



**Evaluación Intermedia de los  
Compromisos del IDB-9**

**Sistemas  
Nacionales**

Informe Detallado

**Clasificación:** Documento Público  
**Versión Original:** Inglés  
**Traducción al Español:** Marzo de 2013



**Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).** Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



**Sin obras derivadas** - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

**Renuncia** - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

## SÍNTESIS

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o Banco), en su Noveno Incremento General de Recursos (BID-9B), se comprometió a mejorar los sistemas nacionales para aumentar su uso en los programas financiados con recursos del Banco. Este informe analiza la implementación de tal compromiso. Evalúa la Estrategia de Sistemas Nacionales desarrollada a fines de 2009 para tal propósito, la calidad de los diagnósticos fiduciarios que respaldan las oportunidades para aumentar el uso de los sistemas nacionales por parte del Banco, y los nuevos arreglos organizativos. Luego revisa los avances logrados desde fines de 2009 en la implementación de la Estrategia en las tres áreas principales de gestión financiera, adquisiciones y monitoreo y evaluación (M&E), e identifica las cuestiones principales.

La Estrategia de Sistemas Nacionales es sólida y aborda de manera efectiva los principales factores que han restringido el aumento de la utilización de los sistemas nacionales en el pasado. En términos generales, el avance en la implementación de los aspectos fiduciarios de la Estrategia ha sido satisfactorio. A menudo, la utilización de los sistemas nacionales fiduciarios está restringida por la demanda –con los funcionarios públicos percibiendo los procedimientos del BID como una garantía de integridad y una forma de minimizar los riesgos de corrupción o reputación (y asimismo de limitar la exposición personal). La renuencia de algunos gobiernos a aceptar la responsabilidad de utilizar sus sistemas nacionales debería disminuir a medida que la experiencia positiva inicial continúe.

A diferencia de los sistemas fiduciarios, los avances en el fortalecimiento y la promoción del uso de los sistemas nacionales de M&E en las actividades financiadas por el Banco fueron mínimos o bien muy poco relacionados con la Estrategia de Sistemas Nacionales. Las medidas adoptadas por el Banco para manejar esta importante área de trabajo deberían revisarse con el fin de lograr un liderazgo más fuerte y mayor control.

Entre las distintas sugerencias, las más relevantes se refieren a la integración esencial entre la función de diagnóstico/validación de los sistemas nacionales específicos y los proyectos y demás actividades para fortalecer la gestión pública; abordar el riesgo de demoras y retrocesos; y lograr el equilibrio justo entre la autoridad rectora del Directorio y la flexibilidad de la Administración. El informe concluye subrayando la necesidad de evitar dar la impresión de que la transición hacia los sistemas nacionales es una propuesta rápida, sin costos ni riesgos –dado que se correría el riesgo de que se generen reacciones negativas e involuciones cuando la validación y subsiguiente utilización de un sistema nacional específico por parte del Banco no se vea acompañada rápidamente por mejoras en la eficiencia de los proyectos.

## **PREFACIO**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está en un periodo de cambios rápidos en respuesta al dinamismo económico en la Región a la cual sirve, y a la creciente competitividad en los mercados financieros internacionales. En la década pasada, los países de América Latina y el Caribe han obtenido mayor acceso a fuentes financieras alternas y han incrementado su habilidad para generar y compartir conocimiento entre ellos. Como en el caso de otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID busca adaptarse a estos cambios en el panorama internacional, cerciorándose de dar respuesta a las necesidades de los países prestatarios y poniendo un gran énfasis en la efectividad del uso de sus recursos limitados.

En el 2010 la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó el Noveno Aumento General de Capital del BID (BID-9). El Acuerdo del BID-9 estableció una serie de reformas con el fin de fortalecer el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo, y la eficiencia del BID para mantener su competitividad y relevancia en los próximos años. Como parte de ese informe, a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID se le asignó la tarea de llevar a cabo un informe de avance, a presentarse en la Asamblea de Gobernadores en marzo de 2013, que busca evaluar el progreso del BID en la implementación de estas reformas. Para ver el documento en su totalidad, visite [www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion).

Este documento es uno de los 22 documentos de referencia preparados por OVE que sirven de insumo para la evaluación de BID-9. Su propósito es determinar si una parte de los requisitos de BID-9 ha sido implementada totalmente y efectivamente, además de ofrecer sugerencias para fortalecer la implementación en el futuro. El objetivo general de este documento y de la evaluación completa es proporcionar información a los Gobernadores, al Directorio y a la Administración del BID para ayudar a la institución a ser fuerte y efectiva en la promoción del crecimiento económico y en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.

