

Programa de Gasto Público

PEFA

y Rendición de Cuentas

**Enfoque común sobre el valor agregado del PEFA
y vínculos con otros indicadores de la GFP**

Secretaría del PEFA
7 de agosto de 2007

Enfoque común sobre el valor agregado del PEFA y vínculos con otros indicadores de la GFP

1) Objetivo y alcance de la nota

El objetivo principal de la presente nota es brindar información a quienes no son asociados del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) acerca del valor agregado del Marco de Medición del Desempeño en materia de GFP (el Marco del PEFA). Dado que el PEFA es un programa de asociación entre varios organismos, debe ofrecer una visión común a los Gobiernos participantes sobre cómo dicho marco y su aplicación se relacionan con otros conjuntos de indicadores de la GFP, que cuentan con el respaldo de sus asociados. Si bien se reconoce que la lista de otros indicadores que se utilizan a nivel mundial es extensa, esta nota se centra especialmente en los indicadores de la GFP que cuentan con el auspicio total o parcial de los asociados del PEFA y se aplican en todo el mundo. Esto incluye los indicadores de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN) del Banco Mundial, los indicadores de la eficacia de la ayuda del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD-OCDE), los indicadores de seguimiento del gasto de los países pobres muy endeudados (PPME) del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los indicadores de evaluación del riesgo fiduciario del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y los indicadores de adquisiciones de la OCDE. Los indicadores de gestión de la deuda pública del Banco Mundial se darán a conocer próximamente, por lo que se han incluido en esta nota.

2) Valor agregado

El Marco del PEFA se elaboró a partir de la necesidad de i) reducir los elevados costos de transacción que recaen en los Gobiernos receptores, ii) reducir las superposiciones entre los diversos instrumentos de diagnóstico, iii) mejorar y fortalecer la coordinación entre los donantes, y iv) mejorar el impacto de las iniciativas de reforma. Fue concebido entre 2003 y 2005 en el marco de amplias consultas celebradas tanto con los donantes como con los Gobiernos.

El Marco del PEFA ofrece un “panorama” del sistema de desempeño en materia de GFP de un país. Abarca el ciclo completo de gestión financiera y su estructura se ajusta a las normas y códigos internacionales. Goza de reconocimiento internacional y se presenta como práctica recomendada para la integración y coordinación de las evaluaciones de gestión financiera entre los donantes. Cabe señalar asimismo que la aplicación del Marco del PEFA promueve y alienta el diálogo entre los asociados en la tarea del desarrollo y los distintos Gobiernos. Se trata de un sólido instrumento de análisis que puede ayudar a reducir la duplicación de instrumentos de diagnóstico y facilitar el seguimiento de los avances logrados con el tiempo en materia de GFP. El alto grado de objetividad en la calificación de sus indicadores ofrece la flexibilidad necesaria para proyectar una perspectiva imparcial durante su aplicación, al tiempo que actúa como un mecanismo de seguimiento independiente.

3) **Vínculos con otros conjuntos de indicadores de la GFP**

Los conjuntos de indicadores presentan diferentes niveles de agregación, según abarquen la GFP como tan solo uno de varios aspectos, la aborden en forma total e integral, o se concentren en los detalles de un aspecto determinado de ella. El Marco del PEFA comprende el ciclo completo de gestión financiera. Entre los indicadores que presentan un mayor nivel de agregación se encuentran la EPIN y los indicadores de eficacia de la ayuda de la OCDE, puesto que abarcan una dimensión mucho más amplia de la situación del país, que trasciende los aspectos relativos a la GFP. Los indicadores de seguimiento del gasto de los PPME y los de evaluación del riesgo fiduciario del DFID, si bien no presentan un alcance tan integral, se concentraban en la evaluación del desempeño en materia de GFP en igual medida que el Marco del PEFA. Ambos conjuntos de indicadores están siendo reemplazados por los indicadores de desempeño del PEFA. Los indicadores de adquisiciones de la OCDE y los de gestión de la deuda pública elaborados más recientemente ofrecen un mayor nivel de desagregación y se centran minuciosamente en un aspecto específico de la GFP. A continuación se describe en forma sucinta cada uno de estos conjuntos de indicadores.

- **Indicadores de evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial**

Mediante la EPIN se evalúa la calidad del marco actual de políticas e instituciones de un país. El Banco Mundial lleva a cabo la evaluación y las calificaciones le sirven de guía a la hora de asignar los recursos de la AIF a los países receptores. Por el contrario, la evaluación del PEFA habitualmente se realiza como un esfuerzo de colaboración entre varios donantes. La decisión de llevar a cabo dicha evaluación se toma atendiendo a cada país en particular e involucra al Gobierno. En el contexto del programa, todos los vínculos con las discusiones sobre la asignación de fondos son más indirectos, dado que intervienen siempre otros criterios. Los indicadores de la EPIN presentan un alto nivel de agregación y los criterios utilizados en las calificaciones se dividen en cuatro grupos. El cuarto grupo “D” (gestión e instituciones del sector público) correspondiente al cuestionario 13 sobre la calidad de la gestión presupuestaria y financiera, 14b sobre administración tributaria y 16 sobre transparencia, rendición de cuentas y corrupción en el sector público coinciden sustancialmente con varios indicadores del PEFA. Si bien funcionan en distintas escalas, ambos grupos de indicadores (EPIN y PEFA) se encuentran calibrados: tienen una base probatoria y las calificaciones requieren justificaciones escritas. Las evaluaciones de la GFP realizadas con arreglo al Marco del PEFA brindan información valiosa que permite respaldar las calificaciones de la EPIN.

