluación de la GFP. Esas conclusiones han sido confirmadas durante el pasado año.

126. **La participación del Gobierno** en el proceso es crucial para garantizar la mejor base posible de información para la evaluación y su posterior uso en el seguimiento del impacto de la reforma y el diálogo sobre prioridades de reforma. La identificación del Gobierno con la evaluación se facilita cuando se llevan a cabo actividades de orientación, capacitación y promoción del espíritu de equipo en una etapa temprana, a través de seminarios conjuntos Gobierno-donante, en los que el Gobierno designa su propio equipo de contrapartida para facilitar la evaluación y participar en ella, y en los que se celebran debates conjuntos sobre los resultados de la evaluación y sobre sus repercusiones, como por ejemplo en un seminario de restitución.

127. **La gestión de las expectativas del Gobierno** es importante en relación con la evaluación de la GFP en cualquier país. Con esto se está haciendo referencia a: i) el probable nivel de las calificaciones, que para la mayoría de los países de ingreso bajo se situaría predominantemente en la franja C a D, y ii) los cambios respecto de una evaluación anterior que es probable que sean moderados en un horizonte de 1-2 años incluso en países que han emprendido activamente reformas. Pero las expectativas han de ser también realistas con respecto al factor iii) qué puede aportar una evaluación de desempeño de la GFP y qué no puede hacer.

128. **Los recursos necesarios** para llevar a cabo una evaluación de la GFP basada en el PEFA con frecuencia se han subestimado. Esto ha llevado a que se produzcan algunos casos en los que la información de apoyo a la evaluación era insuficiente y a otros en los que hubo que hacer aportación adicional de recursos a mitad de la evaluación. Varias evaluaciones han contado con un único experto generalista en materia de GFP, lo que ha supuesto que algunas esferas de la GFP no tuvieran suficiente cobertura. Un equipo de dos evaluadores experimentados y con formación complementaria, apoyados suplementariamente, si fuera necesario, por breves aportaciones de un reducido número de especialistas, podría ser una fórmula apropiada, especialmente si trabajasen en combinación con un consultor local o un equipo gubernamental de contrapartida. En la evaluación de un Gobierno central de un país de tamaño medio, para el caso de que se lleve a cabo como informe de desempeño en materia de GFP autónoma, debería preverse un equipo de entre 3 y 5 meses-persona.

129. **Un mecanismo de garantía de la calidad** bien definido y gestionado es crucial para la consecución de una evaluación final de alta calidad y aceptable para todas las partes interesadas. En una etapa temprana de planificación de la evaluación todas las partes interesadas deberían acordar ese mecanismo. Habría que determinar quién sería el organismo/la persona encargada de la gestión del mecanismo, así como las necesidades de realizar un seguimiento sistemático de los comentarios y del modo en que los autores de informes responden a ellos y los reflejan en las versiones subsiguientes de los informes. Un grupo local de referencia de organismos donantes en combinación con evaluadores gubernamentales y externos de la sede del organismo y/o la Secretaría del



PEFA parece que garantizaría la mejor combinación de puntos de vista en términos de fiabilidad de la información y cumplimiento de los principios y metodología del PEFA.

130. En síntesis, la aplicación del Marco del PEFA para las evaluaciones de desempeño de la GFP es un proceso muy descentralizado en que el Gobierno y el **grupo de organismos donantes** que participan localmente figuran en el centro de los trabajos de evaluación en el ámbito de la planificación y la gestión. En particular, estas partes interesadas deben considerar y acordar las siguientes cuestiones, idealmente en una etapa temprana del proceso de planificación:

- la función de las diversas partes en la realización de las evaluaciones (que abarcan desde autoevaluaciones del Gobierno con validación externa hasta evaluaciones realizadas principalmente por asociados externos con colaboración del Gobierno, principal administrador del ejercicio);
- los recursos económicos y de personal necesarios;
- el plazo para la terminación de los informes (teniendo en cuenta la necesidad de garantizar que el cliente los comprenda y se identifique con ellos);
- mecanismos de garantía de la calidad;
- mecanismos para la divulgación de los informes.

131. La aplicación progresiva de esas directrices puede explicar la creciente calidad de las evaluaciones. Un año después, no es necesario realizar ninguna modificación o adición sustancial. No obstante, diversos obstáculos y malas prácticas persistentes han impedido en ocasiones que las directrices logren alcanzar su efecto pleno, mientras para el Comité Directivo del PEFA la calidad sigue siendo un motivo fundamental de inquietud y atención.

132. Se ha intentado elaborar información sobre las características del proceso para todas las evaluaciones, pero no es completa. Sería ideal aportar un análisis de regresión múltiple del impacto de los factores del proceso en el índice de cumplimiento, pero esto no es posible con datos incompletos. Se ha adoptado un enfoque diferente para determinar el índice de cumplimiento de acuerdo con los siguientes factores:

- número de evaluadores en el equipo;
- capacitación de los evaluadores;
- experiencia previa de los evaluadores con el PEFA;
- recursos totales aportados al equipo;
- nivel de participación del Gobierno;
- participación de donantes distintos del principal;
- características del país que pudieran tener relación con los aspectos mencionados;
- participación de la Secretaría del PEFA en las diferentes etapas del proceso.

133. La mejor variable sustitutiva disponible consistiría en realizar una muestra de todos los informes con un elevado índice de cumplimiento (por ejemplo, superior al 80%) y analizarlos conforme a las características mencionadas. Hay siete evaluaciones de ese tipo, todas menos una terminadas el pasado año según se indica en el cuadro 8.

**Cuadro 8 Características del proceso en informes con elevado índice de cumplimiento**

País	1	2	3	4	5	6	7
<b>Capacitación de evaluadores del PEFA</b>	No	No	No	No	No	Sí	No
<b>Experiencia previa de evaluadores con el PEFA</b>	2 evaluaciones	No	1 evaluación	1 evaluación	No	No	No
<b>Recursos aportados</b>	37 días de consultor	1 consultor internacional 5 semanas + personal del donante	22 semanas de personal, de las cuales 6 son de consultores	14 semanas de consultores + 15 semanas de personal del donante	6 personal del donante	19 personal del donante	8 semanas de consultor + aportación de personal del donante
<b>Participación del Gobierno</b>	Pasiva	Pasiva	Amplia	Sustancial	Pasiva	Colaboración activa	Pasiva
<b>Participación de donantes</b>	Solo principal	2 principales	Principal + 9	Principal + 5	Solo principal	Solo principal	Principal + 4
<b>PIB per cápita aproximado en US\$</b>	11 000	1800	500	400	3200	1800	1600
<b>Población, en millones de personas</b>	0,3	4	22	13	8	47	0,2
<b>Participación de la Secretaría del PEFA</b>	Examen del Informe	Examen del Informe	En todo el proceso	En todo el proceso	En todo el proceso	En todo el proceso	Examen del Informe

134. No resulta sorprendente que, puesto que el índice de cumplimiento es la medida de observancia de la metodología del PEFA para la calificación de los indicadores, el grado de participación de la Secretaría del PEFA parezca ser el principal factor posibilitador de un elevado índice de cumplimiento, o al menos el más demostrable.

135. El grado de participación del Gobierno y la variedad de donantes participantes en el proceso no tienen un impacto claro sobre el cumplimiento, aunque se esperaría que fueran cruciales para la garantía de la calidad de la información (no considerada en el índice de cumplimiento) y el posterior uso de los informes.

136. La aportación de recursos parece ser un factor posibilitador fundamental para el cumplimiento. Cuando se dispone de esta información, las evaluaciones de alto grado de desempeño se benefician de un mínimo de 5 semanas-persona (en ese caso con aportaciones no medidas de personal del organismo donante y con sinergias de otro equipo financiado por el organismo donante que realiza tareas en materia de GFP en el país) y en dos casos más de 20 semanas-persona.