## ÍNDICE

### SIGLAS Y ACRÓNIMOS

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
A.	La Declaración de París y sus consecuencias.....	1
B.	LOS REQUISITOS BID-9 .....	2
II.	METODOLOGÍA .....	3
A.	Alcance .....	3
B.	Principales preguntas de evaluación.....	3
C.	Enfoque y fuentes de evidencia.....	4
III.	HALLAZGOS .....	4
A.	Estrategia para el fortalecimiento y uso de sistemas nacionales .....	4
B.	Avances en la implementación: Gestión financiera .....	8
C.	Avances en la implementación: Adquisiciones.....	12
D.	Principales cuestiones en los sistemas nacionales fiduciarios.....	17
E.	Supervisión basada en los riesgos fiduciarios .....	19
F.	Avances en la implementación: Sistemas de efectividad en el desarrollo .....	21
G.	Probabilidad de impacto .....	25
IV.	CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS CON MIRAS AL FUTURO .....	29
A.	El imperativo de coordinación .....	29
B.	Seguimiento de los cambios en el uso de los sistemas nacionales .....	30
C.	Manejo del riesgo de retrocesos .....	31
D.	Equilibrio entre gobernanza y flexibilidad de administración .....	32
E.	Prevención de malas prácticas y diseminación de buenas prácticas regionales.....	32
F.	Secuenciación de las mejoras en los subsistemas fiduciarios .....	32
G.	Adopción del huérfano M&E .....	33
H.	Equilibrio entre los costos a corto plazo y las ganancias a largo plazo.....	33

### LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

#### ANEXO A: DISPOSICIONES GENERALES SOBRE SISTEMAS NACIONALES EN LAS ESTRATEGIAS DE PAÍSES

#### ANEXO B: CUANTIFICACIÓN DE LOS AVANCES EN EL USO DE LOS SISTEMAS NACIONALES

#### ANEXO C: EL IMPULSO DEL PROCESO BUSAN

#### REFERENCIAS Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

El presente informe detallado fue elaborado por un equipo integrado por Santiago Schiavo-Campo, Laura Atuesta y Agustina Schijman, bajo la dirección de Monika Huppi. OVE revisó y analizó exhaustivamente todos los informes detallados y los compartió con la Administración del BID para que realizara los comentarios pertinentes. Los restantes informes detallados y la Evaluación BID-9 completa pueden encontrarse en [www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion).

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID-9	Noveno Aumento de Capital
BMD	Banca Multilateral de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal (por sus siglas en inglés)
FMP	Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones (por sus siglas en inglés)
ICS	División de Capacidad Institucional del Estado (por sus siglas en inglés)
IEAN	Informe de Evaluación de las Adquisiciones Nacionales
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
PEFA	Iniciativa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras
PRMA	País de Renta Media Alta
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo
RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
SEP	Sistema de Evaluación PRODEV
SMO	División de Seguimiento de la Estrategia (por sus siglas en inglés)
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto

## RESUMEN EJECUTIVO

El término *sistemas nacionales* se refiere a todas las normas, reglamentaciones, procedimientos y estructuras nacionales para la gestión del sector público. Los sistemas nacionales incluyen sistemas “fiduciarios” y de “efectividad en el desarrollo”. Los “fiduciarios” son los sistemas de gestión financiera y adquisiciones, y los de “efectividad en el desarrollo” son los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación, estadísticas, y de controles ambientales y sociales. La Estrategia de Sistemas Nacionales del Banco Interamericano de Desarrollo (el BID, o el Banco) abarca los sistemas fiduciarios de gestión financiera y adquisiciones y, entre los sistemas de efectividad en el desarrollo, los de planificación y monitoreo y evaluación (M&E).

### **Los compromisos del BID-9 y la Estrategia de Sistemas Nacionales**

En el marco del Noveno Aumento de Recursos (BID-9), el Banco ratificó su compromiso de fortalecer los sistemas nacionales e incrementar su utilización en las operaciones financiadas por el Banco, de acuerdo con el camino establecido en la Estrategia para el uso de sistemas nacionales aprobada por el Directorio en 2010. En forma paralela, el Banco se comprometió a avanzar en el uso de un sistema fiduciario de supervisión basada en riesgos. La estrategia combina normas internacionales uniformes de gestión financiera y adquisiciones con un enfoque impulsado por la demanda y adaptado a cada país para avanzar hacia esas normas, y se apoya en dos pilares: (i) la distinción entre el enfoque en el “fortalecimiento” de los sistemas nacionales y el enfoque en el “uso” de los sistemas nacionales, donde las actividades de fortalecimiento se llevan a cabo principalmente con miras a avanzar hacia la “validación” del mayor uso de esos sistemas en los proyectos financiados por el Banco; y (ii) la desagregación, fortalecimiento y monitoreo en forma separada de los componentes principales de los sistemas complejos. Con esta Estrategia, el Banco se compromete a trabajar hacia un aumento del uso de los sistemas nacionales en los 26 países clientes, y no solamente en los más avanzados.

