

Utilizar el PEFA para apoyar el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas

Manual PEFA
Volumen IV

Secretariado PEFA
Washington, DC
Enero de 2020



Prefacio

Sobre el *Manual PEFA*

2

El Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) provee un marco de referencia para la evaluación y la presentación de informes sobre las fortalezas y las debilidades de la gestión de las finanzas públicas (GFP).

La evaluación PEFA se formaliza en un informe que contiene una medición, basada en evidencia, del desempeño de la GFP en relación con 31 indicadores, así como un análisis de los hallazgos y su impacto en los resultados presupuestarios y fiscales deseados.

La metodología PEFA se basa en estándares y buenas prácticas internacionales en materia de GFP y ofrece una base para planificar reformas, entablar un diálogo con los múltiples actores interesados sobre la estrategia y sus prioridades, y hacer un seguimiento de los avances en la implementación. El programa PEFA también provee apoyo, seguimiento y análisis para las evaluaciones. En este sentido, una de las tareas principales del Secretariado PEFA es asegurar la calidad de los informes PEFA, actividad que se realiza a través de exámenes exhaustivos de los borradores de los informes, en el marco de un proceso de control, denominado PEFA Check. Para obtener más información sobre el programa y los requisitos para el PEFA Check, visite la página: www.PEFA.org.

A efectos de ayudar a los usuarios del marco de referencia, el Secretariado PEFA ha elaborado un manual completo que consta de cuatro volúmenes. El propósito del *Manual PEFA* es brindar a los usuarios, entre los que se incluyen funcionarios gubernamentales (tanto en el Gobierno nacional como en niveles subnacionales), evaluadores, agencias de cooperación internacional para el desarrollo y otros actores relevantes e interesados, orientaciones precisas sobre la planificación, aplicación, presentación de informes y utilización general del Marco PEFA para la evaluación del desempeño de la gestión de las finanzas públicas.

Los cuatro volúmenes del *Manual PEFA* son los siguientes:

3

Volumen I

El proceso de las evaluaciones PEFA: Planificación, gestión y utilización de la metodología PEFA brinda orientación sobre las fases y los pasos clave del proceso de preparación de las evaluaciones PEFA a los usuarios y a otros actores relevantes e interesados.

Volumen II

Guía para la aplicación práctica de las evaluaciones PEFA contiene orientaciones técnicas detalladas sobre la forma de calificar los 31 indicadores de desempeño del Marco PEFA 2016 y sus 94 dimensiones, que incluyen las especificaciones sobre los datos requeridos, las fuentes de consulta, los cálculos necesarios y las definiciones utilizadas. La guía práctica también contiene un glosario de términos básicos.

Volumen III

Preparing the PEFA Report (La preparación del informe PEFA) contiene recomendaciones sobre cómo redactar el informe, así como un modelo e instrucciones para elaborar cada sección, además de un anexo con la estructura estándar de un informe PEFA.

Volumen IV

Utilizar el PEFA para fortalecer la gestión de las finanzas públicas provee lineamientos generales sobre cómo utilizar las evaluaciones PEFA para iniciar un diálogo con los actores relevantes e interesados sobre las iniciativas prioritarias para la reforma de la GFP y la secuencia de su implementación.

Cada volumen del *Manual* es un documento dinámico que se actualizará en respuesta a los problemas comunes encontrados, las buenas prácticas, las sugerencias y las preguntas frecuentes planteadas por los usuarios del PEFA. Las actualizaciones periódicas de los distintos volúmenes del *Manual* se anuncian y publican en el sitio web del PEFA: www.PEFA.org.

Agradecimientos

4

El volumen IV es producto del intercambio de conocimientos y de la colaboración entre numerosos expertos.

El borrador inicial fue preparado por Martin Bowen y Julia Dhimitri (Secretariado PEFA), bajo la dirección de Jens Kristensen (jefe del Secretariado PEFA). Además, otros miembros del Secretariado aportaron insumos para la preparación de la guía, entre ellos Helena Ramos, Guillaume Brulé, Urška Zrinski y Holy-Tiana Rame.

El equipo se benefició de los numerosos aportes realizados por Richard Allen (asesor, Fondo Monetario Internacional). El Secretariado también desea agradecer a Winston Percy Onipede Cole, Roland Lomme, Ousmane Maurice Megnan Kolie y Fabian Seiderer, del Banco Mundial, por sus valiosos comentarios durante el proceso de revisión a cargo de expertos.

El equipo también se valió de los comentarios recibidos durante el proceso de consulta pública. Compartieron su opinión los siguientes expertos: Maja Bosnic (consultora en GFP), Alou Adesse Dama (consultor), Sierd Hadley (Instituto de Desarrollo de Ultramar, ODI), Sunday Kalisa (consultor), Mary Kimanzi (condado de Makueni, Kenya), Bernadette Nakabuye Kizito (especialista superior en gestión financiera, Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de Uganda), Paddy Siyanga Knudsen (consultora), Mark Miller (ODI), Meimuna Mohammed (consultora), Nihad Nakas (consultor), Vincent Nkuranga (consultor), Jean-Marc Philip (consultor), Frans Ronsholt (consultor), John Short (consultor), Bryn Welham (ODI) y Sylvie Zaitra (consultora).

Lista de abreviaturas y siglas

DeMPA	Evaluación del Desempeño de la Gestión de la Deuda Pública	5
FMI	Fondo Monetario Internacional	
FMIS	sistema de información sobre gestión financiera	
FODA	fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	
GFP	gestión de las finanzas públicas	
ID	indicador de desempeño	
MAPS	Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública	
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público	
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar	
PDIA	adaptación iterativa impulsada por los problemas	
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas	
PIMA	Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública	
TADAT	Herramienta de Diagnóstico para la Evaluación de la Administración Tributaria	

Índice

Prefacio	2
Agradecimientos	4
Lista de abreviaturas y siglas	5
1 Introducción: Sobre el volumen IV	
El PEFA y el proceso de reforma de la GFP	9
Propósito y objetivos del volumen IV	10
2 El PEFA y el fortalecimiento de la GFP: Una guía práctica	
Siete etapas para la preparación y aplicación de las reformas de la GFP	13
Etapas 1: Identificar las fortalezas y debilidades de la GFP	18
Etapas 2: Determinar las causas subyacentes de las fortalezas y debilidades	20
Etapas 3: Acordar los resultados deseados de la reforma de la GFP	22
Etapas 4: Formular y priorizar las iniciativas de reforma de la GFP	23
Etapas 5: Identificar posibles limitaciones para la reforma	27
Etapas 6: Aplicar las reformas o los planes de acción para la reforma	32
Etapas 7: Hacer el seguimiento y evaluar la implementación de las reformas	34
3 Planificación y gestión del fortalecimiento de la GFP	
Definir el enfoque adecuado	43
Orientaciones adicionales sobre priorización y determinación de la secuencia	44
Gestión del cambio	46
Mecanismos institucionales	48
Aplicación piloto del volumen IV	49
Bibliografía	49
Anexo A	
Ejemplo de diagrama de flujo para el diseño de reformas	50



1

Introducción

Sobre el volumen IV

Para realizar con éxito una evaluación del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) se requiere el compromiso de los principales actores relevantes e interesados que participan en la gestión de las finanzas públicas (GFP) de un país.

Sin embargo, el Gobierno debe ser siempre la fuerza impulsora de la evaluación PEFA y “apropiarse” del proceso y de los resultados de la evaluación. Debe también liderar los esfuerzos de reforma, construyendo sobre las fortalezas identificadas en el informe PEFA y atendiendo las debilidades que afectan el desempeño del sistema de GFP.

La aplicación de este principio ha multiplicado las consultas de los Gobiernos al Secretariado PEFA para solicitar información sobre el modo en que pueden utilizar los informes PEFA de una forma más efectiva para mejorar el desempeño de la GFP. Este volumen se ha elaborado como respuesta a estas solicitudes. Sin embargo, si bien en general se reconoce la importancia estratégica y operativa de una reforma de la GFP, esta guía deja en claro que no existe una solución única para apoyar e implementar esta reforma. Es importante, por tanto, utilizar los hallazgos de la evaluación PEFA en el contexto de cada país.

El PEFA y el proceso de reforma de la GFP

Los informes PEFA, cuando se realizan correctamente, proporcionan una base técnica sólida para elaborar y emprender reformas de la GFP. El Marco PEFA brinda una visión general completa de la GFP, con evaluaciones basadas en evidencia y una metodología de calificación, así como también un proceso de aseguramiento de la calidad de los informes, a través de colegas revisores (*peer reviewers*), que minimiza los riesgos de un posible sesgo optimista en el proceso de evaluación. El Marco PEFA facilita la comparación del desempeño de la GFP en el tiempo y entre países y regiones, y está reconocido y respaldado internacionalmente a través de un firme acuerdo de colaboración entre las principales agencias de cooperación para el desarrollo.

El volumen IV se concentra en la utilización de los informes PEFA para apoyar el diálogo, la planificación, el diseño y la implementación de las acciones de fortalecimiento de la GFP. No obstante, es importante tener en cuenta las fortalezas y las debilidades de las evaluaciones PEFA cuando se utilizan los informes PEFA como base para el diálogo sobre la reforma de la GFP y su diseño. Las evaluaciones no captan todos los aspectos de la GFP en detalle y, como se describe en esta guía, en algunos casos podría ser necesario realizar un análisis adicional para entender las causas subyacentes —técnicas y no técnicas (no vinculadas directamente a la GFP)— que afectan los niveles de desempeño.

Si las evaluaciones PEFA no se aplican de manera correcta o adecuada, es posible que en algunos casos los hallazgos puedan inducir a aplicar enfoques de reforma estandarizados que no tienen en cuenta el contexto nacional. La metodología de calificación PEFA incorpora las buenas prácticas internacionales, pero si esta no se aplica de la manera correcta, la puntuación de A a D puede dar lugar a que la propuesta de reforma se focalice solo en mejorar todas las calificaciones bajas sin

tener debidamente en cuenta las limitaciones de capacidad institucional u otras restricciones existentes, como pueden ser las prioridades políticas, la relevancia y secuencia de las acciones, y otras situaciones propias de cada país. Por lo tanto, es importante interpretar bien los hallazgos de las evaluaciones PEFA para utilizarlos de una forma que reflejen las características y el contexto del país en el que se aplican.

10

La reforma de la GFP fracasará sin una sólida base técnica. Sin embargo, las iniciativas de reforma técnicamente adecuadas tampoco tendrán éxito si no toman en cuenta los siguientes elementos:

- Los factores “no técnicos” (como, por ejemplo, la economía política, la organización del Estado, la tecnología y las capacidades institucionales) desempeñan un papel fundamental en el diseño de la reforma de la GFP.
- La amplia participación de los grupos de actores relevantes e interesados en la GFP, tanto antes como durante las etapas de diseño, aplicación y evaluación de la reforma, es necesaria y beneficiosa para el proceso.
- El seguimiento regular, el aprendizaje, la retroalimentación y los ajustes durante la aplicación de las reformas son aspectos clave para contrarrestar las restricciones existentes y los eventos imprevistos, así como para aprovechar las oportunidades que se presentan.

Propósito y objetivos del volumen IV

El buen desempeño de un sistema de GFP se mide en función de su capacidad para apoyar el logro de los objetivos de la política pública de una manera eficaz y eficiente y, al mismo tiempo, mantener el control macrofiscal, medido por los tres resultados fiscales y presupuestarios principales: la disciplina fiscal agregada, la asignación estratégica de los recursos y la prestación eficiente de los servicios¹.

El volumen IV proporciona una guía práctica para apoyar el diseño de iniciativas y planes de acción para la reforma de la GFP teniendo en cuenta los resultados de una evaluación PEFA. El objetivo de estas orientaciones es, por tanto, apuntalar la elaboración y la aplicación de iniciativas de reforma de la GFP que:

- cuenten con el compromiso y el protagonismo del Gobierno;
- estén orientadas a alcanzar resultados en la GFP claramente definidos;

¹ La “disciplina fiscal agregada” requiere un control eficaz del presupuesto total y la gestión de los riesgos fiscales. La “asignación estratégica de recursos” supone la planificación y ejecución del presupuesto conforme a las prioridades gubernamentales dirigidas a lograr objetivos de política pública. Una “prestación eficiente de los servicios” requiere el uso de los ingresos presupuestados para lograr los mejores niveles de servicios públicos con los recursos disponibles.

-
- consideren y atiendan las posibles limitaciones;
 - reflejen las prioridades y capacidades del Gobierno;
 - se apliquen en un orden de secuencia acorde a los resultados de política pública deseados, las prioridades del Gobierno y las posibles limitaciones (incluidas las de índole no técnica) a la reforma.

Las recomendaciones sobre las prioridades o la secuencia de las reformas que se presentan en el volumen IV no pretenden ser prescriptivas.

11

Más bien, todo lo contrario. El volumen IV se concibió como una guía sobre los elementos y situaciones que debe tener en cuenta un país en el momento de proponer iniciativas, estrategias o planes de acción de reforma que sean efectivos para atender la situación particular de su sistema de GFP.

Para este propósito, es muy importante hacer un inventario de los estudios analíticos pertinentes, de las estrategias de desarrollo vigentes y de otros documentos disponibles para entender por completo el contexto del país, así como las restricciones técnicas y no técnicas, y las oportunidades existentes para la reforma. Esta tarea es, también, fundamental para entender las limitaciones de capacidad y la necesidad de aprovechar los vínculos institucionales existentes entre el Ministerio de Finanzas y los otros actores relevantes e interesados que participan en la reforma de la GFP.