137. En comparación con el cuadro de casos de buenas prácticas, ha resultado difícil confeccionar un cuadro con las características de casos de malas prácticas. Si definimos la deficiencia en materia de cumplimiento cuando un informe tiene un índice de cumplimiento inferior al 50%, existen 17 informes de ese tipo. De ellos, 11 son

productos integrados, mientras que otros tres (informes de desempeño en materia de GFP) fueron terminados en 2005, es decir, en una etapa temprana de la implementación del Marco previa a la disponibilidad sistemática de capacitación y apoyo. Estos rasgos especiales conducentes a un reducido grado de cumplimiento ya fueron analizados en el REEAF. De los tres informes de desempeño en materia de GFP restantes con reducido nivel de cumplimiento, en dos la Secretaría del PEFA no participó en ninguna de las etapas del proceso, y en el último caso la Secretaría examinó dos borradores pero no se tomaron en cuenta los comentarios.

138. En las siguientes secciones se analizan los factores que posibilitan y obstaculizan la calidad con el fin de desarrollar propuestas que sirvan para mejorar los primeros y superar los segundos.

#### **4.2 Planificación conjunta del proceso de evaluación por las partes interesadas**

139. La planificación temprana de una evaluación del PEFA incluye la determinación de su alcance, las partes interesadas participantes y sus respectivas funciones, los recursos que se precisan y su movilización, el calendario y los plazos del proceso de evaluación y los mecanismos de garantía de la calidad. Todos esos factores son importantes para la garantía de la calidad y se abordan y acuerdan mejor en una etapa temprana que a mitad del trabajo de evaluación, cuando empiezan a surgir los problemas. Para que se dé una orientación hacia la aceptación conjunta de los resultados de la evaluación, es importante que todas las partes interesadas participantes (ya sea el Gobierno o los organismos donantes) acuerden el plan de ejecución de la evaluación.

140. El Banco Mundial dispone de un proceso estándar para la planificación de sus estudios económicos y sectoriales de carácter analítico mediante la preparación de una Nota conceptual que se somete a un mecanismo interno de examen por los pares y a otros aspectos del mecanismo estándar del Banco en materia de garantía de la calidad (véase *infra*). Sin embargo, el proceso de nota conceptual es en principio un proceso interno, aunque, si se desea, en él pueden participar agentes externos. Con el fin de sustentar el Enfoque reforzado y de conducir hacia una comprensión común del proceso y, consiguientemente, a que todas las partes acepten los resultados de la evaluación, este proceso de planificación tiene que englobar a todas las principales partes interesadas.

141. Otros organismos donantes principales no disponen por lo general del mismo proceso institucionalizado de planificación de estudios analíticos. Habitualmente, muchos organismos donantes inician el proceso redactando los términos de referencia destinados a los consultores que habrán de contratarse para realizar el trabajo de evaluación. El hecho de redactar esos términos de referencia supone que las principales partes interesadas ya han analizado y acordado muchos de los parámetros de planificación. Pero aun cuando eso sucede, no está claro si ese acuerdo se ha documentado, y, de haberse hecho, en qué formato, ni quién ha participado en el proceso.

142. La nota conceptual para la Evaluación fiduciaria integrada (EFI) correspondiente a Guyana, que contó con el respaldo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y la Unión Europea, aporta un ejemplo de buenas prácticas para un proceso conjunto de planificación temprana resultante en un

documento conceptual compartido entre los organismos donantes asociados y el Gobierno, como se aprecia en el recuadro 2.

## **Recuadro 2 Ejemplo de buenas prácticas**

### **Nota conceptual conjunta para la EFI correspondiente a Guyana**

Se acordó entre las partes interesadas en Guyana que la Evaluación fiduciaria integrada (EFI) se llevaría a cabo mediante un **esfuerzo de colaboración** en el que Gobierno trabajaría con el BID, el BM, la UE, y la posible participación del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y del Departamento de Desarrollo Internacional, del Reino Unido (DDI). El BM, el BID y la UE, junto con los organismos donantes participantes, acordaron en concreto lo siguiente: i) tareas de misión conjunta, dirigidas por el BID; ii) empleo de una metodología única y de procedimientos comunes de garantía de la calidad, examen y divulgación, y iii) emisión de una EFI conjunta.

La EFI se prepararía utilizando el Marco de Medición del Desempeño en materia de GFP del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA), así como el Marco de Evaluación de Adquisiciones de los Países del CAD de la OCDE. La EFI reconocería todas las actuaciones orientadas a la mejora de sus sistemas de GFP que el Gobierno hubiera emprendido desde evaluaciones previas, y proporcionaría una base objetiva para evaluar el progreso que se fuese alcanzando mediante el establecimiento de un punto de referencia y un marco común. La EFI serviría de ayuda al apoyo de los donantes para el desarrollo continuado de los sistemas, procesos e instituciones de GFP de Guyana. La EFI redundaría asimismo en una mayor armonización y coordinación de la labor de los donantes, lo que ayudaría a reducir los costos de transacción y a mitigar la carga que suponen los diferentes requisitos de información relativos a proyectos ejecutados con financiamiento de los donantes.

El BID contrataría a un coordinador y a un equipo multidisciplinario de consultores que prestasen su asistencia en la aplicación de las metodologías orientadas por indicadores y en otras labores conexas en nombre del Gobierno y en consulta con él. Tras la terminación de los análisis orientados por indicadores, habría una misión conjunta para permitir que el Gobierno y los organismos donantes participantes examinasen y validasen el trabajo de los consultores y acordasen un plan de acción para el desarrollo y reforma continuados de la GFP y las Adquisiciones.

En primer lugar, una **misión conjunta** del Banco Interamericano de Desarrollo y del Grupo del Banco Mundial (Banco Mundial) visitó la capital de Guyana, Georgetown, entre el 6 y el 8 de diciembre de 2006 para analizar el calendario y las modalidades de preparación de la EFI. Posteriormente, en enero de 2007, se redactó un **memorando conceptual común inicial** en el que se establecen los componentes del trabajo de diagnóstico previsto y las respectivas funciones de las partes interesadas, y se aportan los términos de referencia del equipo de consultores. Para lograr un acuerdo pleno sobre este memorando conceptual se estableció un mecanismo de examen por los pares. La Secretaría del PEFA participó en este proceso de examen.

### **4.3 Competencia de los evaluadores**

143. Los consultores han participado en el 77% de las evaluaciones, en tanto que el 23% de ellas han sido preparadas únicamente por personal de los donantes, en su mayor

parte personal del Banco Mundial. El equipo de evaluación está exclusivamente integrado por consultores en el 52% de los casos. La CE emplea sistemáticamente consultores y el personal solo participa en la etapa de examen preliminar. Francia contrató consultores para la República de Guinea, al igual que Suiza para Tayikistán y el grupo de donantes para la evaluación de Kenya. Para los informes integrados del Banco Mundial, es principalmente el propio personal del Banco el que participa, siguiendo el proceso habitual del producto (ECGFP, EGP, PEMFAR, etc.). Lo mismo sucede cuando ha sido el FMI el que ha dirigido el proyecto. Cuando el Banco Mundial emplea consultores (23% de las evaluaciones), se los incluye en un equipo mixto integrado por personal del Banco (y, a veces, personal de otros organismos). Zambia en 2005 y Fiji representan casos singulares en que el equipo de evaluación estuvo integrado por una combinación de funcionarios gubernamentales y consultores.