Por consiguiente, la Estrategia aborda de manera efectiva las dos restricciones principales al incremento del uso de los sistemas nacionales en actividades financiadas por donantes. La amplia validación del Banco resuelve el problema de los incentivos asimétricos dentro del Banco y modifica el cálculo del riesgo personal de los gerentes y líderes de equipo, quienes de otro modo podrían preferir los procedimientos probados del BID. El enfoque de desagregación permite hacer distinciones pragmáticas y específicas para cada país, las cuales ofrecen la oportunidad de hacer mejoras graduales, y asimismo orientar la relación entre los funcionarios del Banco y las autoridades de los países hacia la colaboración y no hacia la confrontación.

Desde el punto de vista organizativo, las tres divisiones directamente involucradas son las de Gestión Financiera y Adquisiciones (FMP), Capacidad Institucional del Estado (ICS) y Gestión Fiscal y Municipal (FMM). Para fines de M&E también está involucrada la División de Seguimiento de la Estrategia (SPD/SMO). FMP es principalmente responsable de las evaluaciones de gestión financiera y adquisiciones y de proponer la validación de subsistemas nacionales para su uso en las operaciones del Banco. FMM e ICS están a cargo de todos los proyectos y actividades clave para fortalecer la capacidad

de gestión pública de los países. La división de responsabilidades es clara, pero implica la necesidad de garantizar la cooperación entre las distintas unidades.

### **Avances en la implementación**

Cada Estrategia de País aprobada desde 2009 aborda las cuestiones relacionadas con los sistemas nacionales e incluye una evaluación fiduciaria, que diagnostica la situación del país y establece directivas para efectuar mejoras en el mediano plazo. Las evaluaciones fiduciarias son acordes al eje de la Estrategia de Sistemas Nacionales y, en general, son técnicamente sólidas, incluyendo análisis relevantes y recomendaciones concretas. Para el corto plazo, la Estrategia enumeró una serie de “resultados esperados” para finales de 2012 en gestión financiera, adquisiciones, planificación y M&E. En ésta área de procesos intensos, donde el avance depende en cierta medida de la demanda de los países, las implicaciones substantivas de resultados cuantitativos específicos son limitadas. No obstante, a continuación se revisan los resultados esperados para fines de 2012.

### **Gestión financiera**

El primer resultado esperado, finalizar las evaluaciones de gestión financiera en todos los países, en esencia, se ha cumplido plenamente. El segundo resultado esperado se refería al aumento efectivo de la proporción de proyectos del Banco que utilizan los subsistemas nacionales de gestión financiera de contabilidad/ informes financieros y auditoría externa: la expectativa era que el 40% de los proyectos del Banco utilizara estos dos subsistemas hacia fines de 2012 (en comparación con las líneas de base de 2009 del 15% y 19%, respectivamente). A fines de junio de 2012, se ha progresado en el uso de los sistemas de contabilidad en los proyectos del Banco, al tiempo que el progreso en el uso de los sistemas de informes fue leve y prácticamente nulo en el uso de los sistemas de auditoría externa. En general, no podrá alcanzarse el segundo resultado esperado en gestión financiera para fines de 2012. Reflejando el enfoque de país y el énfasis en la adaptación a cada país de la estrategia, el aumento en el uso de los sistemas nacionales fue muy diferente entre los distintos países, con los mayores registrados en Barbados, Guyana, Honduras, Jamaica, México y República Dominicana.

### **Adquisiciones**

El Banco define el “uso de sistemas nacionales de adquisiciones” como aquellos aplicables a los contratos sujetos a los procedimientos de licitación pública nacional (LPN) y, por lo tanto, por debajo de los montos límites para la licitación pública internacional (LPI). Los montos límites para la LPI son distintos para la adquisición de obras, bienes y servicios de consultoría y varían considerablemente entre los países (correlacionado con la capacidad de mercado del país y, por lo tanto, indirectamente con el tamaño del país y el ingreso per cápita). En 2011, el 92% de los contratos financiados por el BID, que representaba el 23% del valor de todos los contratos financiados por el Banco, estaba por debajo de los montos límites para la LPI.