En esta guía se exhorta a aprovechar y construir las reformas a partir de los planes y las estrategias de fortalecimiento de la GFP existentes. También se sugiere utilizar como base los elementos de la reforma que han sido efectivos y afrontar aquellos que han sido menos satisfactorios, ambos a partir de una revisión de las lecciones aprendidas.

Si bien el Secretariado PEFA está disponible para brindar mayor orientación sobre la utilización de las evaluaciones PEFA para apoyar el fortalecimiento de la GFP, lo que incluye talleres de capacitación para facilitar el diálogo sobre la reforma y la planificación de sus posibles acciones, no proporciona apoyo técnico directo para ejecutar planes de acción de reforma de la GFP ni iniciativas específicas de reforma.

2

EL PEFA y el fortalecimiento de la GFP

Una guía práctica

Siete etapas para la preparación y aplicación de las reformas de la GFP

Esta guía tiene por objeto ayudar a los funcionarios de Gobierno, técnicos y especialistas vinculados a la GFP a desarrollar e implementar acciones de reforma una vez que se ha completado una evaluación PEFA. La guía está organizada en dos fases y siete etapas que abarcan el proceso de preparación y aplicación de una reforma de la GFP. Estas etapas se basan en las experiencias prácticas de los funcionarios de Gobierno y los asesores técnicos que han aplicado iniciativas de reforma con éxito (cuadro 2.1). Si bien se prevé que cada una de las siete etapas implicará un diálogo amplio entre diversos actores relevantes e interesados en la GFP, la guía se ha elaborado con la premisa de que el Gobierno tiene la responsabilidad de priorizar y aplicar la reforma de la GFP, así como de rendir cuentas por sus decisiones.

Cuadro 2.1 Resumen de las siete etapas del diálogo sobre la reforma de la GFP

Planificación y preparación	Etapa 1 Identificar las fortalezas y debilidades de la GFP	<ul style="list-style-type: none"> Presentar una lista de las fortalezas y debilidades de la GFP identificadas en el informe PEFA.
	Etapa 2 Determinar las causas subyacentes de las fortalezas y debilidades	<ul style="list-style-type: none"> Acordar si se deben realizar análisis adicionales para identificar las causas técnicas y de índole no técnica o los factores que contribuyen a las fortalezas y debilidades de la GFP.
	Etapa 3 Acordar los resultados deseados de la reforma de la GFP	<ul style="list-style-type: none"> Acordar los resultados en materia de GFP que se prevé lograr al abordar los problemas y las debilidades.
	Etapa 4 Formular y priorizar las opciones de reforma de la GFP	<ul style="list-style-type: none"> Formular un conjunto de iniciativas de reforma que aborden las debilidades identificadas y respalden el logro de los resultados deseados en materia de GFP. Acordar el orden de prioridad de las reformas. Revisar las prioridades teniendo en cuenta las limitaciones identificadas en la etapa 5.
	Etapa 5 Identificar posibles limitaciones para la reforma	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las limitaciones para aplicar con éxito la reforma y las posibles medidas para mitigar estas limitaciones.
Aplicación	Etapa 6 Aplicar las reformas o los planes de acción para la reforma	<ul style="list-style-type: none"> Implementar medidas específicas e identificar las responsabilidades, los plazos y las necesidades de desarrollo de capacidades. Esta etapa funciona tanto para la implementación de acciones individuales como para la implementación de una estrategia o un plan de acción para la reforma.
	Etapa 7 Seguimiento, evaluación y ajuste	<ul style="list-style-type: none"> Hacer un seguimiento de la aplicación de las reformas y las medidas individuales. Revisar y modificar las iniciativas o los planes de reforma.

El gráfico 2.1 muestra un diagrama de flujo basado en las siete etapas, mientras que el anexo A contiene un diagrama de flujo en el que se utilizó un ejemplo específico para el diseño de una reforma de la GFP.

El diagrama plantea una serie de preguntas clave que tienen por objeto orientar a los funcionarios gubernamentales, técnicos y especialistas a cargo de la reforma de la GFP en cada una de las etapas principales. También sugiere acciones para desarrollar que responden a estas preguntas. Las siete etapas y el correspondiente diagrama de flujo se proporcionan únicamente como una herramienta heurística. No se pretende que los contenidos sean prescriptivos, y es posible que la aplicación de las orientaciones proporcionadas en este volumen no siempre sea lineal.

Es posible que sea necesario repetir el proceso varias veces para algunas o todas las preguntas incluidas en el diagrama de flujo.



ETAPAS

ETAPA 1
Identificar las fortalezas y debilidades de la GFP

ETAPA 2
Determinar las causas subyacentes de las fortalezas y debilidades

ETAPA 3
Acordar los resultados deseados de la reforma de la GFP

ETAPA 4
Formular y priorizar las opciones de reforma de la GFP

ETAPA 5
Identificar posibles limitaciones para la reforma

ETAPA 6
Aplicar la reforma

ETAPA 7
Hacer el seguimiento y evaluar la reforma

PREGUNTAS CLAVE

¿Cuál es el problema?

¿Cuáles son los hallazgos de la evaluación PEFA?

¿Cuáles son las causas de las debilidades de la GFP?

¿Qué resultados desea obtener el Gobierno con la reforma de la GFP?

¿Cuáles son las reformas más importantes y la secuencia para lograr las prioridades del Gobierno?

¿Existen limitaciones a la reforma?

¿Es posible resolver o mitigar las limitaciones?

¿En qué consiste la reforma que se prevé aplicar?

¿Cuáles son las acciones, los productos, las responsabilidades, los plazos y los costos de la reforma?

¿Se ha aplicado la reforma?

¿Cuáles son los próximos pasos para la reforma?

¿La reforma ha tenido el impacto deseado en el problema identificado?

MEDIDAS PARA LA REFORMA

Identificar el problema

Revisar el informe

¿Se requiere un análisis adicional para entender las causas subyacentes?

SÍ

NO

Primera reforma

Limitaciones políticas

SÍ

¿Se pueden resolver a corto o mediano plazo?

SÍ

NO

Solución aplicada

Posponer y atender otras prioridades

NO

Reforma aplicada

Aplicar próxima reforma

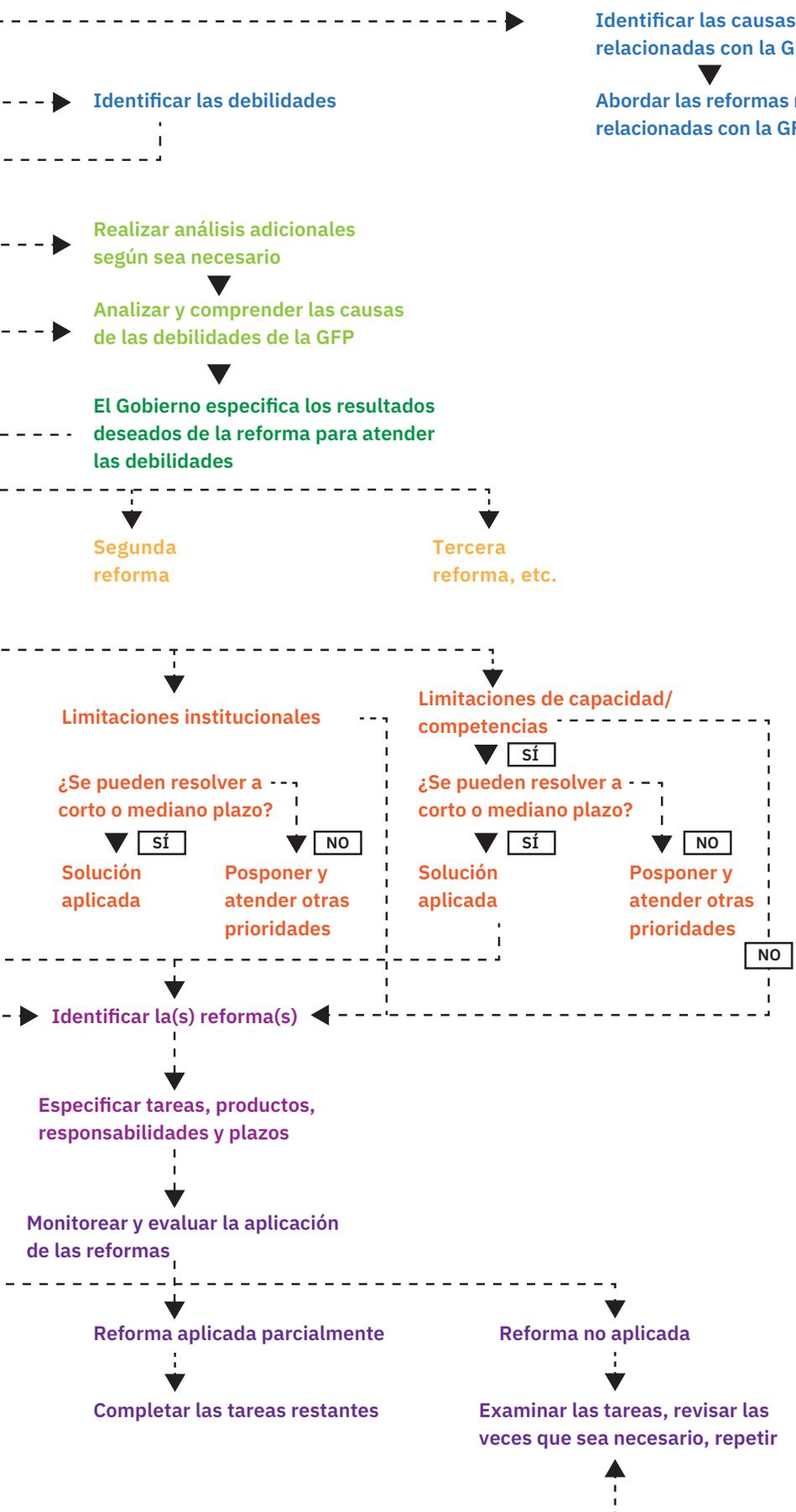
Impacto deseado logrado

Impacto deseado no logrado

DE LA GFP

MEDIDAS NO RELACIONADAS CON LA GFP

ACTORES INTERESADOS



Ministerio sectorial pertinente, expertos sectoriales, sociedad civil

Equipo de supervisión del PEFA, Ministerio de Finanzas, otros funcionarios gubernamentales jerárquicos, agencias de cooperación internacional para el desarrollo

Liderado por el Ministerio de Finanzas, con apoyo de otros funcionarios gubernamentales y las agencias de cooperación internacional para el desarrollo

El Gobierno, Ministerio de Finanzas, las agencias de cooperación internacional para el desarrollo

El Ministerio de Finanzas lleva a cabo los análisis con apoyo de las agencias de cooperación internacional para el desarrollo

El Gobierno debe determinar si es posible atender todas las restricciones de manera satisfactoria, y si la reforma se puede aplicar de conformidad con la prioridad/ secuencia acordada

El Gobierno debe establecer un equipo de aplicación, identificar las tareas, los productos y los plazos específicos, y designar funcionarios responsables

El Ministerio de Finanzas u otro organismo central realiza un seguimiento de la aplicación

El equipo de aplicación se encarga del monitoreo y presenta informes al Gobierno

Las autoridades gubernamentales requieren que se tomen medidas/ acciones

El Gobierno lleva a cabo una evaluación para establecer si se ha logrado el resultado deseado de la reforma

PRIMERA FASE. Planificación y preparación de la reforma GFP



Etapa 1

Identificar las fortalezas y debilidades de la GFP

18

¿Cuál es el problema?

Las reformas de la GFP no son siempre consecuencia de una evaluación PEFA. A veces, pueden obedecer al deseo del Gobierno de mejorar el desempeño económico general, la prestación de servicios u otro aspecto de la administración pública. La primera pregunta —¿cuál es el problema?— brinda, por tanto, la oportunidad de identificar cuestiones más amplias en materia de políticas públicas que pudieran tener o no relación con elementos de la GFP. También reconoce que el problema identificado deba —tal vez— abordarse a través de medidas y soluciones que no están vinculadas con la problemática de la GFP.

Si el proceso comienza con la identificación del problema, el siguiente paso es determinar qué indica el informe PEFA sobre las debilidades sistémicas de la GFP, señaladas en la evaluación, que podrían estar contribuyendo al problema. En este contexto, también será importante hacer un inventario de los estudios analíticos pertinentes, las estrategias de desarrollo vigentes y otros documentos disponibles para poder entender el contexto del país, las prioridades de reforma, las restricciones técnicas y no técnicas, y las oportunidades existentes para la reforma.

Por ejemplo, un país puede identificar sus magros resultados educativos, específicamente los bajos niveles de rendimiento académico, como el problema más amplio en materia de política pública. Este bajo nivel de desempeño puede obedecer a situaciones que no están relacionadas con la GFP, como la débil formación docente, la desactualización de los planes de estudios o la falta de infraestructura educativa. Al mismo tiempo, el informe PEFA podría, por ejemplo, identificar otros problemas (relacionados con la GFP) que podrían reducir la capacidad del Gobierno para lograr los resultados educativos deseados, entre estos, asignaciones presupuestarias imprevisibles, falta de control de los compromisos, previsiones inadecuadas o inexistentes de los flujos de caja, recursos programados que no llegan a los usuarios finales o falta de información sobre desempeño.

¿Cuáles son las conclusiones de la evaluación PEFA?