144. La calidad general de las evaluaciones del PEFA depende en gran medida de los consultores, que la mayoría de las veces participan en todo el proceso, desde el seminario inicial hasta la presentación final de los resultados a las contrapartes del Gobierno. El hecho de que el seminario inicial lo organicen los consultores es en la mayoría de los casos importante para la calidad. El seminario inicial es donde se construye, o como mínimo se refuerza, la identificación general de donantes y Gobierno con el proceso del PEFA y su comprensión del mismo. No todos los consultores tienen la suficiente experiencia en el PEFA como para llevar a cabo un seminario pertinente y bien diseñado. Lo mismo podría decirse del personal de los organismos donantes que dirige la evaluación a nivel de país. Existe el riesgo de que se transmitan mensajes engañosos y se susciten expectativas poco realistas que bien podrían dificultar el proceso. Los equipos a cargo de los países suelen ser conscientes de ello, y la Secretaría recibe habitualmente solicitudes en las que se le piden presentaciones ya confeccionadas o, a veces, que intervenga directamente y organice el seminario inicial. Sin embargo, la Secretaría no cuenta con la capacidad necesaria para participar sistemáticamente a nivel de los países. Hasta ahora, las actividades de capacitación y difusión del PEFA han estado dirigidas en su mayor parte a evaluadores y personal de los organismos donantes. La estrategia de capacitación del programa supone que la formación de instructores del PEFA aumentará la cantidad disponible de instructores (e instituciones de formación) competentes en este terreno y, de este modo, la capacidad para movilizar instructores para eventos de capacitación en el propio país para funcionarios del Gobierno. La Secretaría preparó algunos materiales didácticos para funcionarios del Gobierno a partir de presentaciones realizadas para seminarios en el propio país en Senegal, China y Mozambique, para el programa de capacitación de funcionarios gubernamentales del Instituto del FMI y para reuniones especiales con autoridades yemeníes y laosianas. En el sitio web del PEFA se debería poder acceder de forma directa, en los principales idiomas pertinentes, a un conjunto de presentaciones actualizadas y listas para su uso dirigidas a funcionarios de los Gobiernos, así como a otras orientaciones conexas.

145. Durante el periodo objeto de examen, el PEFA proporcionó capacitación para más de 700 participantes, entre ellos aproximadamente 60 consultores, 200 funcionarios del Gobierno y 400 miembros del personal de organismos donantes. Sin embargo, resulta muy difícil medir el impacto de la actividad de capacitación de la Secretaría en materia de calidad. Es probable que ese efecto pueda apreciarse en el mediano o largo plazo. Hasta fines de marzo de 2007, solo dos receptores de la capacitación del PEFA han participado en el examen de una evaluación del PEFA (de hecho en la misma evaluación), tras haber sido formados.

146. La estrategia de capacitación del PEFA prevé una creciente atención sobre la formación de instructores en la siguiente etapa de la implantación progresiva del Marco, lo que permitirá que los organismos donantes incluyan sesiones de capacitación en el PEFA en sus propios programas de capacitación y que impartan ellos mismos la capacitación o lo hagan mediante la contratación de instituciones de capacitación.

147. El recurso a consultores (e instituciones de capacitación), tanto para la realización de buena parte del trabajo de evaluación como para la ampliación de la capacidad para impartir capacitación, entraña que hay que estar dispuesto a resolver el dilema entre, por un lado, dar tiempo a que aumente la experiencia en materia de capacitación relacionada con el PEFA y, por otro, evitar restricciones en el desarrollo del suministro de instructores. Se ha evidenciado una clara curva de aprendizaje para los jefes o miembros de equipo. Algunos de ellos, tras participar en 4 o 5 evaluaciones del PEFA, han alcanzado un nivel de pericia con el instrumento que resulta aceptable para donantes y Gobiernos. Algunas firmas de consultores, en virtud de un contrato marco con la CE, han desarrollado un significativo flujo de trabajo para la realización de encargos del PEFA. La consecuencia de ello es que las evaluaciones del PEFA dependen de un reducido número de firmas y de una cantidad relativamente limitada de consultores. Si bien está resultando cada vez menos difícil encontrar consultores debidamente competentes para la realización de evaluaciones en inglés, existen obstáculos para encontrar consultores de habla francesa, española o árabe. En torno al 30-40% de las evaluaciones previstas en la lista publicada en el sitio web del PEFA es probable que se realicen en idiomas distintos del inglés. No es raro que las evaluaciones del PEFA acaben retrasándose a causa de la dificultad de encontrar consultores adecuados (Senegal y Yemen). Las actividades de capacitación, y en particular la formación de instructores, deberían estar orientadas al fortalecimiento de la capacidad de consultores con posibilidad de trabajar en idiomas distintos del inglés.

148. El Marco del PEFA abarca toda la variedad de cuestiones relacionadas con la GFP, desde el proceso de presupuestación inicial hasta las etapas de ejecución, englobando temas impositivos y de rentas públicas, de contabilidad y presentación de informes, adquisiciones, auditorías y controles. Los equipos de evaluación muy pocas veces cubren toda esa variedad de temas de la GFP. Existe una apreciable falta de conocimientos especializados en los equipos de evaluación en temas impositivos y de adquisiciones. Esto tiene una obvia repercusión sobre la calidad y es un tema que la Secretaría plantea con frecuencia siempre que tiene ocasión de comentar los términos de referencia. Al organizar eventos de capacitación para evaluadores (entre ellos, posibles miembros de equipos de autoevaluación) debería considerarse la inclusión de sesiones dedicadas a ámbitos de conocimientos especializados (rentas públicas, auditoría, adquisiciones, etc.). Con el objeto de dar cabida a ese tipo de formación en profundidad sobre temas específicos, la duración de los eventos de capacitación debería ser mayor que la de los actuales cursos estándar. Podrían desarrollarse como actividad alternativa o complementaria a los cursos que actualmente se imparten. El PEFA debería preparar el material pertinente para esas sesiones en colaboración con especialistas captados entre sus organizaciones asociadas o en otros lugares.

#### **4.4 Adaptación de los recursos a las características del país y al ámbito de la evaluación**

149. De igual importancia que el alcance y la amplitud de los conocimientos de los evaluadores, el principal factor que posibilita u obstaculiza la calidad parece ser la cantidad de recursos disponibles para llevar a cabo la evaluación.

150. En los últimos nueve casos, la evaluación del PEFA la ha llevado a cabo un único consultor. Las siguientes afirmaciones del *Informe sobre las primeras experiencias* siguen manteniendo toda su vigencia:

### **Recuadro 3                    Afirmaciones del REEAF en materia de recursos:**

*La experiencia hasta la fecha demuestra que depender de un único experto generalista en materia de GFP para la realización de una evaluación no es el mejor modo de garantizar la calidad de todo el informe. Las materias que abarcan los indicadores del PEFA son tan diversas que prácticamente ningún consultor tendrá los profundos conocimientos necesarios para evaluar adecuadamente la planificación, la presupuestación, las operaciones del Tesoro, los controles internos, la administración de las rentas públicas, los procesos de nómina, las adquisiciones, la contabilidad, la auditoría, la supervisión parlamentaria, la gestión de la ayuda, la supervisión de los riesgos fiscales de las entidades paraestatales y de los gobiernos locales. El equipo debería combinar conocimientos que abarcasen todas estas esferas. Una forma de lograrlo sería disponer de dos expertos (incluido el jefe de equipo) durante toda misión sobre el terreno, comúnmente un economista que se ocupase de la planificación y la formulación y ejecución del presupuesto, y un contador encargado de la contabilidad y la auditoría, respaldados por un par de expertos en esferas que los dos evaluadores principales no cubriesen adecuadamente (por ejemplo, adquisiciones o administración de las rentas públicas). Bastaría con que un consultor (preferiblemente el jefe de equipo) tuviera experiencia en la metodología del PEFA, si bien esta puede ser una tarea de importancia para un equipo, puesto que las calificaciones en materia de cumplimiento muestran una constante tendencia al alza (curva de aprendizaje ascendente) para los consultores —escasos, hay que admitirlo— que han sido jefes de equipo o miembros predominantes de un equipo en más de una evaluación. Un consultor local también podría ser un valor positivo en el equipo, especialmente para prestar ayuda en la recopilación inicial de datos, en la preparación de la misión y en el seguimiento posterior de información tras la misión principal.*

*La asignación de recursos necesaria para realizar una evaluación depende de varios factores, entre ellos:*

- *Colaboración gubernamental en materia de recopilación de datos previa a la misión, autoevaluación inicial, etc.*
- *Disponibilidad de recientes estudios analíticos en materia de GFP;*
- *Problemas lingüísticos/de traducción;*
- *Alcance de los términos de referencia en lo referido a la cobertura de Gobierno central/general, e inclusión de seminarios previos a la misión y de presentación de resultados;*
- *Tamaño del país/concentración geográfica de informantes;*
- *Experiencia general y cobertura específica en materia de GFP de los miembros del equipo/de los consultores;*
- *Experiencia previa de los miembros del equipo en la dirección de evaluaciones basadas en el PEFA y su conocimiento directo del país.*

151. Si se considera la muestra más amplia de evaluaciones del PEFA disponibles en la actualidad, el tamaño del país parece un factor particularmente difícil de abordar.

