

---

# Construyendo gobiernos efectivos

---

Resúmenes ejecutivos  
de los informes nacionales

---

## Barbados



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo

## Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

### Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

### Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

### Revisión editorial:

Gabriela Laster

### Diseño gráfico:

Manthra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

# Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013<sup>1</sup>. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: [www.iadb.org/gobiernosefectivos](http://www.iadb.org/gobiernosefectivos)

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

---

<sup>1</sup> Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

# Barbados

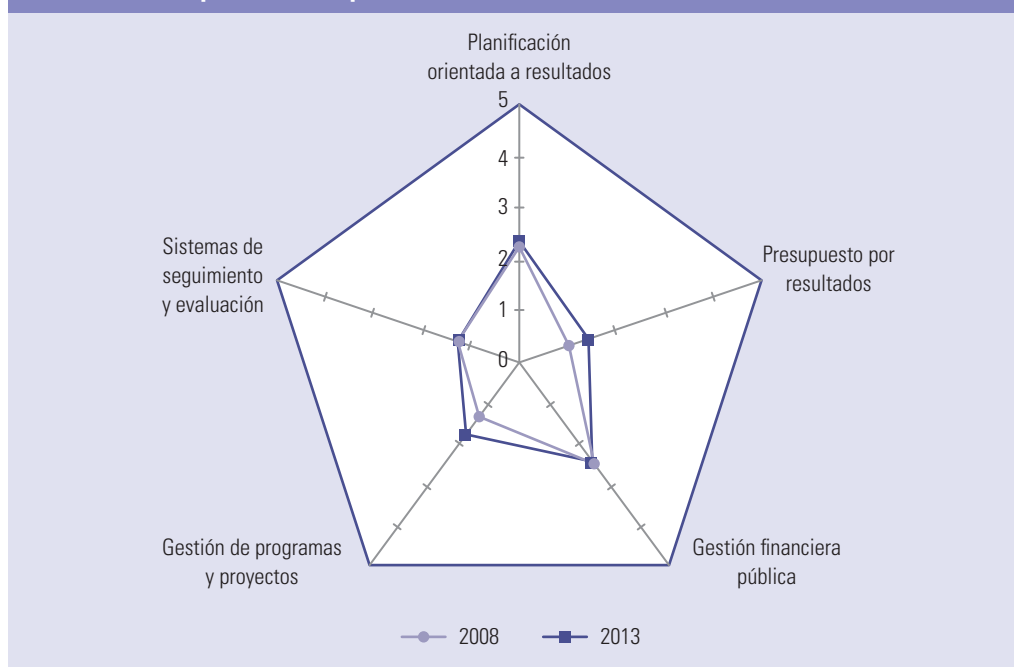
## Resumen de los cambios observados entre 2008 y 2013

Barbados muestra un leve avance en su proceso de implementación de la GpRD. El pilar más fuerte continúa siendo la gestión financiera pública, aunque no se muestran avances en relación con 2008. Se observa una ligera mejora en la planificación orientada a resultados, seguida por el pilar de gestión de programas y proyectos. Los pilares más débiles son el sistema de seguimiento y evaluación y el presupuesto por resultados a pesar de que este último tuvo un avance más significativo que el resto.

### Puntaje de Barbados en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2008-2013

| PILARES                              | 2008       | 2013       |
|--------------------------------------|------------|------------|
| Planificación orientada a resultados | 2,1        | 2,3        |
| Presupuesto por resultados           | 1,0        | 1,5        |
| Gestión financiera pública           | 2,5        | 2,5        |
| Gestión de programas y proyectos     | 1,4        | 1,8        |
| Sistemas de seguimiento y evaluación | 1,2        | 1,2        |
| <b>Promedio</b>                      | <b>1,7</b> | <b>1,8</b> |

### Desarrollo de los pilares de la GpRD en Barbados



### Avances en la implementación de la GpRD en Barbados

|   |  |
|---|--|
| <b>Planificación</b>                        | Se elaboraron planes sectoriales de mediano plazo. Se publicó en Internet la Estrategia de Desarrollo de Mediano Plazo (EDMP) 2010-2014. Se incluyó una estructura programática en la EDMP.  |
| <b>Presupuesto</b>                          | Se mejoró la vinculación de los programas presupuestarios con objetivos de la EDMP. El marco fiscal de mediano plazo está ligado a la EDMP. Se publica en Internet el presupuesto de egresos.  |
| <b>Gestión financiera</b>                   | Se disminuyó la desviación promedio del gasto ejecutado en relación con el gasto presupuestado en los últimos tres años. Todos los gastos se incluyen en el presupuesto por lo que no existe gasto extrapresupuestario. Se está formulando la reforma del sistema de adquisiciones para dotarlo de un marco legal, de una organización responsable de su administración y de la solución de controversias. |
| <b>Gestión de programas y proyectos</b>     | Se utiliza la relación con los objetivos de la EDMP como uno de los criterios de evaluación de los proyectos de inversión. El sector de educación cuenta con un plan de mediano plazo.   |
| <b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b> | No se muestran avances en esta área.   |