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

En esta etapa, podría ser útil crear una matriz para la reforma de la GFP que incluya una lista de las fortalezas y las debilidades identificadas en el informe PEFA y que sirva, además, para ampliar el debate sobre la reforma (véase el cuadro 2.2). En la guía se amplía la matriz del ejemplo para reflejar cada una de las etapas, utilizando datos solo con fines ilustrativos.

Cuadro 2.2 Ejemplo de una matriz de la reforma de la GFP: Fortalezas y debilidades identificadas en la evaluación PEFA

Indicador de desempeño o dimensión	Calificación del PEFA	Fortalezas y debilidades subyacentes
ID-1	D	Los resultados del gasto agregado exceden el presupuesto original en más de un 20 % en cada uno de los últimos tres años.
ID-2.1	D	La varianza en la composición del gasto según la clasificación funcional fue mayor al 15 % en cada uno de los últimos tres años. Tales variaciones reducen la previsibilidad y disponibilidad de las asignaciones presupuestarias para las entidades que prestan servicios públicos clave.

Es importante advertir que, tal vez, no sea realista ni conveniente que todos los países aspiren a alcanzar una calificación A en todos los indicadores de desempeño (ID) del Marco PEFA, ni tampoco que una calificación C o D indique que sea necesaria una reforma específica (como sucedió, por ejemplo, en la autoevaluación PEFA de Noruega en 2008)². En algunos casos, resulta necesario tener una visión más allá de las bajas calificaciones, para entender el contexto del país y el impacto de algunos indicadores particulares en el desempeño general de la GFP.

Las debilidades identificadas deben presentarse en orden de prioridad, de mayor a menor. Los principales actores relevantes e interesados, entre ellos, las entidades gubernamentales, los responsables de tomar las decisiones políticas, las agencias de cooperación internacional para el desarrollo y la sociedad civil, deben participar en este proceso de priorización inicial. En algunos casos, una calificación baja en un indicador o dimensión no implica, necesariamente, que esta sea una prioridad para la reforma y, en otros, una calificación A puede ocultar problemas subyacentes graves. Por ejemplo, una A en el ID-1, “Resultado del gasto agregado”, puede ser consecuencia del racionamiento de efectivo y no, como se podría esperar, de una buena planificación del presupuesto.

Esta etapa solo refleja una priorización inicial. Para determinar la secuencia de las iniciativas de reforma se deberán tener en cuenta otros factores, como los recursos, las capacidades instaladas, las limitaciones institucionales, los compromisos políticos, entre otros, que se analizarán más adelante. Estos factores determinarán la factibilidad de aplicar una reforma en particular y su prioridad en relación con otras reformas posibles.

² La autoevaluación que realizó el Gobierno de Noruega en 2008 arrojó varias calificaciones C y D y, en particular, identificó debilidades en las áreas de auditoría interna y de adquisiciones. La respuesta noruega consistió en reconocer que era necesario mejorar los sistemas de contrataciones públicas, pero que las reformas de la auditoría interna no eran necesarias dados los sólidos controles internos ya implementados.



Etapa 2

Determinar las causas subyacentes de las fortalezas y debilidades

¿Cuáles son las causas del desempeño adecuado o deficiente de la GFP que se identificaron mediante la evaluación PEFA?

20

Una vez que se han identificado las fortalezas y las debilidades de la GFP, y que se ha establecido un orden de prioridad inicial de las debilidades, podría ser necesario hacer un análisis adicional para establecer, o comprender mejor, las causas subyacentes (técnicas y no técnicas) o los factores que contribuyen a ellas. Si bien un informe PEFA proporciona amplia evidencia para calificar una dimensión o un indicador, no siempre identifica todas las causas subyacentes, técnicas y no técnicas, responsables del buen o mal desempeño de la GFP. Pocas veces una reforma empieza de cero. El análisis de las acciones adoptadas, las que han funcionado y las que no, así como las lecciones aprendidas, son particularmente importantes para entender las causas subyacentes del desempeño de la GFP, orientar las nuevas iniciativas de reforma e identificar las posibles limitaciones para su aplicación posterior.

La preparación de un análisis adicional requerido puede adoptar diferentes formas. Algunos problemas encontrados podrían requerir un análisis técnico más formal, mientras que otros podrían abordarse mediante una consulta rápida, más informal. Los países también deben considerar otros análisis y evaluaciones de las causas subyacentes, como los realizados internamente por el Gobierno y, de forma externa, por centros de estudios, consejos fiscales, las entidades fiscalizadoras superiores, organizaciones no gubernamentales y otros organismos públicos y privados.

Se recomienda hacer una revisión de las evaluaciones, auditorías y otros informes existentes. Estos últimos pueden incluir, entre otros, informes de auditoría interna y externa, auditorías de las compras y las contrataciones públicas, evaluaciones de la prestación de servicios, encuestas y exámenes sectoriales.

También se pueden utilizar los resultados y las recomendaciones realizadas en los informes preparados con otras herramientas de diagnóstico general de la GFP (por ejemplo, las evaluaciones de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional [FMI]) o informes preparados por las misiones de asistencia técnica. Asimismo, esta revisión podría incluir la aplicación de otras herramientas de diagnóstico de la GFP que se focalizan en aspectos específicos de la GFP, como la Herramienta de Diagnóstico para la Evaluación de la Administración Tributaria (TADAT), la Evaluación del Desempeño de la Gestión de la Deuda Pública (DeMPA) y la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS).

Es posible que algunas de estas herramientas de diagnóstico hayan sido utilizadas con anterioridad a la evaluación PEFA y que los datos y el análisis pertinentes se hayan incluido como evidencia en el informe PEFA. En otros casos, los Gobiernos pueden considerar que es necesario utilizar una o más de estas herramientas de diagnóstico después de llevar adelante una evaluación PEFA, aunque esta decisión debe tener en cuenta los costos y el tiempo necesario para desarrollar tales análisis.

Las acciones de reforma se pueden diseñar y desarrollar como parte de una estrategia o de programas de reforma amplios e integrados, o también de manera menos estructurada, sobre la base de iniciativas individuales, priorizadas e impulsadas por la necesidad de resolver problemas específicos. La decisión de elaborar, de manera formal y estructurada, un plan de acción o una estrategia para la reforma, o de adoptar un enfoque más específico, dependerá de la capacidad técnica instalada y del entorno institucional del país, así como de la medida en que los problemas, las soluciones y los compromisos que se asumen se comprendan adecuadamente y se acuerden desde un principio.

En un estudio realizado por el Secretariado PEFA se identificó que, hasta diciembre de 2016, se estaban utilizando 46 herramientas de diagnóstico para los sistemas de GFP (Secretariado PEFA, 2018a).

En otros casos, los Gobiernos pueden aplicar otras herramientas disponibles, incluidos el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), o los enfoques de adaptación iterativa impulsada por los problemas (PDIA), como la caja de herramientas PDIA del Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. En el documento complementario titulado *A Guide to PFM Diagnostic Tools* (Guía sobre las herramientas de diagnóstico de la GFP) se describe la cobertura de cada una de estas herramientas, pero no se formulan recomendaciones sobre cuál de ellas se debe utilizar (Secretariado PEFA, 2018b).

Es importante identificar dichos factores, ya que también pueden actuar como factores que limitan o propician la elaboración y la aplicación de la reforma (conforme se analiza en la etapa 5). Los análisis permiten identificar las reformas que son técnicamente viables pero inaceptables desde el punto de vista político. El orden de secuencia y de prioridad se debe determinar después de llevar a cabo un análisis más exhaustivo de los factores no técnicos.

Sobre la base de la matriz de las fortalezas y debilidades identificadas durante la etapa 1, en el cuadro 2.3 se incluyen las causas subyacentes del desempeño adecuado o deficiente.

Cuadro 2.3 Ejemplo de matriz de la reforma de la GFP: Causas subyacentes de las fortalezas y debilidades

Indicador de desempeño o dimensión	Calificación del PEFA	Principales fortalezas y debilidades	Causas subyacentes
ID-1	D	Los resultados del gasto agregado exceden el presupuesto original en más de un 20 % en cada uno de los últimos tres años.	Proyecciones económicas y fiscales excesivamente optimistas. Ausencia de modelos para estimar proyecciones económicas y fiscales.
ID-2.1	D	La varianza en la composición del gasto según la clasificación funcional fue mayor al 15 % en cada uno de los últimos tres años. Tales variaciones menoscaban la previsibilidad y disponibilidad de las asignaciones presupuestarias para las entidades que prestan servicios clave.	Débil capacidad técnica instalada para preparar proyecciones económicas y fiscales. Interferencia política en la elaboración de las proyecciones fiscales.



Etapa 3

Acordar los resultados deseados de la reforma de la GFP

¿Qué resultados desea obtener el Gobierno mediante la reforma de la GFP?

22

Una vez que se comprenden las causas subyacentes de las debilidades, el Gobierno debe decidir qué resultados espera obtener con las reformas de la GFP (véase el cuadro 2.4). La identificación de los resultados deseados de la reforma ayuda a orientar el modo en que el Gobierno prioriza y determina la secuencia de sus esfuerzos de reforma. De esta manera, el Gobierno está mejor capacitado para centrarse en aquellas acciones que ayudarán a lograr los resultados deseados y para establecer su orden de prioridad.

Cuadro 2.4 Ejemplo de matriz de la reforma de la GFP: Resultados deseados de la GFP

Indicador de desempeño o dimensión	Calificación del PEFA	Principales fortalezas y debilidades	Causas subyacentes	Resultados deseados
ID-1	D	Los resultados del gasto agregado exceden el presupuesto original en más de un 20 % en los últimos tres años.	Proyecciones económicas y fiscales excesivamente optimistas. Ausencia de modelos para estimar proyecciones económicas y fiscales.	Disciplina fiscal fortalecida a través de un mayor cumplimiento de las metas fiscales establecidas. Previsibilidad incrementada en las asignaciones presupuestarias para los ministerios responsables de la prestación de servicios.
ID-2.1	D	La marcada variación en la composición del presupuesto, por función, menoscaba la previsibilidad y disponibilidad de las asignaciones presupuestarias para las entidades que prestan servicios clave.	Débil capacidad técnica instalada para preparar proyecciones económicas y fiscales. Interferencia política en la elaboración de las proyecciones fiscales.	

Para identificar los resultados deseados de la reforma de la GFP, puede ser útil basarse en los objetivos de políticas públicas contenidos en las estrategias o los planes nacionales de desarrollo, o en las estrategias y los objetivos del sector pertinente. Este ejercicio permite alinear las reformas con los objetivos nacionales. De igual modo, una comparación del análisis de los problemas con las metas y los objetivos de desarrollo del país también ayudará a identificar o aclarar los resultados deseados de la GFP. Este proceso fortalecerá los argumentos a favor de la reforma y su importancia para el Gobierno.

En el ejemplo de la matriz anterior, el resultado prioritario del Gobierno, en esta etapa, puede ser tener una disciplina fiscal fortalecida. El Gobierno puede considerar que este aspecto es fundamental para mejorar la confiabilidad del presupuesto y garantizar que los recursos se asignen a las entidades responsables del gasto de forma previsible para apoyar la prestación de los servicios y el logro de los objetivos de la política.



Etapa 4

Formular y priorizar las iniciativas de reforma de la GFP

¿Qué iniciativas pueden aportar al logro de los resultados deseados?

La etapa 4 consiste en definir iniciativas de reforma específicas de la GFP con la finalidad de lograr los resultados deseados. Cada iniciativa de reforma debe incluir una breve descripción del resultado esperado, el impacto previsto (o los avances alcanzados), un cronograma tentativo para llevar a cabo la medida (y cualquier hito que deba alcanzarse a corto, mediano o largo plazo, dependiendo de la naturaleza de la reforma) y la asignación de las responsabilidades dentro del Gobierno para su ejecución.

Siguiendo con el ejemplo de la matriz del *Manual*, una primera prioridad podría ser emprender reformas orientadas a mejorar la confiabilidad de las estimaciones presupuestarias mediante la reducción de la brecha entre las asignaciones y los gastos efectivos. Este paso podría requerir introducir mejoras en los modelos macroeconómicos y de previsiones fiscales, reforzar las reglas para limitar las modificaciones presupuestarias que se admiten después de la aprobación formal del presupuesto o implementar controles de compromisos para reducir los atrasos de pago de gastos. A su vez, para fortalecer la capacidad instalada para preparar proyecciones macrofiscales podría ser necesario mejorar las cuentas nacionales, desarrollar nuevos modelos económicos o eliminar la interferencia política en la presentación de estas proyecciones.

Es importante señalar que un resultado deseado alternativo podría dar lugar a acciones y prioridades de reforma diferentes. Por ejemplo, el Gobierno podría identificar la mejora de los resultados de la prestación de servicios como su principal prioridad. Esta prioridad podría exigir mejoras en la confiabilidad de las asignaciones presupuestarias y otras acciones que inciden sobre la disciplina fiscal, pero también podría requerir mejoras en la recopilación y el uso de información sobre desempeño o información sobre la asignación efectiva de recursos a las unidades responsables de la prestación de servicios.

¿Cuáles son las reformas más importantes y cómo se determina su secuencia?

Cuando en un informe PEFA se presenta un conjunto amplio y significativo de debilidades de la GFP, los desafíos pueden parecer abrumadores. Aún peor, los países y las agencias de cooperación internacional para el desarrollo pueden proponer y adoptar planes de reforma integrales y complejos que superan ampliamente las capacidades de implementación de los países y los recursos de apoyo externo disponibles.