Como se ha dicho ya en párrafos anteriores de este informe, un tercio de los informes de desempeño en materia de GFP se refieren a pequeños países insulares del Caribe o del Pacífico, aunque podrían ser igualmente pertinentes para otros países pequeños. La CE es la entidad principal de financiamiento para este tipo de aplicaciones, pero tanto el Banco Mundial como el Banco Asiático de Desarrollo también han utilizado el enfoque de un único evaluador para los países pequeños.

152. El enfoque de evaluador único parece vincular los recursos para la evaluación con el valor de la ayuda proporcionada por el donante que otorga el financiamiento. En estos pequeños países, la tendencia de los organismos donantes ha sido la de recortar costos e intentar realizar las evaluaciones del PEFA con presupuestos limitadísimos. Si el organismo donante realiza solo la evaluación, se pierde además la ocasión de hacer un fondo común de recursos. A un organismo grande le resulta menos difícil financiar individualmente y dotar adecuadamente de recursos una evaluación del PEFA en países grandes, donde los organismos principales disponen individualmente de sustanciales programas de ayuda en materia de GFP.

153. Una explicación para ello podría ser que algunos donantes no siempre tienen presencia en cada uno de esos países pequeños y disponen únicamente de una oficina subregional. Así, la coordinación a nivel subregional parecería más sencilla que a nivel de país insular. Una forma de resolver el problema del financiamiento de las evaluaciones de pequeños países insulares sería pues mejorar la coordinación entre donantes a nivel subregional y utilizar financiamiento común o conjunto. Tras diversas pruebas, por ejemplo en el Caribe y el Pacífico, podría integrarse este enfoque si se considera viable y eficiente.

154. El ejemplo del Caribe en el recuadro 4 muestra que esta idea no es nueva, pese a que hasta la fecha no se haya logrado nada concreto. En la región del Pacífico, los principales organismos donantes han acordado un conjunto de principios para llevar a cabo evaluaciones basadas en el PEFA, los denominados “Principios de Sydney”. Todavía está por determinarse el efecto de ese acuerdo.



#### **Recuadro 4 Examen por los pares a través de un seminario regional**

*En mayo de 2003 se celebró un seminario de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO) sobre cuestiones fiduciarias, organizado por la Unidad de Gestión del Caribe y patrocinado por el Gobierno de Santa Lucía. El objetivo del seminario era la formulación de un programa fiduciario regional e integrado para los países representados de la OEEO. La participación de los representantes de seis países permitió un examen inter pares de cuestiones críticas en materia de GFP en el que se compartieron experiencias sobre reformas, y que fomentó el que entre los representantes de los países se asumieran más enérgicamente esas cuestiones al regresar a sus países. El Banco Central del Caribe Oriental también aportó al seminario un firme liderazgo regional, especialmente a través de la notable participación de su Gobernador, que animó a los presentes a asumir la responsabilidad de formular y aplicar reformas en materia de GFP. El seminario propició que los seis Gobiernos adoptasen un enfoque regional y se propusieran sacar adelante este trabajo y buscar soluciones efectivas a los retos particulares asociados a las economías de las pequeñas islas. Mediante la identificación de los principales donantes en varias esferas clave, el seminario respaldó también la adopción de un enfoque más coordinado entre donantes a la hora de apoyar las reformas de la OEEO de lo que lo había sido con anterioridad.*

Fuente: PEFA 2005, *Estudio de exposición de problemas 1*, publicado en [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

#### **4.5 Mecanismo de garantía de la calidad**

155. En 2007 el PEFA preparó una encuesta sobre los sistemas de garantía de la calidad de sus asociados. Estas fueron sus conclusiones:

156. Todos los asociados del PEFA disponen de un mecanismo de garantía de la calidad para los estudios analíticos en materia de GFP. El mecanismo está formalizado en ocasiones, aunque no siempre, en un manual o guía. Se basa siempre en un proceso de revisión a nivel de país y en un proceso de revisión a nivel de sede de las entidades. Se procura la inclusión de contrapartes del Gobierno en la medida de lo posible. No es obligatoria la inclusión de evaluadores externos, como otros organismos donantes, aunque se deja a la iniciativa del equipo del país, salvo para Norad, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia y SEAE de Suiza, para los que las aportaciones externas parecen más sistemáticas. Este es el caso de las notas conceptuales y los términos de referencia en la etapa de planificación, así como para los borradores de informes.

157. La Secretaría del PEFA participa en la mayor medida posible en el proceso de revisión, pero dado que en los manuales de procedimientos de los asociados no se hace mención específica al PEFA, esta participación no es sistemática y queda librada a la iniciativa de los jefes de equipo (o equivalentes). Algunos asociados disponen de procesos específicos de garantía de la calidad para las evaluaciones del PEFA, puesto que los informes de desempeño de la GFP basados en el PEFA son su único instrumento analítico de la GFP o el que más prefieren, aun cuando ese proceso de garantía de la calidad no esté siempre formalizado. Otros asociados aplican a las evaluaciones del PEFA sus mecanismos de garantía de la calidad preexistentes y a menudo formalizados, porque esos mecanismos de garantía de la calidad se establecen para ocuparse de los propios productos analíticos de la institución, que en ocasiones pueden basarse en el Marco del PEFA, o incorporarlo.

158. Todos los asociados se valen de consultores para la realización de evaluaciones basadas en el PEFA, aun cuando esa dependencia sea exclusivamente de la CE, Norad, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia y SEAE de Suiza. Los demás asociados del PEFA también utilizan —a veces de forma exclusiva— su propio personal para el trabajo de evaluación. En todos los organismos hay procedimientos de contratación claros —aunque distintos— con el fin de seleccionar consultores competentes. Sin embargo, la capacidad para asegurar que los consultores elaboren productos de calidad depende también de los conocimientos y experiencia en materia de GFP, así como del tiempo asignado a la selección y gestión de los consultores, aspecto del que la encuesta no se ocupa directamente. Todos los asociados del PEFA capacitan, o intentan capacitar, a su personal especializado y consultores en el Marco del PEFA para que puedan realizar evaluaciones.

159. Los informes de evaluación del PEFA son susceptibles de presentarse a organismos externos para ser objeto de examen de calidad individual ex post solo en el caso de la CE (al Tribunal de Cuentas Europeo) y del DDI del Reino Unido (a la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido). El Grupo de Garantía de la Calidad del Banco Mundial realiza exámenes internos que pueden incluir el muestreo de evaluaciones basadas en el PEFA.

160. En términos generales, todos los asociados disponen de un conjunto de procedimientos de garantía de la calidad que abarcan evaluaciones de la GFP basadas en el Marco del PEFA. Sería de utilidad que esos procedimientos hicieran referencia específica y formal a evaluaciones basadas en el PEFA y que garantizaran —mediante los adecuados incentivos— que las partes interesadas externas, como donantes asociados —y preferiblemente también la Secretaría del PEFA—, fueran invitadas al examen tanto en la etapa de planificación como en la de redacción del borrador de informe.