### Planificación orientada a resultados

| COMPONENTES                                 | 2008       | 2013       |
|---|------------|------------|
| <b>Planificación orientada a resultados</b> | <b>2,1</b> | <b>2,3</b> |
| Capacidad estratégica de planificación      | 2,3        | 3,1        |
| Operatividad de la planificación            | 2,1        | 2,4        |
| Carácter participativo de la planificación  | 1,8        | 0,6        |

En 2006 se formuló el Plan Estratégico Nacional 2006-2025 con el cual se buscaba dotar al país de una visión de largo plazo. Sin embargo, el nuevo gobierno no continuó dicha visión y, en su reemplazo, elaboró la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo 2013-2020, que aún no ha sido ratificada por el Congreso. En 2013 solo se contaba con un plan de mediano plazo que se materializó en la Estrategia de Desarrollo de Mediano Plazo (EDMP) 2010-2014 (o MTDS, por su sigla en inglés). No obstante, los indicadores que se presentan en el plan pueden ser mejorados para que ayuden a medir el progreso en la consecución de las metas planteadas. Un avance en relación con 2008 es que el país cuenta con planes sectoriales de mediano plazo en el sector de educación. La organización responsable de la planificación es el Ministerio de Finanzas, concretamente la Unidad de Investigación y Planificación, que forma parte de la División de Asuntos Económicos. Otro avance es la publicación en Internet de la EDMP 2010-2014. El país no cuenta con un marco legal que regule el proceso de planificación.

En cuanto a la planificación operativa, es débil la concreción en programas de las acciones incluidas en la EDMP. Falta avanzar en la definición de los productos de los programas, las unidades responsables de su ejecución, la definición de metas anuales y su estimación presupuestaria, ya que el financiamiento de los programas se asegura durante el proceso de formulación presupuestaria que realiza cada ministerio.

Se observa un deterioro en la capacidad participativa de la planificación ya que la EDMP no fue presentada al Congreso ni se dio participación a la sociedad civil en su formulación, lo cual puede explicarse porque el país no tiene una ley que promueva la participación en el proceso de planificación.

## Presupuesto por resultados

| COMPONENTES                                  | 2008       | 2013       |
|--|------------|------------|
| <b>Presupuesto por resultados</b>            | <b>1,0</b> | <b>1,5</b> |
| Estructuración programática del presupuesto  | 2,5        | 3,0        |
| Perspectiva presupuestaria de mediano plazo  | 1,1        | 1,8        |
| Evaluación de efectividad del gasto          | 0,7        | 0,8        |
| Incentivos para la efectividad en la gestión | 0,0        | 0,5        |
| Difusión de la información                   | 0,5        | 2,5        |

La clasificación presupuestaria de Barbados está basada en programas, aunque no se han hecho progresos para vincularlos con las estrategias de política incluidas en la EDMP. Sin embargo, se ha avanzado para que el presupuesto especifique con qué objetivos de la EDMP están relacionados los programas que lo conforman. En general, la implementación de presupuestos por resultados es un proceso en marcha.

Aunque existe un marco fiscal de mediano plazo, no se encuentra explícitamente alineado con la EDMP y no incluye las principales categorías económicas, administrativas, funcionales o programáticas. Todavía el país no cuenta con una ley de responsabilidad fiscal, aunque se aplican límites para el endeudamiento y el déficit fiscal.

Con respecto a la evaluación de la efectividad del gasto, en 2007 se promulgó la Ley de Gestión y Auditoría Financiera (Financial Management and Audit Act [FMAA], en inglés), que establece en su sección 36 que es obligatorio que los responsables de la ejecución de los programas presupuestarios presenten un informe de ejecución anual en el que se indiquen los resultados alcanzados con el gasto público. Sin embargo, en 2013 no se cuenta con indicadores de desempeño. Si bien el país no tiene mecanismos que promuevan la eficiencia y la efectividad en la gestión pública, se está discutiendo la introducción de la evaluación del desempeño. Finalmente, se observan importantes avances en la difusión de la información presupuestaria gracias a que el Congreso publica en su portal de Internet el presupuesto de egresos y la Oficina del Auditor publica el informe de ejecución presupuestaria al final del período fiscal.