A pesar de los intentos que se han hecho para lograr acuerdos sobre la secuencia correcta de las acciones en la planificación de la reforma, los expertos en GFP no han logrado alcanzar un consenso

sobre ello. En todo caso, para empezar, parece ser útil considerar la factibilidad y conveniencia de adoptar un enfoque que permita atender primero lo esencial. Este enfoque enfatiza la importancia de “hacer bien lo básico” (*getting the basics right*) cuando se emprende una reforma de la GFP.

El objetivo de este enfoque es evitar los esfuerzos excesivamente ambiciosos de incorporar las mejores prácticas internacionales de GFP en países que carecen de la capacidad instalada necesaria para implementar procesos básicos. Por ejemplo, se debe verificar que exista el entorno jurídico adecuado y que se disponga de la capacidad técnica suficiente antes de poner en marcha sistemas automatizados de gestión que impliquen un uso intensivo de capital.

24

Las lecciones aprendidas de la experiencia y las investigaciones académicas permiten concluir que el diseño adecuado y la secuencia óptima de un programa de reforma, incluido lo que se considera “básico”, así como las prioridades y necesidades de desarrollo de capacidades, son específicos de cada país en función de sus características normativas, institucionales y de capacidad.

El costo es otro aspecto que se debe considerar cuando se definen las prioridades de la reforma. En la preparación de los planes de reforma se deben tener en cuenta los recursos financieros disponibles. Por ejemplo, el Gobierno puede considerar que la implementación de un nuevo sistema de información sobre gestión financiera (FMIS) tiene alta prioridad, pero es posible que el costo del diseño, desarrollo, implementación y capacitación sea prohibitivo en ese momento. La incorporación de mejoras menos costosas en los procesos, la reglamentación y la clasificación presupuestaria permitiría obtener algunos de los beneficios de un nuevo FMIS. Del mismo modo, cuando el nivel de compromiso político y protagonismo del Gobierno no es el deseado, los funcionarios técnicos podrían considerar algunas acciones menos complejas que generarían “ganancias rápidas” (*quick wins*) en la reforma de la GFP y contribuirían a crear las condiciones propicias para nuevas iniciativas de reforma. El recuadro 2.1 contiene un ejemplo del modo en que los hallazgos del PEFA sobre la credibilidad del presupuesto y la disciplina fiscal se utilizan para priorizar y establecer la secuencia de la reforma de la GFP. Los costos se analizan nuevamente en la etapa 6, al tiempo que se elaboran con más detalle las acciones y los planes para la reforma.

Recuadro 2.1

La credibilidad del presupuesto y la disciplina fiscal como ejemplo de la utilización del PEFA para priorizar y determinar la secuencia de la reforma de la GFP

La credibilidad del presupuesto y la disciplina fiscal son, con frecuencia, la primera y principal prioridad de la reforma de la GFP en muchos países en desarrollo. En el siguiente ejemplo, utilizamos el caso de un país que tiene un bajo nivel de credibilidad del presupuesto y una disciplina fiscal deficiente. El Gobierno ha decidido que la primera prioridad de la estrategia de reforma de la GFP del país sea atender el pobre desempeño en estas dos áreas.

El informe PEFA confirma las preocupaciones del Gobierno. Los indicadores de desempeño del PEFA más relevantes para evaluar la credibilidad del presupuesto en un país son los siguientes: ID-1, resultados del gasto agregado; ID-2, resultados en la composición del gasto; ID-16, perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto; e ID-17, proceso de preparación del presupuesto. En el caso de la disciplina fiscal, los indicadores de desempeño pertinentes son el ID-14, previsiones macroeconómicas y fiscales, y el ID-15, estrategia fiscal.

El paso siguiente es definir las causas que originan las bajas calificaciones de estos indicadores y realizar un análisis de cada una de ellas sobre la base de las evaluaciones PEFA y otros diagnósticos. Estas causas podrían ser jurídicas, administrativas, técnicas o institucionales (por ejemplo, de economía política). En algunos casos, la información podría ser insuficiente para extraer conclusiones firmes acerca de las causas que generan el bajo desempeño, situación que obligaría a las entidades gubernamentales pertinentes a llevar adelante nuevos análisis o contratar estudios de diagnóstico adicionales.

Las causas frecuentes de la baja credibilidad del presupuesto incluyen las proyecciones macroeconómicas poco confiables o poco realistas que sustentan las previsiones fiscales. Estas proyecciones pueden ser resultado de factores institucionales (por ejemplo, los datos de las cuentas nacionales utilizados son inoportunos e inexactos); debilidades técnicas (por ejemplo, falta de capacidad instalada y competencias especializadas para preparar proyecciones macroeconómicas), o factores de economía política (como la manipulación de las proyecciones por parte del Gobierno para generar un sesgo más positivo).

En este contexto, la pregunta es, entonces, si estas proyecciones se pueden mejorar y si se pueden eliminar o reducir estos obstáculos institucionales, políticos y técnicos. Por ejemplo: ¿podría la oficina nacional de estadísticas mejorar la puntualidad de la producción de los datos de sus cuentas nacionales?; ¿podría el Ministerio de Finanzas fortalecer las capacidades de la unidad macroeconómica y mejorar la solidez de sus modelos macroeconómicos y proyecciones fiscales?; o ¿podría disminuirse la interferencia política en las proyecciones económicas a través de una mayor independencia y transparencia en la preparación de las proyecciones fiscales y macroeconómicas?

El siguiente paso es determinar la medida en que sería posible implementar mejoras de corto y largo plazo en la reglamentación identificada. A su vez, se deben atender las causas políticas, técnicas e institucionales. El Gobierno, con el apoyo de las agencias de cooperación internacional para el desarrollo, podría asignar una probabilidad de éxito baja, media o alta a cada una de las acciones propuestas para ello. Este proceso permitiría evitar que se avance por caminos que no tienen probabilidades de resolver los problemas identificados.

El diálogo a nivel político entre los actores relevantes e interesados es fundamental para el buen funcionamiento de este enfoque. Las decisiones políticas son imprescindibles en dos niveles: a) cómo priorizar las distintas medidas de reforma que surgen del análisis realizado y b) cómo determinar la gravedad de las restricciones institucionales que podrían tener un impacto en la implementación de cada una de las opciones de reforma posibles.

También es importante tener en cuenta que algunas prioridades están relacionadas de manera causal y secuencial.

Por ejemplo, la disminución de la deuda tributaria (ID-19) puede dar lugar a la generación de mayores ingresos (medidos por el ID-3), pero para confirmarlo se requiere información más adecuada sobre la recaudación de ingresos y la conciliación oportuna con la Tesorería (ID-20). El cuadro 2.5 contiene más ejemplos de reformas propuestas y prioridades.

26

Cuadro 2.5 Ejemplo de la matriz de la reforma de la GFP: Reforma propuesta y prioridad

Indicador de desempeño o dimensión	Calificación del PEFA	Principales debilidades identificadas	Causas subyacentes	Resultados deseados	Acciones de la reforma propuesta (y prioridad)
ID-1	D	Los resultados del gasto agregado exceden el presupuesto original en los últimos tres años.	Proyecciones económicas y fiscales excesivamente optimistas. Ausencia de modelos para estimar proyecciones económicas y fiscales.	Disciplina fiscal fortalecida a través de un mayor cumplimiento de las metas fiscales establecidas. Previsibilidad incrementada en las asignaciones presupuestarias para los ministerios responsables de la prestación de servicios.	Fortalecimiento de las proyecciones macrofiscales (alta) . Implementación de las previsiones de los flujos de caja (media) .
ID-2.1	D	La marcada variación en la composición del presupuesto, por función, menoscaba la previsibilidad y disponibilidad de las asignaciones presupuestarias para las entidades que prestan servicios clave.	Débil capacidad técnica instalada para preparar proyecciones económicas y fiscales. Interferencia política en la elaboración de las proyecciones fiscales.		Actualización de los procesos y procedimientos presupuestarios (alta) .

En el ejemplo de la matriz del *Manual*, el país identificó tres prioridades de reforma para mejorar la disciplina fiscal como resultado deseado (véase el cuadro 2.6).

Cuadro 2.6 Tres acciones de reforma priorizadas para mejorar la disciplina fiscal

Acciones de reforma priorizadas	Justificación
1 Fortalecimiento de las proyecciones macrofiscales	El fortalecimiento de las proyecciones macrofiscales se considera la reforma más importante debido a la existencia de desviaciones regulares y significativas en los resultados presupuestarios, a nivel agregado y desagregado por las diferentes categorías de los ingresos y gastos. Estas desviaciones son el producto de modificaciones presupuestarias en las partidas de gasto, el racionamiento del efectivo y la dificultad de los ministerios sectoriales para planificar sus gastos con certeza.
2 Implementación de las previsiones de los flujos de caja	La segunda prioridad se desprende de la primera, dado que los ministerios necesitan planificar sus requerimientos de efectivo sobre la base de presupuestos realistas y de acuerdo con las necesidades de su programa.
3 Actualización de los procesos y procedimientos presupuestarios	La tercera prioridad, actualización de los procesos y procedimientos presupuestarios, se considera una iniciativa de reforma esencial para apoyar la toma de decisiones relativas a la priorización de las asignaciones presupuestarias y fortalecer el cumplimiento de estas asignaciones presupuestarias a nivel de cada ministerio y, también, a nivel agregado.



Etapa 5

Identificar posibles limitaciones para la reforma

¿Cuáles son las limitaciones a la reforma?

Sobre la base de la lista de las iniciativas de reforma identificadas y priorizadas en la etapa 4, el Gobierno, en consulta con otros actores relevantes e interesados (incluidos expertos técnicos y los responsables de tomar las decisiones, tanto a nivel ejecutivo como político), debe identificar las limitaciones o dificultades para la aplicación exitosa de estas reformas, así como las posibles medidas para mitigar el impacto negativo de tales impedimentos. En este sentido y para orientar el diseño de la reforma, se podría elaborar una lista de verificación de los potenciales riesgos que podrían incidir sobre ella. En algunos casos, las limitaciones a la implementación de las reformas podrían ser tan complejas o difíciles de resolver que sería aconsejable para el Gobierno suspender o posponer la decisión de emprender estas acciones.

El papel importante que juegan los factores no técnicos en el desempeño de la GFP está ampliamente reconocido. Estos factores pueden variar significativamente de un país a otro y a lo largo del tiempo. Para atenderlos en el marco de una reforma de la GFP, se necesita contar con respaldo político y, también, con el compromiso de las entidades y los funcionarios públicos para asimilar positivamente los cambios institucionales propuestos y acoger las oportunidades para desarrollar nuevas competencias técnicas. Al igual que lo que ocurre con la priorización y secuenciación de la reforma, el enfoque para identificar las limitaciones técnicas y no técnicas variará según el contexto.

En el cuadro 2.7 se describen las limitaciones más comunes para aplicar reformas, incluidos los factores no técnicos, y se sugieren medidas para mitigarlas.

Cuadro 2.7 Posibles limitaciones para la reforma de la GFP

Limitación	Manifestación	Posible impacto (crítico, considerable o moderado)	Riesgo (alto, moderado, bajo o variable)	Acción de mitigación
Entorno político	Falta de voluntad de los políticos o funcionarios jerárquicos para respaldar la implementación de las reformas.	<p>Crítico: Incapacidad para implementar o integrar las reformas efectivamente.</p> <p>Crítico: Falta de cooperación o resistencia a la reforma entre los principales actores relevantes e interesados.</p> <p>Moderado: Adhesión a los nuevos procesos y procedimientos.</p>	<p>Alto: Pocas reformas tendrán éxito sin el compromiso de los niveles jerárquicos del Gobierno.</p>	<p>Buscar el apoyo de los líderes políticos.</p> <p>Concientizar sobre los beneficios de la reforma.</p> <p>Si el apoyo no se lograra, debería considerarse posponer las reformas y tratar de resolver otras prioridades que estén aprobadas y respaldadas por el Gobierno.</p>
Participación del Gobierno y las agencias de cooperación internacional para el desarrollo	El diseño de la reforma no está impulsado desde el Gobierno.	<p>Crítico: El diseño de la reforma está a cargo de las agencias de cooperación internacional para el desarrollo y refleja sus prioridades en lugar de las del Gobierno.</p>	<p>Variable: El riesgo depende de la magnitud del compromiso y de la participación del Gobierno: cuanto menor sea la participación, mayor será el riesgo de que las agencias de cooperación internacional para el desarrollo trabajen en asistencia técnica que no refleje las prioridades del Gobierno.</p>	Las acciones de reforma deben adaptarse a las circunstancias administrativas y políticas específicas de un país.
Capacidad técnica instalada	El personal carece de las competencias específicas que se requieren para llevar adelante o respaldar la implementación de la reforma.	<p>Considerable: La falta de capacidad instalada tiene impactos a corto y largo plazo en las habilidades para implementar la reforma.</p>	<p>Alto: Es esencial tener un conocimiento cabal de la reforma y su aplicación.</p>	Desarrollar capacidades.
Entorno institucional	Las entidades o las estructuras de organización no son suficientes o adecuadas para respaldar la implementación de la reforma.	<p>Considerable: La supervisión y la gestión y el seguimiento del flujo de trabajo son inadecuados.</p>	<p>Moderado: Podría ser posible establecer mecanismos alternativos de gestión y flujo de trabajo.</p>	Emprender una reestructuración organizativa para respaldar las acciones de reforma.
Capacidad de los sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones	La administración carece de los sistemas, los equipos y el <i>software</i> necesarios para respaldar las acciones de reforma.	<p>Moderado: Algunas reformas requieren sistemas y <i>software</i> más avanzados, por ejemplo, el sistema de información sobre gestión financiera.</p>	<p>Moderado: Se pueden utilizar procesos y procedimientos manuales hasta que se adquieran el <i>software</i> y los sistemas de información.</p>	Buscar apoyo y asistencia técnica de las agencias de cooperación internacional para el desarrollo.