161. Hay varios obstáculos graves en materia de calidad en lo que respecta a las evaluaciones del PEFA, a saber:

162. En primer lugar, cuando normalmente el Banco Mundial no considera como “producto formal de estudio económico y sectorial” un informe de desempeño en materia de GFP y el FMI no desea preparar un informe de desempeño en materia de GFP como organismo principal. Por consiguiente, los rigurosos procesos de examen interno establecidos por esas instituciones no se aplican al informe de desempeño en materia de GFP. Por ejemplo, las fases iii) y iv) del proceso de examen de estudios económicos y sectoriales no se han aplicado nunca a un informe de desempeño en materia de GFP. En el caso de los productos integrados que son objeto de un proceso formal de examen de estudios económicos y sectoriales, no está tan claro que el anexo del PEFA se someta al mismo escrutinio. Varios productos de estudios económicos y sectoriales del Banco se han publicado en la intranet del Banco sin el anexo del PEFA, pese a que el anexo se cita en el índice (por ejemplo, el PEMFAR de Togo).

163. En segundo lugar, puesto que el enfoque del PEFA se basa en la coordinación entre donantes y con las contrapartes del Gobierno, el mecanismo de examen por los pares también necesita de la participación de todos los donantes interesados y del Gobierno asociado. Los habituales mecanismos establecidos por los donantes para sus propios productos internos pueden no ser aplicables y sería preciso diseñar una fórmula de carácter más integral. Al respecto, el informe de desempeño en materia de GFP de

Malí, dirigido por el Banco Mundial, podría considerarse como un ejemplo de mejores prácticas. En un amplio proceso de examen por los pares participaron los principales donantes interesados (entre ellos el FMI y Francia), el Gobierno de Malí, que aportó comentarios escritos muy detallados, y, en diferentes etapas del proceso, la Secretaría del PEFA. El índice de cumplimiento aumentó en más del 40% entre el borrador de informe y el informe definitivo. Se ha aplicado el mismo proceso en el caso de la República Dominicana, dirigido por la Comisión Europea, con participación de varios donantes, un equipo de revisión del Gobierno y la Secretaría. La dificultad estriba en hallar una fórmula que permita un examen de varios donantes a nivel de país y de sede de la institución, además de la participación del Gobierno asociado y la Secretaría del PEFA, manteniendo al mismo tiempo la producción oportuna del informe.

164. En tercer lugar, ni la Comisión Europea ni la mayoría de los donantes bilaterales cuentan con el mismo mecanismo formalizado de examen por los pares que el FMI y el Banco Mundial, en el que pudieran basarse. Esta debilidad podría considerarse también como una ventaja, puesto que estas entidades podrían introducir con mayor facilidad un nuevo sistema, en el caso de que se propusiera un mecanismo específico de examen por los pares para las evaluaciones del PEFA.

165. En cuarto lugar, el examen ex post por parte del Grupo de Garantía de la Calidad del Banco Mundial es un nivel clave para el proceso de calidad de estudios económicos y sectoriales. La Secretaría del PEFA desempeña la misma función en el caso de las evaluaciones del PEFA, pero solo a nivel metodológico. Una función ampliada para la Secretaría en el caso de los exámenes ex post podría incluir el impacto, el proceso (más sistemáticamente) y si los comentarios de los examinadores se han reflejado adecuadamente en el estudio. Esto podría hacerse mediante asociación con el Grupo de Garantía de la Calidad del Banco y con unidades similares de otros asociados. Es preciso identificar los medios para superar los obstáculos institucionales y técnicos para el diseño de un mecanismo específico de examen por los pares para los informes de desempeño de la GFP.

#### **4.6 Apoyo de la Secretaría del PEFA**

166. La Secretaría puede contribuir al proceso de calidad en diferentes etapas. Tiene el mandato de aportar su contribución a la evaluación solo previa petición del organismo principal (u organismos, entre los que puede figurar el Gobierno). Habitualmente, entre esas aportaciones figuran: Un examen por los pares en la etapa de nota conceptual o de redacción de los términos de referencia; una sesión informativa al Gobierno y/o al equipo del organismo donante a cargo del país (por videoconferencia); un examen por los pares de los borradores de informes, y asistencia técnica para cuestiones específicas en todas las etapas del proceso. La Secretaría ha contribuido al proceso de forma excepcional en calidad de entidad facilitadora en un seminario inicial (o final). En cualquier caso, la Secretaría pocas veces participa en cada una de las etapas de un informe dado. La Secretaría no ha participado en absoluto en el proceso en el 28% de las evaluaciones examinadas. Esto no significa que la Secretaría no haya examinado los borradores de informe e informes finales, sino que este examen se ha mantenido dentro de la Secretaría exclusivamente para fines de seguimiento dado que no se solicitaron comentarios. Se han pedido comentarios a la Secretaría en relación con los términos de referencia en menos del 10% de los casos. No obstante, la participación de la Secretaría en varios informes ha sido constante. En el 12% de los informes, la Secretaría ha preparado los comentarios en más de una etapa. Existen pruebas de que

solo en ocho informes de desempeño en materia de GFP se han integrado sustancialmente los comentarios de la Secretaría<sup>11</sup>. El índice medio de cumplimiento de estos informes es muy elevado (86%).

167. Los productos integrados (que por lo general presentan un índice de cumplimiento bajo, un promedio del 37%) habitualmente llegan a la Secretaría del PEFA tras su conclusión, o un poco antes, lo que no permite a la Secretaría realizar aportaciones a ellos ni al equipo del Banco Mundial integrar los comentarios de la Secretaría cuando se formulan. En el caso del informe de Laos se solicitaron comentarios tras una misión realizada por la Secretaría al país, ocho meses después de haberse concluido el informe de evaluación de 2005.

168. En general, la integración de los comentarios del PEFA en un borrador, aunque sea de forma parcial, ha aumentado el índice de cumplimiento en un 22%. En dos casos el equipo ha podido tener en cuenta los comentarios de la Secretaría del PEFA en más de una ocasión. El índice de cumplimiento ha aumentado en 35% y 45% entre el primer borrador y el borrador final.

169. El Comité Directivo del PEFA acordó en marzo de 2007 recomendar a sus instituciones que todos los informes se sometieran por norma al examen de la Secretaría del PEFA. La participación de la Secretaría debería incluir el examen de los términos de referencia y de la nota conceptual, así como de los borradores de informe e informes finales de desempeño en materia de GFP en la medida de lo posible.

170. Conforme a lo dicho en párrafos anteriores, la Secretaría puede también desempeñar una función inicial en la etapa de planificación. La experiencia demuestra que, en la mayoría de los casos, los Gobiernos han reaccionado muy positivamente a la planificación conjunta previa a una misión, especialmente cuando, en una fase temprana de la preparación de la evaluación, se han ofrecido seminarios de sensibilización/capacitación sobre el Marco del PEFA (por ejemplo, Mozambique, Burkina Faso, Senegal, Kosovo, Yemen) o cuando la Secretaría del PEFA ofreció sesiones informativas con tiempo para preguntas y respuestas a través de videoconferencia (por ejemplo, Kirguistán, Zambia, Moldova y República Dominicana). Esos eventos han actuado como importantes mecanismos de promoción del espíritu de equipo entre el Gobierno participante, el organismo donante y los integrantes del equipo de consultores y los examinadores.

171. Muchos funcionarios de los organismos donantes ubicados en oficinas en el país, así como funcionarios públicos pertinentes, no han tenido noticia de los servicios disponibles de la Secretaría ni de cómo conseguirlos. Los eventos de capacitación y las actividades de difusión tienen por objeto superar este obstáculo, pero aún debe hacerse más a favor del personal de los organismos donantes y de los funcionarios públicos mediante la información en eventos regionales y a través de la distribución de boletines informativos.

#### **4.7 Participación activa del Gobierno**

---

<sup>11</sup> Véase el Anexo 4.