## Gestión financiera pública

| COMPONENTES                         | 2008       | 2013       |
|-------------------------------------|------------|------------|
| <b>Gestión financiera pública</b>   | <b>2,5</b> | <b>2,5</b> |
| Gestión presupuestaria y financiera | 2,8        | 3,3        |
| Sistema de adquisiciones            | 0,9        | 1,5        |
| Auditorías externa e interna        | 3,9        | 2,8        |

En materia de gestión presupuestaria y financiera, se muestra un avance en el promedio de desviación entre el presupuesto aprobado y el ejecutado, que pasó del 3,4% para el período 2005-2007 al 1,59% para el período 2009-2011. El Banco Central realiza análisis de riesgo fiscal de la deuda soberana y a partir de 2007, con la aprobación de la FMAA, el auditor general debe examinar los cálculos de las pensiones y otros riesgos relacionados con las obligaciones directas. Sin embargo, no se cuenta con instrumentos para mitigar riesgos de obligaciones directas ni riesgos asociados a obligaciones contingentes. La transparencia presupuestaria ha mejorado porque en la actualidad no

existe gasto extrapresupuestario sin reportar en los informes fiscales, mientras que en 2008 estos gastos representaron el 5% del total. Esta mejora se debe a la aplicación de la FMAA. También se ha mantenido la práctica de que todos los ingresos provenientes de la cooperación internacional se incluyan en los informes fiscales. El presupuesto se organiza con base en la clasificación administrativa, económica y funcional, pero no se ajusta a los estándares internacionales. La clasificación programática se encuentra en desarrollo. Finalmente, el Congreso continúa aprobando el presupuesto antes del inicio del año fiscal correspondiente.

En relación con el sistema de contabilidad, en la evaluación de 2008 se observó que se ajusta a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP) y refleja las clasificaciones del presupuesto. En 2012 se observa que se ha completado la transición del sistema de caja al sistema devengado. En el país se preparan estados consolidados de ingresos-egresos y pasivos-activos, que son auditados externamente por la Oficina del Auditor General. Existe un sistema integrado de administración financiera que tiene módulos de presupuesto, tesorería, contabilidad y gestión de recursos humanos. Sin embargo, no tiene vínculo con el sistema de compras ni con el de inversión pública.

La FMAA reformó el sistema de adquisiciones públicas y en la actualidad se está formulando una nueva legislación para su regulación, que estará acorde con los estándares internacionales. Por el momento, la Unidad de Compras del Gobierno Central, que forma parte del Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos, se mantiene como ente responsable de las compras públicas, pero entre las reformas que se están planteando se busca crear una organización responsable de la regulación y el dictado de normativa en esta materia. Dicha unidad no participa directamente del proceso de compras. No existe un sistema que permita recolectar y consolidar datos relacionados con las compras públicas. Aunque no hay un proceso legalmente establecido para la solución de inconformidades, como parte del proceso de reforma que está en marcha se plantea la creación de una organización independiente que se encargue de esta materia. Adicionalmente, existe un mecanismo para presentar reclamos al ministro de Finanzas en situaciones en las que los proveedores registrados son excluidos de las invitaciones para presentar ofertas en procesos de compras. Como último dato, el país no cuenta con un sistema electrónico de compras.

La FMAA 2007 establece el marco legal para el desarrollo de la auditoría interna, que se ajusta a estándares internacionales. En relación con 2008, seis nuevas organizaciones públicas cuentan con una unidad de auditoría interna. La auditoría externa es ejercida de acuerdo con lo establecido en la sección 113(2) de la Constitución Política y la sección 38 de la FMAA. El marco legal es consistente con las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés) y la entidad responsable es la Oficina del Auditor General, que tiene una capacidad limitada para auditar todas las unidades de gobierno. En 2012 fue auditado un menor porcentaje del gasto programable. Los informes de auditoría externa son remitidos al Parlamento dentro de los cuatro meses siguientes al período de auditoría.

## Gestión de programas y proyectos

| COMPONENTES   | 2008       | 2013       |
|---|------------|------------|
| <b>Gestión de programas y proyectos</b>                     | <b>1,4</b> | <b>1,8</b> |
| Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión | 1,2        | 1,3        |
| Visión sectorial de mediano plazo                           | 3,0        | 3,4        |
| Gestión sectorial de bienes y servicios                     | 1,1        | 1,6        |
| Sistemas sectoriales de información                         | 0,9        | 0,9        |

### *Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión*

Tanto en 2008 como en 2013, la unidad responsable de la evaluación ex ante fue la Unidad de Inversión Pública del Ministerio de Finanzas. Todavía el país no tiene un marco legal que regule las actuaciones de la entidad responsable de esta función y tampoco cuenta con metodologías para realizarla. Se nota un avance ya que uno de los criterios para aprobar los proyectos de inversión es su relación con los objetivos establecidos en la EDMP. Sin embargo, no se ha avanzado en la divulgación de la información sobre los resultados de las evaluaciones de los proyectos.