¿Cómo se atienden las limitaciones?

Esta pregunta se relaciona con el modo de resolver o mitigar las limitaciones. Es decir, qué se debe hacer para crear las condiciones adecuadas que permitan aplicar con éxito la reforma. En el ejemplo del diagrama de flujo en el anexo A, se determina que no hay limitaciones políticas, pero sí institucionales y técnicas.

En el ejemplo de la matriz del *Manual*, las limitaciones técnicas pueden resolverse mediante la creación de una unidad fiscal y macroeconómica específica, y mediante el desarrollo de competencias técnicas y la capacitación del personal de dicha unidad para la formulación de modelos económicos y proyecciones fiscales.

En el caso de muchos países, las limitaciones de capacidad —recursos de personal y competencias técnicas— constituyen el mayor obstáculo para la reforma. Atender de forma adecuada estas limitaciones es un aspecto crítico en el diseño de cualquier reforma de la GFP. El trabajo en coordinación y colaboración con las agencias de cooperación internacional para el desarrollo —que pueden estar en condiciones de proporcionar asistencia técnica y otro tipo de apoyo— suele ser sumamente efectivo.

Si no es posible resolver o mitigar una limitación (por ejemplo, cuando no hay voluntad o compromiso políticos para la reforma), los Gobiernos y los actores relevantes e interesados deben suspender la aplicación de la reforma hasta que las circunstancias sean más favorables o mientras se genera aceptación y apoyo para las reformas a través de actividades de promoción y otras medidas. En los casos en los que las limitaciones puedan mitigarse a corto o mediano plazo —por ejemplo, desarrollo de capacidades—, los Gobiernos deben considerar la posibilidad de realizar acciones para lograrlo. Sin embargo, el costo, la prioridad y la secuencia de estas acciones también deben tenerse en cuenta como parte de cualquier programa de reforma de la GFP.

En el cuadro 2.8 se incluye una columna adicional sobre las limitaciones para la reforma propuesta. La matriz completa puede servir como guía a los usuarios para elaborar una lista, en orden de prioridad, de las reformas que pueden lograrse a pesar de las limitaciones técnicas y no técnicas conocidas.

Cuadro 2.8 Ejemplo de matriz de la reforma de la GFP: Limitaciones para la reforma

Indicador de desempeño o dimensión	Calificación del PEFA	Principales debilidades identificadas	Causas subyacentes	
ID-1	D	Los resultados del gasto agregado exceden el presupuesto original en más de un 20 % en los últimos tres años.	<p>Proyecciones económicas y fiscales excesivamente optimistas.</p> <p>Ausencia de modelos para estimar proyecciones económicas y fiscales.</p> <p>Débil capacidad institucional instalada para preparar proyecciones económicas y fiscales.</p> <p>Interferencia política en la elaboración de las proyecciones fiscales.</p>	
ID-2.1	D	La marcada variación en la composición del presupuesto, por función, menoscaba la previsibilidad y disponibilidad de las asignaciones presupuestarias para las entidades que prestan servicios clave.		

	Resultados deseados	Actividad de la reforma propuesta y prioridad	Limitaciones para la reforma propuesta	Solución de las limitaciones
	<p>Disciplina fiscal fortalecida a través de un mayor cumplimiento de las metas fiscales establecidas.</p> <p>Previsibilidad incrementada en las asignaciones presupuestarias para los ministerios responsables de la prestación de servicios.</p>	<p>Fortalecimiento de las proyecciones macrofiscales (alta).</p>	<p>Falta de capacidad en la preparación de modelos y análisis económicos.</p> <p>Interferencia política en la elaboración de las proyecciones macrofiscales.</p>	<p>Contratar y capacitar a macroeconomistas.</p> <p>Fortalecer el marco jurídico que respalda la planificación y la preparación del presupuesto.</p>
		<p>Implementación de las previsiones de los flujos de caja (media).</p>	<p>Falta de voluntad de los ministerios sectoriales para ajustarse a los procesos y procedimientos presupuestarios.</p>	
		<p>Actualización de los procesos y procedimientos presupuestarios (alta).</p>		

SEGUNDA FASE. Aplicación de la reforma de la GFP



Etapa 6

Aplicar las reformas o los planes de acción para la reforma

32

¿Cuáles son las acciones, los productos, las responsabilidades y los plazos?

La siguiente etapa consiste en confirmar las iniciativas de reforma y elaborar un plan de acción para la reforma o una estrategia para su aplicación. El cuadro 2.9 proporciona un modelo para elaborar un plan de reforma de la GFP que puede adaptarse para enfoques de reforma iterativos o estrategias de reforma más complejas e integrales. El modelo no es prescriptivo ni exhaustivo. Solo indica los elementos clave que deben abordarse para diseñar un plan de reforma, ya sea que se elabore como iniciativa de reforma individual o que constituya una estrategia integral más detallada.

Cuadro 2.9 Principales elementos de un plan de acción para la reforma de la GFP

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

El cuadro 2.10 contiene un ejemplo simplificado del modelo que se incluye en el cuadro 2.9, en el que se aplica el ejemplo utilizado desde la etapa 1 hasta la etapa 5 para abordar las prioridades de reforma específicas focalizadas en la necesidad de mejorar la disciplina fiscal. El ejemplo tiene por objeto demostrar la lógica que se aplica para elaborar e implementar las prioridades establecidas en el diálogo sobre la reforma de la GFP, ya que indica el resultado específico que se espera lograr a través de la reforma (o al que se prevé contribuir) y las acciones específicas requeridas para alcanzarlo. Además, se asignan responsabilidades y se identifica el cronograma, así como los hitos específicos y las necesidades en términos de desarrollo o fortalecimiento de capacidades.

El diseño de la reforma debe tener en cuenta los costos. Estos costos deben reflejar los costos recurrentes y de capital ocasionados por la aplicación de la reforma, así como cualquier costo a corto plazo, como, por ejemplo, el correspondiente al apoyo técnico para el desarrollo de capacidades. También se debe indicar cualquier ahorro posible, por ejemplo, uno derivado de mejoras de la eficiencia y la eficacia. Casi siempre, el financiamiento de los costos recurrentes corre por cuenta de los Gobiernos, mientras que, en algunos casos, las agencias de cooperación internacional para el desarrollo se hacen cargo de los costos de capital y de apoyo técnico. Antes de aprobar y aplicar una acción o plan de reforma, es fundamental calcular su costo total, así como identificar las fuentes de financiamiento.

Cuadro 2.10 Ilustración de los principales elementos de un plan de acción para la reforma de la GFP utilizando el ejemplo incluido en el Manual

Resultado deseado	Reforma de la GFP	Principales tareas y acciones	Responsabilidad	Cronograma	Principales hitos y productos	Necesidades de desarrollo capacidades	Costo y fuente de financiamiento
Disciplina fiscal fortalecida a través de un mayor cumplimiento de las metas fiscales establecidas. Previsibilidad incrementada en las asignaciones presupuestarias para los ministerios responsables de la prestación de servicios.	Fortalecimiento de las proyecciones macrofiscales.	Creación de una unidad responsable de las proyecciones macroeconómicas y fiscales.	Director de Recursos Humanos, Ministerio de Finanzas.	Diciembre de 2019.	Contratación de personal para la unidad responsable de las proyecciones macroeconómicas y fiscales antes de julio de 2019.	Apoyo técnico y capacitación del personal de la unidad responsable de las proyecciones macroeconómicas y fiscales.	Costo de dos miembros nuevos del personal (presupuesto) = USD 80 000. Apoyo técnico (costo para la agencia de cooperación para el desarrollo) = USD 40 000.
		Diseño de un marco fiscal de mediano plazo.	Director de Presupuesto, Ministerio de Finanzas.	Agosto de 2020.	Elaboración de un modelo macroeconómico para utilizarlo en la preparación del presupuesto antes de julio de 2020. Preparación de proyecciones macrofiscales de mediano plazo sobre la base de un nuevo modelo antes de agosto de 2020. Elaboración y publicación de un marco fiscal de mediano plazo antes de agosto de 2020.	Apoyo técnico y capacitación del personal de la unidad responsable de proyecciones macroeconómicas y fiscales.	Apoyo técnico (costo de la agencia de cooperación para el desarrollo) = USD 35 000.
	Implementación de las previsiones de los flujos de caja.	Elaboración y distribución de una circular para informar a los ministerios que deben preparar proyecciones mensuales de los flujos de caja.	Contaduría General, Ministerio de Finanzas.	Diciembre de 2019.	Distribución de la circular presupuestaria antes del 1 de julio de 2019.	No se requiere.	Sin costo adicional.
		Solicitud a los ministerios para que actualicen las proyecciones de los flujos de caja todos los meses.	Contaduría General, Ministerio de Finanzas.	Enero de 2020.	Actualización de las proyecciones de los flujos de caja para el año presupuestario 2020.	No se requiere.	Sin costo adicional.
		Actualización de los procesos y procedimientos presupuestarios.	Revisión del calendario presupuestario.	Director de Presupuesto, Ministerio de Finanzas.	Marzo de 2019.	Obtención de la aprobación del Gabinete para el calendario presupuestario revisado.	Apoyo técnico y capacitación del personal del departamento de presupuesto.
	Actualización de la legislación o las reglamentaciones en materia de gestión financiera para reforzar los requisitos legales de cumplimiento con los límites máximos del presupuesto agregado y ministerial.	Revisión de las instrucciones sobre el presupuesto.	Autoridades máximas de los ministerios sectoriales. Director de Presupuesto, Ministerio de Finanzas.	Junio de 2019.	Revisión de las instrucciones sobre el presupuesto, que incluye: a) cronograma del presupuesto, b) límites máximos del presupuesto agregado y ministerial, c) instrucciones para preparar estimaciones detalladas.	No se requiere.	Sin costo adicional.
		Actualización de la legislación o las reglamentaciones en materia de gestión financiera para reforzar los requisitos legales de cumplimiento con los límites máximos del presupuesto agregado y ministerial.	Autoridades máximas de los ministerios sectoriales. Director de Presupuesto, Ministerio de Finanzas.	Junio de 2021.	Borradores de la versión revisada de la legislación y las reglamentaciones en materia de gestión financiera antes de junio de 2020. Obtención de la aprobación del Parlamento para la versión revisada de la legislación en materia de gestión financiera antes de junio de 2021.	Apoyo en forma de asistencia técnica para redactar la nueva legislación en materia de gestión financiera.	Costos de dotación de personal (presupuesto) = USD 75 000. Apoyo técnico (costo de la agencia de cooperación para el desarrollo) = USD 20 000.

En algunos casos, por lo tanto, el enfoque para la reforma elegido por el Gobierno puede ser menos estructurado y más gradual, sobre la base de iniciativas de reforma individuales (y factibles). Se puede responder a los problemas específicos de una manera más concreta o simplemente reflejar lo que se considere viable en función de un conjunto particular de circunstancias (según el entorno político, la capacidad instalada y las competencias disponibles o el marco institucional). Es posible que dichas circunstancias no permitan formular un plan de trabajo formal. No obstante, es importante dejar en claro cuál podría ser el objetivo de una reforma, qué medidas se requieren, quiénes son los responsables de trabajar en la reforma y cuándo se prevé que esta se complete.

34

La construcción de capacidades lleva tiempo y, con frecuencia, no es lineal. Tanto su contenido como su enfoque se deberán ajustar con el tiempo para reflejar el impacto y las consecuencias imprevistas. Se debe prestar especial atención a la efectividad de las capacitaciones individuales (a personas) comparadas con las acciones de fortalecimiento institucional y la construcción de capacidades en el país.

La elaboración del plan de acción y la identificación de las acciones de reforma y las tareas concretas deben comenzar lo antes posible después de la finalización del informe PEFA. La organización de este trabajo debe reflejar las características del país. Por ejemplo, se podría comenzar a organizar el trabajo con una reunión de alto nivel integrada por funcionarios gubernamentales jerárquicos, un equipo de supervisión PEFA creado para la evaluación y todos los principales actores relevantes e interesados que participen en el taller de difusión del informe PEFA.



Etapa 7

Hacer el seguimiento y evaluar la implementación de las reformas

¿Se están implementando las reformas?

Los avances en la aplicación de la reforma de la GFP se deben monitorear comparándola con las reformas programadas, las acciones desarrolladas, los hitos y los plazos establecidos, y se debe también monitorear el posible impacto sobre el desempeño de la GFP, medido por los indicadores y las dimensiones pertinentes del Marco PEFA.

El monitoreo o seguimiento se debe realizar de manera continua para extraer las lecciones aprendidas y para adaptar los objetivos, las acciones y las propuestas para la mitigación de los riesgos. Ya sea que las reformas se apliquen a través de un enfoque estructurado o no estructurado (iterativo), es importante hacer un seguimiento de las acciones adoptadas y los productos logrados, así como exigir a los responsables que rindan cuentas por la ejecución de las tareas realizadas.

La ejecución total de una acción de la reforma de la GFP puede constar de varios pasos y tomar varios años. En consecuencia, es posible que los indicadores y las dimensiones del PEFA no sean siempre adecuados para medir los avances a corto plazo. También hay una diferencia entre el seguimiento de

la aplicación de la reforma y la evaluación del impacto de esta reforma. En la evaluación de períodos más prolongados también se debe considerar el grado de eficiencia y eficacia de la reforma y su impacto en los tres resultados fiscales y presupuestarios principales: la disciplina fiscal agregada, la asignación estratégica de los recursos y la prestación eficiente de los servicios, como se analiza más adelante.