172. La participación gubernamental durante el año pasado ha seguido siendo en su mayor parte pasiva y reactiva. El Gobierno municipal de Bogotá, Colombia, es el único ejemplo de evaluación iniciada por un Gobierno. Se trató, en esencia, de un ejercicio de autoevaluación validado por el Banco Mundial. Por su parte, el Gobierno de Zambia — que reaccionó a la propuesta del grupo de donantes de realizar una evaluación del PEFA en 2005 tomando la iniciativa en la evaluación y proporcionando la mayoría de los miembros de su equipo— está planificando una evaluación reiterada para 2008 utilizando el mismo proceso.

173. En cuanto al informe de desempeño en materia de GFP de Nicaragua, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emprendió a principios de 2006 una autoevaluación del desempeño en materia de GFP con la ayuda de una consultora. Los donantes organizaron un equipo de personal y consultores para llevar a cabo la validación, basada en la autoevaluación. Ciertamente, este proceso favoreció la identificación del Gobierno con la actividad (aunque la conclusión del informe se demoró y finalmente se vio dificultada a causa del cambio de Gobierno). En Granada se adoptó un enfoque similar de autoevaluación y validación externa. En algunos casos, como Malí o Burkina Faso, la contraparte del Gobierno ha mostrado identificación con el informe mediante la provisión de amplios comentarios sobre el borrador o la coordinación del proceso de calidad a través de una estructura especial del Ministerio de Finanzas dedicada a la reforma de la GFP. Algunos Gobiernos desempeñaron una función algo más activa en la recopilación de datos y la calificación de los indicadores (como por ejemplo Fiji), pese a que esa labor, así como la redacción del oportuno informe, estuvo a cargo de un consultor.

174. Las restantes evaluaciones se llevaron a cabo con diverso grado de participación gubernamental en la planificación de la misión principal, el suministro de información y los comentarios al borrador de informe. Solo en contados casos han actuado los Gobiernos de manera dinámica recopilando datos con antelación de forma que el tiempo empleado por consultores o personal de los organismos donantes en la “búsqueda” de información se redujera al mínimo durante las misiones de investigación.

175. La programación de los eventos no siempre ha facilitado la participación gubernamental, pues ocasionalmente se celebraron durante periodos en que el Gobierno, y en particular el Ministerio de Finanzas, se encontraba ocupado en las etapas cruciales del proceso de preparación del presupuesto. Por ejemplo, los seminarios sobre las conclusiones de las evaluaciones en la República Kirguisa y Malawi se celebraron durante la preparación del presupuesto definitivo y los periodos de debate parlamentario, y en Uganda la misión de evaluación sobre el terreno coincidió con la conclusión de las directrices presupuestarias. En Senegal, el ejercicio del PEFA se demoró a causa de las elecciones presidenciales.

176. Hay que procurar la coordinación de las partes interesadas lo antes posible en el proceso, especialmente en la etapa de planificación. En los casos en que algunos organismos donantes disponen de complejos mecanismos internos de planificación, pocas veces se establece un proceso de planificación que incluya a todas las partes interesadas desde el principio. La participación gubernamental en el proceso ha sido variada, aunque principalmente pasiva y reactiva, hecho del que ya se dejó constancia hace un año. Esto tiene que cambiar, empezando con una participación fuerte en la etapa de planificación de forma que queden garantizados la identificación y —en la medida en

que lo permita la capacidad— el liderazgo del proceso de evaluación. En los trabajos de planificación de la evaluación también hay que tener en cuenta el calendario de elecciones parlamentarias y presidenciales.

#### **4.8 Resumen de conclusiones y recomendaciones**

177. La calidad general de las evaluaciones del PEFA depende de varios factores, entre ellos i) el apoyo de las principales partes interesadas en el país objeto de evaluación; ii) el momento oportuno y la adecuada programación de la implementación; iii) un equipo bien integrado de evaluadores apropiadamente competentes; iv) tiempo suficiente para que los evaluadores encuentren y analicen pruebas; v) existencia de un mecanismo bien definido de garantía de la calidad para la planificación de la evaluación, identificación de evaluadores, seguimiento de la implementación y examen del informe.

178. Entre los obstáculos que se han identificado en varios países para una mejor calidad figuran:

- falta de planificación del estudio analítico de la GFP, lo que deriva en constantes duplicaciones de trabajo y misiones así como muy frecuentes evaluaciones del PEFA en varios países;
- falta de coordinación entre donantes, especialmente en el caso de pequeños países insulares;
- participación gubernamental pasiva en la mayoría de los procesos de evaluación;
- falta de conocimientos entre funcionarios gubernamentales —y en muchos casos también entre el personal de los organismos donantes en las oficinas en los países— acerca del Marco del PEFA y de los servicios que ofrece el Programa/Secretaría del PEFA.
- limitado número de consultores debidamente competentes para la implementación de las evaluaciones —especialmente para las evaluaciones realizadas en idiomas distintos del inglés— lo que deriva en el empleo de consultores menos competentes y/o demoras en la implementación de las evaluaciones;
- falta de disponibilidad de recursos para el financiamiento de las evaluaciones, especialmente en países pequeños;
- mecanismos de garantía de la calidad específicos para cada país no siempre establecidos por adelantado con todas las partes interesadas principales ni con las organizaciones importantes de recursos. Este aspecto se agrava en los casos en que no está claro el estatus de la evaluación del PEFA en el organismo principal y cuando sus directrices internas no exigen la participación de actores externos en el proceso de garantía de la calidad.

#### **179. Recomendaciones**

- a. A nivel de país, los Gobiernos y todos los donantes principales deberían preparar planes a mediano plazo para el estudio analítico de la GFP, y fijar claramente el momento oportuno para la realización de las evaluaciones del PEFA y sus vínculos con otros estudios analíticos.
- b. Las evaluaciones del PEFA para pequeños países insulares deberían coordinarse en tiempo y espacio a nivel subregional mediante las organizaciones subregionales pertinentes, de existir, o mediante el establecimiento de grupos de coordinación de donantes a ese nivel. En la medida de lo posible habría que procurar financiamiento conjunto o en fondo común para la implementación de esas evaluaciones en países pequeños.
- c. A nivel de las sedes, los organismos/IFI donantes deberían compartir planes para futuros estudios analíticos de la GFP al menos para el año siguiente y vincularlos con los esfuerzos de coordinación a nivel de país.
- d. Hay que reforzar la difusión de la información sobre el PEFA a los Gobiernos asociados a través de los organismos globales y regionales con amplia participación gubernamental. Esto debería complementarse con el desarrollo de actividades de capacitación avanzada sobre el PEFA a los Gobiernos.
- e. En el sitio web del PEFA debería poderse acceder de forma directa, en los principales idiomas pertinentes, a un conjunto de presentaciones actualizadas y listas para su uso dirigidas a funcionarios de los Gobiernos, así como a las orientaciones conexas.
- f. Los organismos donantes deben asegurarse de que el personal de sus oficinas en los países dedicado a cuestiones relacionadas con la GFP esté bien informado sobre el Marco del PEFA y los servicios ofrecidos por la Secretaría, y que determinadas personas clave encargadas de la gestión de las evaluaciones del PEFA hayan recibido capacitación avanzada.
- g. Deberían mejorarse en términos generales las actividades de capacitación sobre el PEFA mediante el fortalecimiento de la capacidad para ello en instituciones seleccionadas de capacitación, entre consultores experimentados y en las entidades donantes principales. De este modo, institutos de capacitación podrían ofrecer cursos abiertos a todo tipo de participantes interesados (donantes, Gobiernos o consultores). Esta alta prioridad ya está reflejada en la estrategia de capacitación del PEFA. La capacidad de formación mejorada debería fijarse como objetivo un equilibrio justo entre los principales idiomas en los que se llevan a cabo evaluaciones del PEFA, con especial énfasis en los idiomas distintos del inglés.
- h. Al organizar eventos de capacitación, los asociados del PEFA deberían considerar la posibilidad de incluir sesiones dedicadas a ámbitos de conocimientos especializados (rentas públicas, auditoría, adquisiciones, etc.). La Secretaría debería preparar el material pertinente para esas sesiones, que habría de someterse al examen técnico especializado de los asociados u otros órganos pertinentes.