### *Gestión sectorial*

**Educación:** El Ministerio de Educación y Recursos Humanos tiene un plan sectorial de mediano plazo para el período 2011-2016. Las estrategias parten de la aplicación de un enfoque de marco lógico y cada pilar cuenta con objetivos estratégicos, actividades e indicadores de resultados. Sin embargo, el plan no contó con la participación de la sociedad civil. En relación con la producción de bienes y servicios, se observan avances ya que los programas presupuestarios que acompañan el plan detallan los objetivos, actividades, indicadores de desempeño y costos. Las metas de los programas presupuestarios son solo anuales. No se suscriben contratos de gestión ni existen incentivos que motiven la consecución de resultados organizacionales basados en el desempeño. Se ha mejorado la estrategia de calidad de los servicios ya que cuatro áreas del Ministerio definen estándares de calidad y monitorean su cumplimiento. Sin embargo, no se recopila información de los usuarios de los servicios sobre la calidad, aunque en 2008 se inició el proceso de creación de consejos ciudadanos como instancias de participación para brindar retroalimentación al gobierno sobre temas prioritarios de la agenda pública. Por ejemplo, en julio de 2012, en estos consejos se consultó a los ciudadanos sobre mejoras en la educación de adultos. No se observan cambios en los sistemas de información sectorial, que se limitan a publicar información poco actualizada sobre estadísticas educativas.

**Salud Pública:** Si bien el Ministerio de Salud no tiene un plan de mediano plazo, la EDMP 2010-2014 incluye una sección dedicada a este sector en la que se definen estrategias para el desarrollo de los sistemas de salud y los servicios institucionales. También se presenta un programa de inversión pública en el sector. En relación con la producción de servicios, se observan avances ya que los programas presupuestarios que acompañan el plan detallan los objetivos, actividades, indicadores de desempeño y costos. Las metas de los programas presupuestarios son solo anuales. No se han firmado contratos de gestión ni hay incentivos que promuevan la obtención de resultados organizacionales. No existe una estrategia de calidad institucionalizada, aunque se



ha avanzado en la aplicación de encuestas de satisfacción del consumidor y se espera utilizar el espacio creado en los consejos ciudadanos para consultarlos sobre temas de salud. No se observan mejoras en los sistemas de información.

**Desarrollo Social:** Si bien el Ministerio de Asuntos Sociales, Empoderamiento Ciudadano y Desarrollo Urbano y Rural no cuenta con un plan de mediano plazo, en la EDMP 2010-2014 se presenta una estrategia de Desarrollo Social y Reducción de la Pobreza. Sin embargo, no tiene objetivos nacionales ni indicadores para medir el progreso de las acciones. En relación con la producción de servicios, se observan avances ya que los programas presupuestarios que acompañan el plan detallan los objetivos, actividades, indicadores de desempeño y costos de cada programa. Las metas de los programas presupuestarios son solo anuales. Al igual que en los otros sectores, no se han firmado contratos de gestión orientados a promover el logro de resultados ni hay incentivos que promuevan la obtención de resultados organizacionales. No existe una estrategia de calidad institucionalizada, aunque se consulta a los consejos ciudadanos sobre grandes temas de reforma en el área social. No existen sistemas de información, pero se están dando los primeros pasos para crearlos.

### Sistemas de seguimiento y evaluación

| COMPONENTES                                 | 2008       | 2013       |
|---|------------|------------|
| <b>Sistemas de seguimiento y evaluación</b> | <b>1,2</b> | <b>1,2</b> |
| Seguimiento de la gestión gubernamental     | 0,8        | 0,8        |
| Sistemas de información estadística         | 2,4        | 2,2        |
| Evaluación de la gestión gubernamental      | 1,0        | 0,9        |

No se ha avanzado en el seguimiento de la gestión gubernamental ya que se sigue centrando en el seguimiento de la ejecución presupuestaria. Tampoco se ha creado una unidad responsable de esta labor y no hay un sistema de evaluación de las políticas ni un marco legal que obligue al desarrollo de esta función.

No se observaron cambios en el sistema de información estadística. Si bien existe el Servicio de Estadísticas de Barbados, que forma parte de la División de Asuntos Económicos del Ministerio de Finanzas, este no es el único organismo que recopila información estadística ya que otras agencias y ministerios también recolectan datos sobre áreas específicas y de acuerdo con su propia metodología. La información producida en materia social se produce con cierto retraso y no se publica la metodología utilizada. Sin embargo, el Servicio de Estadísticas de Barbados está llevando adelante un programa para mejorar los servicios nacionales, llamado Proyecto de Modernización del Sistema de Estadísticas. El proyecto tiene como objetivo diseñar y desarrollar soluciones de mejora y proporcionar recomendaciones en áreas claves.