Las evaluaciones PEFA sucesivas y la aplicación de otras herramientas de diagnóstico se pueden planificar cada tres o más años para obtener una perspectiva general de los avances en todo el conjunto de la GFP. De esta manera, es posible integrar la metodología PEFA y otras herramientas de diagnóstico existentes en el sistema de seguimiento y evaluación que utiliza el Gobierno para su programa general de reforma. También es importante que los funcionarios asignados a la tarea de aplicar las reformas presenten periódicamente informes de situación a los responsables de hacer el seguimiento de los avances. A su vez, el funcionario responsable del seguimiento y la evaluación debe preparar, en forma trimestral o semestral, actualizaciones periódicas para las autoridades jerárquicas del Gobierno, a fin de garantizar que el proceso de reforma de la GFP esté en marcha, se lleve a cabo en forma transparente y se rindan cuentas al respecto.

Algunas reformas de la GFP no se prestan a un monitoreo anual en razón de su elevado nivel de complejidad y costo, o debido a que es poco probable que se produzcan cambios significativos en el curso de un período relativamente corto. Muchas reformas de la GFP se deberán aplicar durante varios años para que incidan en las calificaciones de las dimensiones o los indicadores PEFA. En muchos casos, sin embargo, los nuevos Gobiernos consideran que llevar a cabo una evaluación PEFA al inicio de su mandato es útil para conocer la situación de la GFP y sirve como parámetro de referencia para medir las acciones de reforma.

¿Cuáles son los próximos pasos para la reforma?

La aplicación de la reforma de la GFP rara vez es lineal. Las reformas pueden enfrentar problemas o dificultades, y el avance puede ser variable. Los Gobiernos pueden tener que responder ante estas limitaciones y ajustar constantemente sus planes de reforma.

El éxito o el fracaso de una acción de reforma determinará los próximos pasos en el proceso de reforma. El fracaso o el éxito parcial requerirá que el Gobierno evalúe los factores que han incidido en este resultado. Además, se deberán atender todos los otros obstáculos para la reforma que se hayan identificado. La falta de éxito de la reforma puede deberse a un diseño inadecuado o deficiente del programa. Es posible que los funcionarios, técnicos o especialistas asignados a la tarea tengan que revisar varias veces el diseño antes de que una reforma sea efectiva.

Si las reformas se aplican con éxito, el Gobierno y las agencias de cooperación internacional para el desarrollo deberían pasar a la siguiente prioridad y aplicar el mismo enfoque. En el ejemplo incluido en el *Manual*, es posible que, después de varios intentos por construir modelos económicos y técnicas para la preparación de proyecciones fiscales, se puedan generar proyecciones fiscales suficientemente sólidas.

¿La reforma ha tenido el impacto deseado en el problema identificado?

La pregunta final es si la reforma ha tenido el impacto deseado sobre el problema identificado. Al tiempo que se hace un seguimiento estricto de las acciones y los productos, es necesario evaluar las reformas para determinar si han tenido el impacto deseado sobre las debilidades de la GFP y para atender cualquier problema de política más amplio que haya actuado, inicialmente, como catalizador de la reforma. Es importante ver más allá del impacto sobre la GFP, no solo desde el punto de vista de la forma y el funcionamiento de las instituciones y los sistemas de la GFP, sino también del impacto sobre el mejor desempeño de la GFP en los tres resultados presupuestarios principales: la disciplina fiscal agregada, la asignación estratégica de los recursos y la prestación eficiente de servicios.

En el ejemplo de la matriz del *Manual*, el Gobierno debería establecer la medida en que la aplicación de las tres prioridades de reforma ha incidido en el resultado deseado: la disciplina fiscal agregada. La evaluación puede indicar que la reforma se aplicó con éxito y tuvo un impacto, pero que se requieren reformas adicionales para fortalecer aún más la disciplina fiscal. En el recuadro 2.2 se analiza el balance que se debe lograr entre establecer la forma e implementar la función de las reformas de la GFP.



Recuadro 2.2

Forma versus función

Las reformas de la GFP que se ha implementado en el pasado han sido objeto de críticas por reproducir “en los países en desarrollo sistemas administrativos que se asemejan a los que existen en los países desarrollados, pero que no tienen (y que, por cierto, no pueden tener) su mismo nivel de desempeño” (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017). Es correcto afirmar que en algunos procesos de reforma se ha puesto excesivo énfasis en la forma que debe tener la GFP (y que, en ocasiones, ha sido demasiado compleja en relación con la capacidad de absorción y aplicación del país). Sin embargo, es difícil reformar una función sin establecer primero las leyes, las reglamentaciones y los procesos necesarios para apoyar la reforma. Es evidente que los países y las agencias de cooperación internacional para el desarrollo deben garantizar la reforma de los sistemas de GFP, tanto en la “función” como en la “forma”.

En muchos casos, la determinación de la forma es un requisito previo esencial para implementar la función. Poner el foco en la forma no constituye *per se* un error; por el contrario, es importante complementar la implementación de la forma con el cumplimiento de la función. Para lograr esta alineación se requiere, con frecuencia, asistencia técnica intensiva y sostenida, así como apoyo para el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades requeridas.

Una revisión de la bibliografía contemporánea permite establecer que existe cierto grado de insatisfacción por el modo en que el proceso de diseño de las reformas ha funcionado en el pasado. Una vez que se han identificado los actores relevantes e interesados y se han comprendido sus motivaciones, el proceso de toma de decisiones se debe concentrar en i) lograr un acuerdo entre estos actores diversos respecto de los límites de la reforma, ii) concertar la estrategia general para la reforma con las agencias de cooperación internacional para el desarrollo y iii) garantizar que las autoridades conozcan todas las consecuencias de la reforma y estén plenamente comprometidas con ella.

A diferencia de esta visión idealizada del modo en que debe funcionar el proceso de toma de decisiones, con frecuencia surgen varias complicaciones:

- Las acciones de reforma tienen, a menudo, un alcance demasiado amplio y excesivamente ambicioso. En la esfera de la GFP se suele observar una inclinación natural al excesivo optimismo en cuanto a lo que es posible lograr y a subestimar el tiempo necesario para lograrlo. El optimismo excesivo también parece ser una característica común de los proyectos públicos de gran escala.
- El apoyo que las agencias de cooperación internacional para el desarrollo brindan para la GFP sigue siendo relativamente homogéneo, a pesar de los esfuerzos constantes para adaptar la reforma a las necesidades del país. Pese a estos esfuerzos, y aunque estas agencias insisten en que las autoridades deben dirigir las reformas y atender los problemas detectados, las reformas no siempre se adecuan a las necesidades del país. Por ejemplo, Andrews (2007, 2009, 2010) encontró una similitud inquietante en las reformas que se estaban emprendiendo en África, independientemente de las diferencias de contexto y del nivel de desarrollo del sistema de GFP de cada país. Andrews observó que la burocracia se sesgaba hacia las medidas que habían sido efectivas en el pasado o las que les resultaban conocidas, y utilizó el término “isomorfismo institucional” para describir esta situación^a.
- El conjunto de reformas propuestas para la GFP es relativamente homogéneo entre países. Fritz, Verhoevn y Avenia (2017) observaron que, con frecuencia, estos paquetes incluyen propuestas para fortalecer los marcos de gasto a mediano plazo y la presupuestación por programas para lograr una mejor alineación de los presupuestos con las prioridades de política pública; la introducción de nuevas clasificaciones presupuestarias y la adopción de estándares internacionales para los sistemas de contabilidad (con inclusión, en muchos países, de la ambiciosa propuesta de aplicar las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público [NICSP]); el establecimiento y la actualización de los sistemas de tecnología de la información para gestionar el gasto público; una mejor gestión de caja, lo que abarca la implementación de la Cuenta Única de la Tesorería; el fortalecimiento de la auditoría interna y externa, y la rendición de cuentas *ex post*. Generalmente, los paquetes de reformas se centran en una selección de este conjunto de acciones y, en algunos casos, abarcan todas o la mayoría de estas áreas. La considerable homogeneidad de las iniciativas de reforma, que se refleja también en los cinco estudios de caso (Filipinas, Georgia, Nepal, Níger y Tanzania) en los que se basa esta conclusión, sugiere que, con frecuencia, la adecuación de las reformas al contexto de los países no es adecuada.

^aEl “isomorfismo” implica suponer que las reformas comunes proporcionan un medio racional para lograr los fines deseados, especialmente la legitimidad organizativa en entornos externos (Andrews, 2009, pág. 53).

Recuadro 2.2 (continuación)

Forma versus función

A diferencia de esta visión idealizada del modo en que debe funcionar el proceso de toma de decisiones, con frecuencia surgen varias complicaciones:

- A menudo, los países tienen mayor inclinación a aceptar las propuestas de las agencias de cooperación internacional para el desarrollo cuando los beneficios políticos (y los recursos) se obtienen inicialmente y los costos (si los hubiera) se presentan mucho después. En parte, esta tendencia obedece al modo en que las autoridades de los países entablan el diálogo con estas agencias. En el marco del ciclo político habitual, el horizonte temporal del mandato de los políticos suele ser más breve que el de las agencias de cooperación. Primero están los recursos, y, dada la naturaleza de las reformas de la GFP, después de un tiempo considerable, los resultados. Además, las agencias de cooperación internacional para el desarrollo quieren programas de reformas y recalcan lo importante que es que las autoridades nacionales dirijan e impulsen la reforma. Sin embargo, el diseño de los programas de reforma debe considerar más detenidamente la manera en que se concreta y sostiene este compromiso político en el futuro.
- En algunos casos, seleccionar las actividades de reforma, teniendo en cuenta la demanda nacional, entraña soluciones de compromiso. Si bien es fundamental lograr que las autoridades nacionales se identifiquen con las reformas y las lideren, cuando, en algunos contextos, este liderazgo es excesivo, suele generar riesgos y puede implicar ventajas y desventajas para la GFP. Las agencias de cooperación internacional para el desarrollo deberían establecer de manera más explícita la medida en que las consideraciones técnicas de la GFP se pueden flexibilizar para adecuarlas al contexto económico y político de un país.

Otros autores han apoyado enfoques más radicales para establecer si determinadas áreas de la GFP pueden reformarse en ciertas circunstancias y si es conveniente seguir asignando recursos cuando no existen las condiciones propicias necesarias. El análisis enfatiza la capacidad de los países para emprender reformas y la capacidad para garantizar que las iniciativas de reforma se apliquen en la secuencia adecuada. Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) analizaron experiencias derivadas de reformas del sector público, incluida la GFP, sobre la base de estudios de caso en ocho países de Asia oriental. Estos estudios se centraron en tres áreas clave que inciden en el éxito o el fracaso de una reforma: i) la calidad del diseño, ii) el entorno político y iii) la capacidad institucional. Este enfoque proporciona una base útil para elaborar reformas de la GFP luego de una evaluación PEFA y el posterior diálogo sobre la reforma de la GFP.



3

Planificación y gestión del fortalecimiento de la GFP

Definir el enfoque adecuado

Tomando como base el enfoque de las siete etapas, el diálogo sobre la reforma debería generar un conjunto de resultados deseados para la GFP, en torno al cual se pueden acordar las prioridades de reforma del Gobierno y desarrollar las iniciativas requeridas para subsanar las debilidades identificadas en el informe PEFA, que se pueden completar con estudios adicionales si es necesario. Lo que ocurra después dependerá, en gran medida, del contexto del país. El recuadro 3.1 contiene dos ejemplos de enfoques relacionados con el contexto nacional.

43

Recuadro 3.1

El contexto nacional determina el enfoque de la reforma

Programa integral

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

Acciones puntuales

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

Muchos especialistas con experiencia adaptan las reformas a las circunstancias del país o recurren a un sistema de “prueba y error” en el diseño y la aplicación de las reformas, y se focalizan en las reformas que atienden los problemas y las prioridades principales del Gobierno que pueden aplicarse. Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) proponen un enfoque similar, denominado “adaptación iterativa impulsada por los problemas”. Sin embargo, en el caso de muchos países, los Gobiernos y las agencias de cooperación internacional para el desarrollo prefieren, con frecuencia, una estrategia de reforma integral en vez de un enfoque más iterativo. A menudo, esta decisión abruma a los países con múltiples iniciativas de reforma que exceden su capacidad, socavan el compromiso político y, muchas veces, erosionan el impulso de la reforma. No obstante, incluso en las situaciones en las que un enfoque iterativo resulta más adecuado, se obtienen beneficios al incluir las iniciativas en un plan más estructurado, aunque simplificado.

Orientaciones adicionales sobre priorización y determinación de la secuencia

Lamentablemente, la bibliografía disponible ofrece muy pocas orientaciones prácticas acerca de los aspectos que los Gobiernos deben tener en cuenta en el momento de decidir qué áreas de la GFP deben priorizar durante la preparación de su estrategia de reforma de la GFP. El consejo más concreto acerca de las acciones iniciales correctas se centra más en la definición de la secuencia horizontal que en la secuencia vertical (Schick, 1998, 2015). Sin embargo, la bibliografía, en su gran mayoría, no brinda orientación sobre el tema de la selección de iniciativas de reforma (qué debe hacer un país en primer lugar, en segundo lugar y en tercer lugar, y cuáles son los criterios de selección pertinentes). ¿Se debe dar prioridad a la mejora de la gestión de la caja antes que a la creación de la Cuenta Única de la Tesorería, o viceversa? ¿Se debe dar prioridad a la eliminación de los atrasos de pago de gastos antes que al fortalecimiento de la capacidad de análisis y la preparación de proyecciones macrofiscales? ¿Qué grado de prioridad se debe dar a la mejora del marco jurídico para la presupuestación y las finanzas públicas? Estas son preguntas importantes que pueden tener (y que, con frecuencia, han tenido) numerosas respuestas diferentes, la mayoría sobre la base de criterios inexistentes o poco precisos.