- i. Es preciso diseñar instrumentos prácticos y listos para su uso que sirvan de ayuda a los consultores, o a cualquier otra persona que realice una evaluación, para llevar a cabo con la mayor eficacia posible todas las etapas de sus misiones. Esto es una responsabilidad específica y en curso de la Secretaría.
- j. Los organismos principales tienen que identificar los medios para superar los obstáculos institucionales y técnicos para el diseño de un mecanismo específico de examen por los pares para los informes de desempeño de la GFP.
- k. Los organismos que gestionan/coordinan evaluaciones del PEFA deberían asegurarse de que la participación de la Secretaría, en la medida de lo posible, comprende todas las etapas del proceso de evaluación, como el examen de notas conceptuales, términos de referencia y borradores de informes.

180. Algunas de estas propuestas se encuentran ya en proceso de aplicación. Muchos de los principales mensajes se abordarán en una nota de buenas prácticas para la implementación de las evaluaciones del PEFA.



# ANEXOS

## ANEXO 1 Lista de aplicaciones del PEFA hasta fines de agosto de 2007

(\*) indica informes que también fueron incluidos en el REEAF.

Las filas sombreadas indican informes incluidos en análisis de contenido/cumplimiento en los capítulos 3 y 4.

Aplicaciones	Organismo principal	Región	Tipo de evaluación	Comentarios sobre contenidos e integración con otros productos analíticos
<b>Anexo 1.A Gobierno central</b>				
Benin 2007	CE	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Burkina Faso 2007	CE/BM	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Congo-Brazzaville 2006 (*)	CE/BM	AFR	Informe dual de desempeño en materia de GFP	ECGFP realizada separadamente pero al mismo tiempo
Gabón 2006	BM	AFR	Integrada	Cuadro del PEFA anexado al PEMFAR, con calificaciones de los indicadores
Ghana 2005 (*)	DDI	AFR	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Aplicada como insumo a la ERF. Básicamente un estudio documental
Ghana 2006	BM	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Guinea-Bissau 2006	BM	AFR	Integrada	Cuadro del PEFA con calificaciones de los indicadores anexadas a la EFI
Guinea Conakry 2006	Francia	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Kenya 2006	ASDI/DDI	AFR	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Como aportación a la EFI, cuyos trabajos comenzaron con anterioridad
Lesotho 2005 (*)	BM	AFR	Integrada	Insumo no compartido incorporado al PEFAR
Madagascar 2006	CE	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Malawi 2005 (*)	CE	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Malawi 2006	CE	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	

<b>Aplicaciones</b>	<b>Organismo principal</b>	<b>Región</b>	<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Comentarios sobre contenidos e integración con otros productos analíticos</b>
Malí 2007	BM	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Mauricio 2007	CE	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Mozambique 2005 (*)	CE	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Santo Tomé y Príncipe 2006	BM	AFR	Integrada	Cuadro del PEFA con calificaciones de los indicadores anexadas a ECGFP
Swazilandia 2007	CE	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Tanzanía 2005 (*)	BM	AFR	Integrada	Cuadro del PEFA con calificaciones de los indicadores anexadas al PEFAR
Tanzanía 2006	BM	AFR	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Insumo al PEFAR anual. Actualización de la evaluación del Gobierno central en formato de cuadro como complemento del PEFAR 2005
Togo 2006	BM	AFR	Integrada	Cuadro del PEFA anexado al PEMFAR, con calificaciones de los indicadores
Uganda 2005 (*)	CE	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	Evaluación del Gobierno central combinada con la evaluación del PEFA del gobierno local, véase el Anexo 1.B
Zambia 2005 (*)	Gob./ASDI	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Fiji 2005 (*)	BM	EAP	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Aplicada como insumo al EGP
Filipinas 2006	BM	EAP	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Lao (RDP) 2006	CE/BM	EAP	Integrada	Calificación de los indicadores del PEFA como anexo al EGP
Papua Nueva Guinea 2005 (*)	BM	EAP	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Realizada como insumo al EGP
Samoa 2006	CE	EAP	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Timor Leste 2007	CE	EAP	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Tuvalu 2006	BAAsD	EAP	Informe	

<b>Aplicaciones</b>	<b>Organismo principal</b>	<b>Región</b>	<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Comentarios sobre contenidos e integración con otros productos analíticos</b>
			independiente de desempeño en materia de GFP	
Vanuatu 2006	CE	EAP	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Albania 2006	BM	ECA	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Parte de la actualización del EFP y Examen institucional y de gasto público (EIGP)
Armenia 2006	BM	ECA	Integrada	Parte de un informe programático sui generis de EGP con la mayoría de los indicadores del PEFA en forma de conjunto de indicadores ampliado
Kosovo 2007	BM	ECA	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Macedonia	BM	ECA	Integrada	Abarca 2/3 de los indicadores del PEFA. Incorporada a una Evaluación fiduciaria del país
Moldova 2006 (*)	CE/BM	ECA	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Como aportación a la ERF. Realizada separada aunque simultáneamente
República Kirguisa 2005 (*)	DDI/SEAE	ECA	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Serbia 2006	BM	ECA	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Tayikistán 2006	BM	ECA	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Ucrania 2006	BM	ECA	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	Emprendida como parte de asistencia técnica general sobre la reforma de la GFP
Barbados 2006	CE	LAC	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Dominica 2007	CE	LAC	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Granada 2006	Gob./CE	LAC	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Guatemala 2005 (*)	BM/BID	LAC	Integrada	Calificaciones de los indicadores del PEFA anexados a una Evaluación fiduciaria del país, incluida una evaluación básica de indicadores sobre adquisiciones

<b>Aplicaciones</b>	<b>Organismo principal</b>	<b>Región</b>	<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Comentarios sobre contenidos e integración con otros productos analíticos</b>
Haití 2007	BM/BID	LAC	Integrada	Indicadores del PEFA incorporados a la ECGFP como parte del PEMFAR
Honduras 2005	BM	LAC	Integrada	Actualización de la ECGFP 2003, con calificaciones de los indicadores del PEFA como capítulo separado
Jamaica 2007	CE	LAC	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Nicaragua 2006	BM	LAC	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Panamá 2006 (*)	BM	LAC	Integrada	Calificaciones de los indicadores del PEFA anexados a un informe conjunto ECGFP/DPAP
Paraguay 2007	BM	LAC	Integrada	Para formar parte de una Evaluación fiduciaria integrada
República Dominicana 2007	CE/BM	LAC	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Saint Kitts y Nevis 2006	CE	LAC	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Santa Lucía 2006	CE	LAC	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
San Vicente y las Granadinas 2006	CE	LAC	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Trinidad y Tabago 2006	CE	LAC	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Jordania 2007	CE	MEN A	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	
Ribera Occidental y Gaza 2006	BM	MEN A	Integrada	Calificaciones del PEFA anexadas al EGP
Siria 2006 (*)	FMI/BM	MEN A	Integrada	Abarca 2/3 de los indicadores del PEFA. Cuadro del PEFA con calificaciones de los indicadores anexadas a una nota de asistencia técnica del Departamento de Finanzas Públicas
Afganistán 2005 (*)	BM	SAR	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Aplicada como componente autónomo de un EGP/ECGFP/DPAP integrado
Bangladesh 2006 (*)	BM	SAR	Integrada	Calificaciones del PEFA adjuntas a la EAP del BM correspondiente a 2006-2009 con justificación basada en nota sobre políticas