Los dos primeros resultados esperados para el año 2012 se alcanzaron: es sumamente probable que el número de evaluaciones de adquisiciones previstas se finalice a tiempo, y

una gran variedad de acciones concretas para fortalecer los sistemas nacionales de adquisiciones se han completado o están en curso. El tercer resultado esperado es el más importante, e implica al menos el uso parcial de los sistemas de adquisiciones en 15 países. En vista de que, a noviembre de 2012, el Banco está utilizando subsistemas de adquisiciones en proyectos del Banco en un país, y otros pedidos están siendo procesados, seguramente se alcance el resultado esperado. Sin embargo, esto de por sí no constituye una indicación del impacto, dado que ciertos subsistemas (por ejemplo, la comparación de precios) son menos importantes que otros. Más allá de los resultados numéricos específicos esperados, un indicador sólido de progreso es la validación del Banco del sistema general de adquisiciones de países importantes –Chile en diciembre de 2010, y México, Brasil, Colombia y Ecuador próximamente. Otra indicación positiva para el futuro es una cantidad superior a la esperada de solicitudes de apoyo del Banco por parte de los países y la eventual validación de uno o más subsistemas de adquisiciones.

### **Supervisión basada en riesgos fiduciarios**

La supervisión basada en riesgos fiduciarios es una parte esencial de una iniciativa más amplia del Banco para mejorar sus servicios a fin de lograr mayor efectividad en el desarrollo. Conforme al compromiso del BID-9, la Guía de Gestión de Riesgos de diciembre de 2010 estableció principios y lineamientos detallados para la gestión de riesgos en los proyectos del Banco. La identificación y monitoreo de los riesgos fiduciarios se consideran factores cruciales para la supervisión de proyectos, y los lineamientos ayudan al personal a determinar en forma continua qué riesgos deben gestionarse y de qué manera mitigarlos. Durante la elaboración de un proyecto, el equipo del proyecto lleva a cabo una evaluación de los riesgos fiduciarios, incluyendo una evaluación de la capacidad institucional del organismo ejecutor. La evaluación arroja un nivel de riesgo fiduciario inicial, que determina la intensidad y el foco de la supervisión: los proyectos de alto riesgo requieren una supervisión más detallada y constante de las operaciones de adquisiciones, desembolsos financieros y auditoría.

Han surgido ciertas inquietudes acerca de la implementación de este modelo: los riesgos de las adquisiciones se identifican en la etapa del diseño pero no siempre se registran; la definición de las responsabilidades relativas de los líderes de proyecto y el personal de adquisiciones sigue siendo poco clara en la práctica; y el proceso de acreditación en adquisiciones del personal ha sido muy lento (aunque se aceleró a fines de 2012). No obstante, existe consenso entre los funcionarios que el enfoque en resultados ha aumentado y los costos de transacción han disminuido. En general, la implementación inicial de los aspectos fiduciarios del modelo ha sido moderadamente satisfactoria. Con la reforma todavía reciente, será necesario que transcurra cierto tiempo antes de que sea posible recolectar evidencia del impacto sobre la eficiencia de proyectos y la efectividad en el desarrollo.

### **Monitoreo y evaluación**

Los esfuerzos del Banco para apoyar a los países miembros en el desarrollo de su propia capacidad de monitorear y evaluar las mejoras de los procesos, así como los productos y

resultados de la actividad gubernamental, han sido dispersos y en su mayoría *ad hoc*. Esto puede deberse, en parte, a la falta de una definición clara de la responsabilidad sobre la agenda de desarrollo de la capacidad de M&E dentro del Banco. En M&E, los resultados esperados para 2012 son ambiguos o poco significativos en términos de fomentar el uso de sistemas nacionales de M&E por parte del Banco. La encuesta del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), que incluye M&E como un módulo importante, proporciona una métrica útil de la situación de los sistemas de M&E en los países. (La segunda encuesta se lanzó en junio de 2012). Sin embargo, la relevancia de esos resultados generales correspondientes al uso de sistemas nacionales de M&E en proyectos del Banco es leve y muy indirecta.

### **Conclusiones y sugerencias para el futuro**

La Estrategia de Sistemas Nacionales es sólida, aunque será útil revisarla a la luz de la experiencia para refinarla y clarificar ciertos aspectos en 2013. La evidencia indica que los avances en la implementación de los aspectos fiduciarios de la estrategia han sido generalmente satisfactorios, especialmente en adquisiciones. A menudo, la utilización de los sistemas nacionales fiduciarios está restringida por la demanda: los funcionarios públicos perciben los procedimientos del BID como una garantía de integridad y una forma de minimizar los riesgos de corrupción o reputación (y asimismo de limitar la exposición personal). Por lo tanto, el aumento del uso de los sistemas nacionales en los proyectos del Banco depende en parte de que los gobiernos superen su reticencia a aceptar la responsabilidad y el riesgo de utilizar sus sistemas nacionales, con el interés de desarrollar su capacidad de gestión pública. Esta renuencia debería disminuir a medida que la experiencia positiva inicial continúa.