Esta guía proporciona criterios y directrices generales que pueden ayudar a acotar las opciones y organizar el diálogo posterior, combinando las siete etapas principales descritas en el capítulo 2. No se pretende establecer, sin embargo, un marco analítico riguroso para priorizar y determinar la secuencia de las reformas.

Etapa 1

En esta etapa, se analiza el informe de la evaluación PEFA más reciente y se identifican las áreas de desempeño deficiente. Si bien, por los motivos expuestos en la bibliografía, se debe evitar utilizar métodos mecánicos para seleccionar las áreas de desempeño deficiente teniendo en cuenta una simple jerarquización de las calificaciones de los indicadores/dimensiones PEFA, la revisión de esta información resulta útil. La evaluación debe compararse con los informes PEFA anteriores (si están disponibles) para determinar si existe un patrón uniforme de áreas con un desempeño relativamente bajo. También debe compararse con otras evaluaciones de diagnóstico importantes, como la TADAT, las evaluaciones de la transparencia fiscal y los informes de Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública (PIMA), así como con informes de asistencia técnica relevantes del FMI, del Banco Mundial y de otras fuentes confiables, cuando estén disponibles.

Etapa 2

Esta etapa se basa en la evaluación de las causas del desempeño deficiente. En muchos casos, es probable que el bajo desempeño de un indicador (por ejemplo, el ID-14, previsiones macroeconómicas y fiscales) esté vinculado a la débil capacidad técnica existente, a la falta de sistemas de tecnología de la información adecuados para elaborar modelos económicos o a la interferencia política. Es posible que los análisis de diagnóstico existentes del país no proporcionen información suficiente para evaluar las causas del bajo desempeño en todos los casos, y, cuando esto sucede, en la guía se recomienda llevar a cabo un nuevo análisis. Al comprender mejor las causas subyacentes, los Gobiernos y las agencias de cooperación internacional para el desarrollo podrán identificar cuáles pueden atenderse y en qué plazo.

Algunas de las causas subyacentes (técnicas o de proceso) pueden resolverse rápidamente. Otras, en particular las limitaciones políticas de larga data, pueden llevar mucho más tiempo o, como se analizó en el capítulo 2, tal vez no puedan resolverse ni en el corto ni el mediano plazo.

Etapa 3

En esta etapa es necesario conocer los resultados de la reforma de la GFP que espera obtener el Gobierno. En la mayoría de los países de ingreso bajo y de ingreso mediano, dos objetivos importantes de la política fiscal son fortalecer la disciplina fiscal y mejorar la credibilidad del presupuesto anual. En relación con el Marco de Referencia PEFA, esta información reduce considerablemente el espectro de prioridades. Sujeto a otros análisis (que se describirán más adelante), se podría considerar que otras áreas de la GFP también son prioritarias. Durante esta etapa, es importante preguntarse qué comprende la estrategia general de un país en materia de política fiscal y GFP. Por ejemplo, ¿el Gobierno ha publicado documentos, como discursos sobre el presupuesto, una declaración sobre la estrategia fiscal o una estrategia de reforma de la GFP, en los que se definen estas políticas o estrategias? Si un país tiene un programa con el FMI, sus objetivos generales en materia de política también pueden plasmarse en los documentos pertinentes, que podrían incluir parámetros de referencia específicos, como el compromiso de elaborar una nueva ley de presupuesto o normas fiscales o eliminar los atrasos en el pago de gastos. Dichos documentos pueden ser útiles para identificar las prioridades a corto o mediano plazo de un país en lo referente a las reformas de la GFP.

45

Etapa 4

Esta etapa consiste en diseñar iniciativas de reforma específicas, dirigidas a lograr los resultados deseados. Cada acción o iniciativa de reforma propuesta debe incluir una breve descripción del resultado previsto, el impacto en el resultado deseado (o los avances logrados), un cronograma inicial para llevar a cabo la medida (y cualquier hito que deba alcanzarse a corto, mediano y largo plazo, dependiendo de la naturaleza de la reforma) y la asignación de las responsabilidades dentro del Gobierno para su implementación. Es importante señalar que la formulación de un resultado deseado alternativo podría dar lugar a iniciativas y prioridades de reforma diferentes.

Etapa 5

En esta etapa se evalúan los posibles obstáculos (técnicos, institucionales o políticos) que impedirían lograr mejoras en las áreas identificadas. Como se indica en el capítulo 2, se podría preparar una plantilla sobre la base de este análisis, que identifique las áreas de la reforma que tienen una prioridad alta e incluya observaciones acerca de la probabilidad de que la reforma se pueda llevar a cabo con relativa facilidad, moderada dificultad o suma dificultad. En la propuesta de reforma solo se deberían seguir considerando las áreas incluidas en las primeras dos categorías.

Incluso con los filtros aplicados en las etapas de priorización antes mencionadas, es probable que el proceso genere una amplia variedad de reformas de alta prioridad. Este resultado se justifica en cierto modo, ya que, en la mayoría de los países de ingreso bajo y de ingreso mediano, casi por definición, muchas áreas de la GFP son relativamente deficientes en comparación con los parámetros de referencia del PEFA. Sin embargo, un enfoque que permita la inclusión de todas las áreas en la estrategia de reforma de la GFP de un país da lugar a estrategias excesivamente detalladas, que son habituales

en los países de ingreso mediano y bajo. Este tipo de enfoque genera expectativas irreales sobre lo que se puede lograr en un plazo determinado y, en consecuencia, percepciones de fracaso, a menudo injustificadas, cuando los programas de reformas exceden la capacidad de los países para aplicarlas.

Muchos o la mayoría de los proyectos incluidos en estas estrategias se ejecutan parcialmente o no se ejecutan. Es posible que sea necesario aplicar más filtros para reducir la lista de proyectos a un número manejable, que esté bien alineado con las prioridades fiscales y políticas de un país. Es probable que esta etapa requiera más aportaciones de los políticos y las máximas autoridades de las entidades involucradas que de los funcionarios técnicos.

46

La evidencia histórica sugiere que los países, independientemente de su nivel de desarrollo, no pueden gestionar con éxito más de uno o dos proyectos de reforma importantes al mismo tiempo. En la práctica, sin embargo, ha resultado difícil persuadir a las agencias de cooperación internacional para el desarrollo —muchas de las cuales están enfocadas en alcanzar sus propios objetivos para obtener buenos resultados en términos de desarrollo y desembolsar recursos a través de sus programas de asistencia oficial— de las virtudes de una estrategia de reforma de la GFP sencilla y focalizada.

El último paso de priorización y determinación del orden de secuencia (etapa 5) debe implicar un diálogo con funcionarios gubernamentales jerárquicos y (idealmente) líderes políticos para examinar el análisis y acordar un conjunto de prioridades de reforma sobre esta base. Este diálogo puede adoptar muchas formas dependiendo de la cultura institucional del país.

Etapa 6

Esta etapa consiste en confirmar las iniciativas de reforma y elaborar un plan de acción para la reforma o una estrategia para su aplicación. El cuadro 2.9 proporciona un modelo para elaborar un plan de reforma de la GFP que puede adaptarse para enfoques de reforma con acciones iterativas o estrategias de reforma más complejas e integrales. El modelo no es prescriptivo ni exhaustivo.

Etapa 7

En esta etapa se hace un seguimiento y una evaluación de la aplicación de la reforma comparándola con las reformas propuestas, las acciones, los hitos y los plazos, así como del posible impacto sobre el desempeño de la GFP medido por los indicadores y las dimensiones pertinentes del Marco PEFA. El monitoreo o seguimiento se debe realizar de manera continua para extraer las lecciones aprendidas y para adaptar los objetivos, las acciones y las propuestas para la mitigación de los riesgos.

Gestión del cambio

En esta sección se aborda la gestión del cambio y su importancia. La gestión del cambio se refiere al “proceso de ayudar a las personas a entender la necesidad de hacer cambios y motivarlas para que tomen medidas, lo que da lugar a cambios sostenidos en el comportamiento” (Schick, 2015, pág. 3). El proceso es importante, ya que la introducción de nuevas modalidades de trabajo solo generará resultados si estas tienen una amplia aceptación y se utilizan de manera activa, en lugar de ser resistidas o evadidas. Si bien las ideas relativas a la gestión del cambio se han originado en el sector privado, también se han aplicado a las organizaciones del sector público, con ciertas especificidades

anotadas por la mayoría de los observadores (Kuipers y otros, 2014; van der Voet, 2014). La gestión del cambio y la economía política de las reformas de la GFP están relacionadas, pero abarcan distintos aspectos de la autorización, la aplicación y el uso efectivo del proceso de reforma.

Según el nivel y la solidez del compromiso político con las reformas de la GFP, resulta sensato diseñar una estrategia de reforma que aproveche las ventanas de oportunidad política y los esfuerzos de gestión del cambio existentes. La gestión del cambio implica realizar esfuerzos premeditados dentro de las organizaciones afectadas para comunicar con efectividad, entre otras cosas, las razones por la que se introducen los cambios, qué secuencia de pasos se espera que tenga la reforma y qué tipo de formación y capacitación se necesitará y se ofrecerá. Esta cuestión reviste especial importancia en el caso de las reformas que afectan a muchos miembros del personal y al modo en que se hacen las cosas; por ejemplo, la introducción de un nuevo sistema de contabilidad o una herramienta tecnológica de gestión de la información a gran escala. Cuando se emprenden cambios en los sistemas de compras públicas, este tipo de gestión del cambio también puede involucrar a actores interesados no gubernamentales, como es el caso de los proveedores.

En la bibliografía sobre la gestión del cambio se reconocen cinco áreas importantes para fomentar un cambio efectivo. En un documento sobre investigaciones relativas a las políticas del Banco Mundial, *Change Management That Works: Making Impacts in Challenging Environments* (Gestión del cambio eficiente: Lograr impactos en entornos desafiantes) (Hughes y otros, 2017), se identifican cinco áreas, también reconocidas en la bibliografía sobre la gestión del cambio, que son esenciales para promover un cambio efectivo: liderazgo; gestión del proyecto; participación y comunicación de los actores interesados; capacitación de la fuerza de trabajo; y reestructuración institucional.

Todos los especialistas reconocen que el liderazgo es fundamental para ejecutar las reformas de la GFP. “El liderazgo del cambio eficaz requiere visión, estrategia, el desarrollo de una cultura de valores compartidos sostenibles que respalden la visión y la estrategia para el cambio, y empoderar, motivar e inspirar a aquellos actores involucrados y afectados” (Gill, 2003, pág. 307). Sin embargo, las declaraciones formales para apoyar un programa de cambios no son suficientes. El cambio se debe comunicar de una manera que sea comprensible para aquellos que se vean afectados, “en lo que respecta a marcos de referencia normativos compartidos entre las autoridades y sus subordinados” (Hughes y otros, 2017, pág. 8).

La gestión del proyecto, cuando refleja el contexto de la economía política nacional, puede contribuir a facilitar la ejecución del programa de cambios. Esto implica que las decisiones relativas a la reforma de la GFP deben ser tomadas a nivel nacional por las personas que tienen facultades para establecer medidas y para exigir que los responsables de la ejecución rindan cuentas por su accionar. La toma de decisiones en el nivel incorrecto puede ocasionar desafíos difíciles en materia de coordinación o dotación de personal, que posteriormente inciden en la ejecución.

La participación y comunicación de los actores relevantes e interesados implica garantizar que aquellos afectados estén al tanto de un cambio (por ejemplo, una iniciativa de reforma) y estén dispuestos a aceptarlo. El cumplimiento de la primera condición no conlleva, necesariamente, el cumplimiento automático de la segunda. Más bien, el cambio debe resultar beneficioso tanto para los proponentes de la reforma como para aquellos afectados por esta. Este proceso exige un diálogo abierto y continuo entre las partes, así como empatía y flexibilidad de los proponentes del cambio para responder a las preocupaciones legítimas de aquellos afectados por el cambio, lo que incluye mejorar las iniciativas de reforma.

En la actualidad, el término “reestructuración institucional” se refiere al proceso por el cual las prácticas de la organización se reorientan a efectos de reflejar una nueva modalidad de trabajo. Esto puede implicar un cambio en las prácticas de trabajo, las estructuras institucionales y las descripciones de los empleos, así como en los tipos de habilidades y competencias necesarias para aplicar la reforma.

La capacitación de la fuerza laboral es fundamental para lograr que la reforma y las mejoras de la GFP se adopten e integren de manera satisfactoria. Por lo general, la capacitación de la fuerza laboral, el último elemento señalado por Hughes y otros (2017), se describe en la bibliografía como la formación en la aplicación de procesos y sistemas nuevos, o como el fortalecimiento de la capacidad. Hughes y otros (2017, pág. 10) señalaron que el término también puede interpretarse de modo más amplio como “la representación de un nivel de confianza y familiaridad con los procesos nuevos, el aprendizaje sistemático y la aceptación de las formas nuevas de hacer las cosas como métodos adecuados y válidos para lograr objetivos comunes”.