- **Indicadores de eficacia de la ayuda de la Declaración de París y la OCDE**

La *Declaración de París*, ratificada el 2 de marzo de 2005, proporciona una hoja de ruta práctica y orientada a la acción para mejorar la calidad de la ayuda y su impacto en el desarrollo. Los 56 compromisos de cooperación se organizan en torno a cinco principios fundamentales: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a los resultados y mutua responsabilidad. La declaración se apoya en un conjunto de 12 indicadores de progreso sobre la eficacia de la ayuda, elaborados con el fin de alentar y seguir de cerca los progresos en el contexto más amplio de compromisos de cooperación, tendientes a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos destinados al

desarrollo. En el marco del principio de alineación de la *Declaración de París*, el indicador de progreso 2 a), referido al sistema de gestión de las finanzas públicas, se encuentra estrechamente relacionado con el Marco del PEFA. El indicador de progreso 5 de la *Declaración de París* se condice en gran medida con el indicador de desempeño D-3 del PEFA, mientras que el indicador 7 coincide sustancialmente con el D-1, el D-2 y la segunda ii) dimensión del ID-7 de dicho programa.

- **Indicadores de seguimiento del gasto de los PPME en el marco de la EPA**

El Banco Mundial y el FMI están reemplazando los indicadores de seguimiento del gasto de los PPME por los indicadores del PEFA en la labor analítica que llevan a cabo para seguir de cerca el desempeño en materia de GFP. Los 16 indicadores de seguimiento del gasto de los PPME que se han aplicado principalmente en 27 países de África y América Latina entre 2000 y 2005 han servido de base para elaborar los 28 indicadores de desempeño del Marco de Desempeño en materia de GFP del PEFA. A medida que este marco fue evolucionando, los indicadores de GFP comenzaron a aplicarse a una mayor variedad de países, se ampliaron los aspectos de la GFP contemplados y se introdujo una metodología de calificación más rigurosa. Los indicadores de los PPME y del PEFA se caracterizan por tener el mismo nivel de agregación.

El FMI y el Banco Mundial trabajarán juntos para seguir de cerca los progresos en el desempeño de la GFP en los PPME donde la evaluación y el plan de acción (EPA) se llevaron a cabo antes de 2005 y han sido objeto de seguimiento a través de evaluaciones basadas en el PEFA desde 2005.

- **Enfoque del DFID en materia de gestión de riesgo fiduciario**

Durante varios años, el DFID ha utilizado un instrumento de análisis específico, conocido como la Evaluación del riesgo fiduciario del DFID, para evaluar y registrar este tipo de riesgo en relación con sus operaciones de apoyo presupuestario. Para ello se utilizaba un conjunto de 15 puntos de referencia o indicadores, que abarcaban los riesgos fiduciarios asociados a los sistemas de GFP, junto con una parte descriptiva que incluía el riesgo de corrupción. Las calificaciones de los indicadores del DFID se basaban en una escala ordinal de tres puntos similar a los indicadores de seguimiento del gasto de los PPME y el nivel de agregación de los indicadores también era similar. Con la puesta en marcha del Marco de Medición del Desempeño en materia de GFP del PEFA, el DFID ha comenzado a reemplazar sus directrices internas sobre evaluación del riesgo fiduciario, de modo que actualmente utiliza como base para evaluar el riesgo fiduciario las evaluaciones de la GFP realizadas a partir del conjunto de indicadores del PEFA, cuando están disponibles. Sin embargo, el organismo sigue manteniendo en sus directrices el elemento adicional de evaluación de las políticas de lucha contra la corrupción.

Varios otros organismos donantes bilaterales (por ejemplo, Francia, los Países Bajos, Suecia y Dinamarca) han actualizado recientemente sus directrices internas para establecer los indicadores del PEFA como la principal base de referencia para la evaluación de los sistemas de GFP en los países clientes.

- **Indicadores de adquisiciones de la OCDE**

Los indicadores de base se han elaborado como parte de un esfuerzo de colaboración en el marco de la iniciativa de la mesa redonda conjunta del Banco Mundial y el CAD-OCDE sobre fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo en materia de adquisiciones. La herramienta se basa principalmente en indicadores macroeconómicos diseñados para examinar elementos esenciales de los sistemas de adquisiciones públicas a partir de cuatro pilares. Mientras que el Marco del PEFA incluye un indicador específico sobre adquisiciones con tres dimensiones (ID-19) y hace referencia a cuestiones de adquisiciones como parte de otros indicadores, los indicadores de la OCDE contemplan de manera mucho más exhaustiva los aspectos de los sistemas de GFP relativos a las adquisiciones y presentan un nivel de desagregación mucho mayor. Recientemente se ha dado a conocer la versión 4 de la herramienta de indicadores de base para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones, que consta de 12 indicadores basados en una escala de calificación numérica de cuatro puntos.

- **Indicadores de gestión de la deuda pública del Banco Mundial**

Al igual que en el caso de los indicadores sobre adquisiciones, el Banco Mundial ha elaborado el Marco de Medición del Desempeño de la Gestión de la Deuda Pública. Dicho marco sigue estrictamente los principios y la metodología del Marco del PEFA, pero se concentra exclusivamente en la gestión de la deuda. Por lo tanto, representa un análisis más detallado del ID-17 del PEFA a partir de 15 indicadores. El Marco de Gestión de la Deuda Pública se pondrá en marcha oficialmente a fines de 2007.