<b>Aplicaciones</b>	<b>Organismo principal</b>	<b>Región</b>	<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Comentarios sobre contenidos e integración con otros productos analíticos</b>
Nepal 2007	BM	SAR	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Para formar parte del examen integrado de la GFP, EGP/ECGFP/DPAP

Total 61 evaluaciones

<b>Anexo 1.B Gobiernos subnacionales</b>					
<b>Aplicaciones</b>	<b>Organismo principal</b>	<b>Región</b>	<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Otros aspectos</b>	<b>Comentarios sobre la integración con otros productos analíticos</b>
Colombia – Distrito de Bogotá 2006	Gob./BM	LAC	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	Evaluación a nivel de municipio único	
Pakistán – Baluchistán 2006	BM	SAR	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Único estado	Acompañada de informe de diagnóstico realizado simultáneamente por el mismo equipo y basado en el informe de desempeño en materia de GFP
Pakistán – Provincia de la Frontera del Noroeste 2006	BM	SAR	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Único estado	Acompañada de informe de diagnóstico realizado simultáneamente por el mismo equipo y basado en el informe de desempeño en materia de GFP
Pakistán – Punjab 2006	BM	SAR	Informe dual de desempeño en materia de GFP	Único estado	
Tanzania 2006	BM	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	Basada en muestra de seis Gobiernos locales	
Uganda 2005 (*)	CE	AFR	Informe independiente de desempeño en materia de GFP	Basada en muestra de seis Gobiernos locales	

Total 6 evaluaciones

<b>Anexo 1.C Otras evaluaciones relacionadas con el PEFA</b>				
<b>Aplicaciones</b>	<b>Organismo principal</b>	<b>Región</b>	<b>Características</b>	<b>Comentarios sobre integración con otros productos analíticos</b>
Bangladesh 2005	BM	SAR	Indicadores del PEFA modificados con escala de calificación modificada.	Nota sobre política en materia de EGP con evaluación integrada de la GFP inspirada en el PEFA
Bangladesh 2006	DDI	SAR	Informe sui generis	Evaluación de apoyo a la reforma de la GFP. Calificación renovada de los indicadores del PEFA para 1992 - 2006 y comparación 2005-2006
Burkina Faso 2006	Grupo de APG	AFR	Informe basado en un estudio documental aplicando el Marco estándar con distinto sistema de calificación.	Evaluación conjunta del apoyo al presupuesto general basada en el Marco del PEFA, calificación renovada de 1994-2004
Haití 2007	FMI	LAC	Nota interna	Calificaciones del PEFA basadas en una evaluación de los PPME. Parte de la nota es un estudio documental
Malawi 2006	Grupo de APG	AFR	Informe basado en un estudio documental aplicando el Marco estándar con distinto sistema de calificación.	Evaluación conjunta del apoyo al presupuesto general basada en el Marco del PEFA, calificaciones renovadas de 1994-2004
Mozambique 2006	Grupo de APG	AFR	Informe basado en un estudio documental aplicando el Marco estándar con distinto sistema de calificación.	Evaluación conjunta del apoyo al presupuesto general basada en el Marco del PEFA, calificaciones renovadas de 1994-2004
Nicaragua 2006	Grupo de APG	LAC	Informe basado en un estudio documental aplicando el Marco estándar con distinto sistema de calificación.	Evaluación conjunta del apoyo al presupuesto general basada en el Marco del PEFA, calificaciones renovadas de 1994-2004
Nigeria 2006	BM	AFR	Informe estructurado como Informe de desempeño en materia de GFP estándar pero sin calificaciones. Incluye Gobiernos centrales y cuatro estados.	
Papua Nueva Guinea 2006	BAStD	EAP	Actualización de las calificaciones de 2005, pero sin respaldo de informe de evaluación ni otra descripción sustancial.	Integrada en el Documento de estrategia del BAStD para el país
Rwanda 2006	Grupo de APG	AFR	Informe basado en un estudio documental aplicando el Marco estándar con distinto sistema de calificación.	Evaluación conjunta del apoyo al presupuesto general basada en el Marco del PEFA, calificaciones renovadas de 1994-2004
Uganda 2006	Grupo de APG	AFR	Informe basado en un estudio documental aplicando el Marco estándar con distinto sistema de calificación.	Evaluación conjunta del apoyo al presupuesto general basada en el Marco del PEFA, calificaciones renovadas de 1994-2004
Viet Nam 2006	Grupo de APG	EAP	Informe basado en un estudio documental aplicando el Marco estándar con distinto sistema de	Evaluación conjunta del apoyo al presupuesto general basada en el Marco del PEFA, calificaciones renovadas de 1994-2004



			calificación.	
--	--	--	---------------	--

Total 12 evaluaciones



**ANEXO 3****Cobertura e impacto de los Exámenes de la Secretaría del PEFA**

<b>Aplicaciones</b>	<b>Producto de la Secretaría</b>	<b>Comentarios tomados en cuenta</b>
Afganistán 2005	Examen de borrador	No
Albania 2006	Ninguno	No se aplica
Armenia 2006	Examen de borrador	Se desconoce
Bangladesh 2005	Ninguno	No se aplica
Barbados 2006	Examen de borrador	Sí
Burkina Faso 2007	TdR y examen de borrador	Aún no
Congo-Brazzaville 2006	Examen de borradores 1 y 2	Sí, después del borrador 1
Fiji 2005	Examen de borrador	No
Filipinas 2006	Examen de borrador	Aún no
Gabón 2006	Ninguno	No se aplica
Ghana 2005	Examen de borrador	Sí
Ghana 2006	Examen de borrador	Sí
Granada 2006	Examen de borradores 1 y 2	No
Guatemala	Ninguno	No se aplica
Guinea-Bissau 2006	Ninguno	No se aplica
Guinea Conakry 2006	Examen de borrador	Aún no
Honduras 2005	Examen de borrador	No
Jamaica 2007	Examen de borrador	Aún no
Kenya 2006	Borradores 1 y 2	Parcialmente
Laos 2006	Examen de versión final	No
Lesotho 2005	Examen de varios borradores	Sí
Madagascar 2006	Ninguno	No se aplica
Malawi 2005	Ninguno	No se aplica
Malawi 2006	TdR y examen de borrador	Parcialmente
Malí	TdR, examen de borradores 1 y 2 + otros insumos	Sí
Moldova 2006	Examen de borradores 1 y 2	No
Mozambique 2005	Examen de borrador	No
Nicaragua 2006	Examen de borrador	Aún no
Panamá 2006	Examen de borrador	Se desconoce
Papua Nueva Guinea 2005	Examen de borrador	No

República Dominicana 2007	VC + Examen de borrador	Aún no
República Kirguisa 2005	Examen de borrador	No
Ribera Occidental y Gaza 2006	Ninguno	No se aplica
Saint Kitts y Nevis 2006	Examen de borradores 1, 2 y 3	Parcialmente
Samoa 2006	Ninguno	No se aplica
Santa Lucía 2006	Examen de borrador	Se desconoce
Santo Tomé y Príncipe 2006	Ninguno	No se aplica
San Vicente y las Granadinas 2006	Examen de borrador	No. Comentarios enviados después del examen de borrador
Serbia 2006	Examen de borrador	Sí
Siria 2006	Ninguno	No se aplica
Swazilandia 2006	Examen de borrador	Sí, evaluación abandonada
Swazilandia 2007	Examen de borrador	Sí
Tayikistán 2006	Examen de borrador	Parcialmente
Tanzanía 2005	Examen de borrador	No se aplica
Tanzanía 2006	Examen de borrador	No se aplica
Timor Leste 2007	Examen de borrador	Sí
Togo 2006	Ninguno	No se aplica
Trinidad y Tabago 2006	Ninguno	No se aplica
Tuvalu 2006	Ninguno	No se aplica
Ucrania	Examen de borrador	Parcialmente
Uganda 2005	Examen de borrador	No
Vanuatu 2006	Examen de borrador	Sí
Zambia 2005	Examen de borrador	No