A medida que se avanza en las etapas de reforma y mejora de la GFP descritas en el volumen IV, es importante tener en cuenta la necesidad de gestionar el cambio en el contexto de estos cinco elementos para lograr que la aplicación de la reforma y el fortalecimiento de la GFP tengan éxito. Los usuarios deben considerar otros materiales de orientación disponibles para desarrollar y respaldar su enfoque de la gestión del cambio, incluidos la publicación *Managing Change in PFM System Reforms: A Guide for Practitioners* (Gestión del cambio en las reformas de los sistemas de GFP: Guía para profesionales) (Schick, 2015) y el informe de Hughes y otros (2017).

Mecanismos institucionales

Es aconsejable que el Gobierno designe formalmente un equipo gubernamental principal de tiempo completo y con dedicación exclusiva (integrado por dos o tres funcionarios), que se encargará del diseño y la elaboración de iniciativas y planes de acción para la reforma de la GFP. Dicho equipo facilitará el proceso de identificación, priorización y determinación de la secuencia de las iniciativas de reforma en consulta con todos los actores interesados y pertinentes.

Estará presidido por un jefe de equipo, quien será responsable de la preparación, la aplicación y el seguimiento de las medidas de reforma, así como de la presentación de informes sobre los avances a la administración superior.

La creación de un equipo de tiempo completo permitirá que los funcionarios se dediquen a la elaboración y aplicación de las reformas sin la carga y la distracción potencial de otras actividades cotidianas del Gobierno. Los miembros del equipo principal deberán tener experiencia en cuestiones relacionadas con la GFP y estar familiarizados con la metodología PEFA, los resultados de la evaluación PEFA y las orientaciones contenidas en el volumen IV del *Manual PEFA*. Además, deberán tener la capacidad necesaria para compartir estos conocimientos con otros funcionarios gubernamentales y para fortalecer sus capacidades.

El jefe del equipo deberá tener acceso en forma regular a los directivos superiores y a las autoridades políticas a fin de analizar distintas opciones para la reforma de la GFP. El equipo deberá destinar el tiempo suficiente para el diseño, la priorización y la determinación de la secuencia, de manera que sea posible consultar a todos los actores interesados y llegar a un acuerdo respecto de las iniciativas y los planes de reforma. En este contexto, es importante que el equipo forje “alianzas estratégicas” con la legislatura, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y el público en general a efectos de generar apoyo para la aplicación.

Aplicación piloto del volumen IV

El Secretariado PEFA prevé aplicar en forma experimental las orientaciones contenidas en el volumen IV en un conjunto de países voluntarios. Las enseñanzas derivadas de la aplicación piloto se incorporarán en la versión final publicada de la guía. El anexo B contiene el borrador de una nota conceptual para la aplicación piloto.

Bibliografía

Andrews, Matthew (2007), “What Would an Ideal Public Finance Management System Look Like?”, en *Budgeting and Budgetary Institutions*, editado por Anwar Shah, Washington, DC, Banco Mundial, págs. 59-383, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/BudgetingandBudgetaryInstitutions.pdf>.

- (2009), “Isomorphism and the Limits to African Public Financial Management Reform”, documento de trabajo de la serie *HKS Faculty Research Working Paper RWP09-012*, Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.
- (2010), “How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa?”, documento de trabajo de la serie *HKS Faculty Research Working Paper RWP10-018*, Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.

Andrews, Matthew, Lant Pritchett, Salimah Samji y Michael Woolcock (2015), “Building Capability by Delivering Results: Putting Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) Principles into Practice”, en *Governance Practitioner’s Notebook: Alternative Ideas and Approaches*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, págs. 123-33.

Andrews, Matthew, Lant Pritchett y Michael Woolcock (2017), *Building State Capability—Evidence, Analysis, Action*, Nueva York, Oxford University Press.

Fritz, Verena, Marijn Verhoeven y Ambra Avenia (2017), *Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement*, Washington, DC, Banco Mundial.

Gill, Roger (2003), “Change Management—or Change Leadership?”, *Journal of Change Management* 3 (4), págs. 307-16.

Hughes, Caroline, Sokbunthoeun So, Erwin Ariadharma y Leah April (2017), “Change Management That Works: Making Impacts in Challenging Environments”, documento de trabajo de la serie *Policy Research Working Paper 8265*, Washington, DC, Banco Mundial, <http://documents.worldbank.org/curated/en/965071512568885187/pdf/WPS8265.pdf>.

Kuipers, Ben S., Malcolm Higgs, Walter Kickert, Lars Tummers, Jolien Grandia y Joris van der Voet (2014), “The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review”, *Public Administration* 92 (1), págs. 1-20, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12040>.

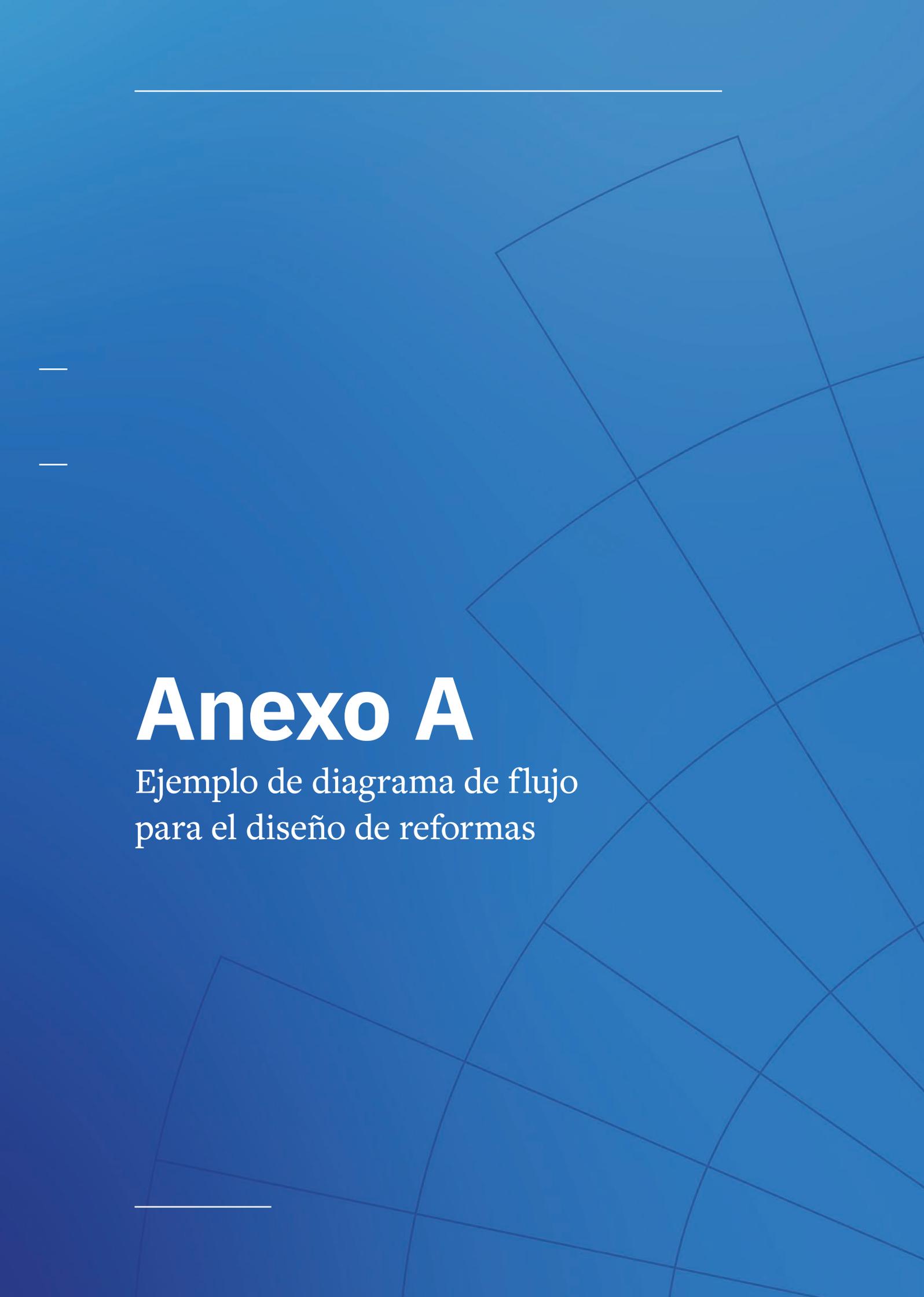
Schick, Allen (1998), “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms”, *World Bank Research Observer* 13 (1), págs. 123-31.

- (2015), *Managing Change in PFM System Reforms: A Guide for Practitioners*, Washington, DC, Banco Mundial.

Secretariado PEFA (2018a), *Stocktake of PFM Diagnostic Tools 2016*, Washington, DC, https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/Stocktake-PFM-Tools-04-17-2018_clean.pdf.

- (2018b), *A Guide to PFM Diagnostic Tools*, Washington, DC, https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/Guide-PFM-Tools--revised-Final-17-4-2018_clean.pdf.

van der Voet, Joris (2014), “The Effectiveness and Specificity of Change Management in a Public Organization: Transformational Leadership and a Bureaucratic Organizational Structure”, *European Management Journal* 32 (3), págs. 373-82, <http://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0263237313001175>.



Anexo A

Ejemplo de diagrama de flujo
para el diseño de reformas



PREGUNTAS CLAVE

MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA GFP

ETAPA 1

¿Cuál es el problema?
¿Cuáles son los hallazgos del PEFA?

Resultados educativos deficientes

Revisar el informe PEFA para conocer los problemas de GFP que repercuten sobre la educación

ETAPA 2

¿Cuáles son las causas de las debilidades identificadas por el PEFA?

¿Se requiere un análisis adicional para entender las causas?

SÍ

ETAPA 3

¿Qué se debe hacer para atender estas debilidades?

El Gobierno establece que su principal prioridad es mejorar la prestación de servicios e identifica tres reformas de la GFP

ETAPA 4

¿Cuáles son las reformas de la GFP más importantes y la secuencia para lograr las prioridades del Gobierno?

1. Fortalecimiento de las proyecciones macrofiscales

2. Implementación de las previsiones de los flujos de caja

ETAPA 5

¿Existen limitaciones a la reforma?
¿Es posible resolver o mitigar las limitaciones?

Limitaciones políticas

Limitaciones institucionales

SÍ

¿Se pueden resolver a corto o mediano plazo?

SÍ

Solución aplicada

NO

ETAPA 6

¿En qué consisten las reformas que se prevé aplicar?
¿Cuáles son las acciones, los productos, las responsabilidades y los plazos?

Crear unidad macrofiscal

Tarea: Elaborar un marco fiscal de mediano plazo

Responsabilidad: Director de Presupuesto

Producto: Marco fiscal de mediano plazo

Plazo: Ciclo presupuestario 2020

ETAPA 7

¿Se ha aplicado la reforma?
¿Cuáles son los próximos pasos para la reforma?
¿La reforma ha tenido el impacto deseado en el problema identificado?

Marco fiscal de mediano plazo implementado

El Ministerio de Finanzas hace un seguimiento de la elaboración del marco fiscal de mediano plazo. Vuelve a evaluar el impacto para los ID pertinentes (ID 1-3, 15)

Aplicar próxima reforma

Mejores resultados presupuestarios para la educación

	MEDIDAS NO RELACIONADAS CON LA GFP	COMENTARIO/ORIENTACIÓN
<p>Las debilidades identificadas incluyen una baja previsibilidad del presupuesto; no se dispone de previsiones de los flujos de caja ni de información sobre desempeño</p>	<p>Docentes poco calificados; planes de estudios desactualizados</p> <p>Implementar programa de capacitación docente; actualizar planes de estudios</p>	<p>Problemas identificados fuera del contexto del PEFA</p> <p>Problemas pertinentes a la GFP identificados a través de la evaluación PEFA</p>
<p>Análisis adicionales realizados de las causas del pobre desempeño</p>		<p>Ver la etapa 2. ¿Cuáles son las causas del desempeño adecuado o deficiente de la GFP que se identificaron mediante la evaluación PEFA?</p>
<p>El análisis identifica proyecciones fiscales débiles, racionamiento del efectivo para las asignaciones presupuestarias, ausencia de informes sobre desempeño</p>		
<p>3. Fortalecimiento de los procesos y procedimientos presupuestarios</p>		<p>Ver la etapa 4 sobre la elaboración y la definición de la secuencia de las reformas</p>
<p>Limitaciones de capacidades/ destrezas o habilidades técnicas</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí ▼</p>		<p>Repetir la revisión de las limitaciones para cada reforma</p>
<p>¿Se pueden resolver a corto o mediano plazo?</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Sí ▼</p>		<p>Considerar si la limitación puede resolverse. Ver el cuadro 2.7. Posponer la reforma si las limitaciones no pueden resolverse</p>
<p>Solución aplicada</p> <p>Asistencia técnica y capacitación del personal de la unidad macrofiscal</p>		<p>Si todas las limitaciones pueden atenderse satisfactoriamente, aplicar la reforma de conformidad con la prioridad/secuencia acordadas</p> <p>Considerar la preparación de una estrategia o un plan de reforma de la GFP. Ver el cuadro 2.9</p>
		<p>Hacer un seguimiento constante de los avances en la aplicación de la reforma y las tareas</p>
		<p>En el caso de las reformas impulsadas por problemas específicos, evaluar si la reforma ha tenido el impacto deseado</p>



Secretariado PEFA

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

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

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