A diferencia de los sistemas fiduciarios, los avances en el fortalecimiento y la promoción del uso de los sistemas nacionales de M&E por parte del Banco fueron mínimos o bien muy poco relacionados con la agenda de sistemas nacionales del Banco. Las medidas adoptadas por el Banco para manejar esta importante área de trabajo deberían revisarse con el fin de lograr un liderazgo más claro y mayor control.

En este informe se presenta una serie de sugerencias derivadas de los hallazgos; las más relevantes son las siguientes:

- Es esencial garantizar la mayor coordinación posible entre la función de diagnóstico/validación y la función operacional –y por lo tanto, entre las tres divisiones directamente involucradas. Esto se podría alcanzar mediante la ampliación de las notas y los perfiles fiduciarios de FMP a notas y perfiles “de gestión del gasto público”, elaboradas en forma conjunta por FMP, FMM e ICS. Asimismo, si bien las actividades de menor envergadura llevadas a cabo por FMP para apoyar las mejoras específicas de los subsistemas han sido apropiadas hasta ahora, la lista de actividades y su financiación deberían ser formalmente acordadas y aprobadas por FMM e ICS en el futuro.
- El riesgo de demoras y retrocesos después de que se valida un sistema para ser utilizado por el Banco ya se encuentra cubierto en parte por las condiciones y acuerdos específicos asociados con las propuestas de validación. Además, sería

útil considerar la posibilidad de limitar las validaciones futuras a un período de tiempo determinado, cumplido el cual se renovarían automáticamente por períodos subsiguientes, evitando demoras y retrocesos. Asimismo, y más allá de la necesidad de permitir una mayor flexibilidad de la Administración para decidir sobre los procedimientos técnicos e indicadores adecuados, el Directorio quizás podría considerar autorizar a la Administración para que valide un sistema de adquisiciones de un país determinado, sujeto a la ratificación ex post del Directorio, como ya se hace en el uso de los sistemas de gestión financiera.

- Por último, es importante evitar dar la impresión de que la transición hacia los sistemas nacionales es una propuesta rápida, sin costos ni riesgos, que solo requiere un proceso exhaustivo de diagnóstico y una decisión de validación sólida. En el uso de los sistemas nacionales, la distribución temporal de los costos es inherentemente diferente a la de los beneficios en términos de desarrollo de la capacidad nacional –y por lo tanto de la efectividad a largo plazo de la asistencia. Es posible que durante el período inicial, el mayor uso de los sistemas nacionales ocasione ciertas demoras y una disminución temporal de la eficiencia. En sí mismo, esto no debería ser motivo de preocupación. En efecto, sería conveniente que el Banco desestimara expectativas de ganancias rápidas en eficiencia para evitar una desilusión y debilitación de la iniciativa global destinada a lograr un mayor uso de los sistemas nacionales.

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El término sistemas nacionales abarca todas las normas, reglamentaciones, procedimientos, y estructuras nacionales para la gestión del sector público, a niveles de gobierno nacional y subnacional. Típicamente, los sistemas nacionales incluyen las siguientes áreas de gestión pública: gestión financiera y adquisiciones gubernamentales (los sistemas fiduciarios necesarios para cumplir con el presupuesto y la rendición de cuentas de los fondos públicos); y planificación estratégica, estadísticas, monitoreo y evaluación, y controles ambientales y sociales (los sistemas necesarios para efectividad en el desarrollo).<sup>1</sup>

### A. La Declaración de París y sus consecuencias

- 1.2 En 2005, las instituciones internacionales de asistencia y los países receptores suscribieron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, en la que se comprometen a trabajar para mejorar la efectividad de la asistencia mediante, entre otras cosas, el fortalecimiento y el uso de los sistemas nacionales. Poco después, todos los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) unificaron sus procedimientos de adquisiciones, lo que eliminó una gran fuente de confusión, malos entendidos y costos transaccionales. El año 2005 también vio el comienzo de las evaluaciones del Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) de donantes múltiples, basadas en un nuevo enfoque que permitió eliminar la duplicación de evaluaciones de gestión financiera y reducir de manera considerable los costos de transacción de los países.<sup>2</sup> En adquisiciones, el Banco Interamericano de Desarrollo (el BID, o el Banco) originalmente actuaba como par revisor de los Informes de Evaluación de las Adquisiciones Nacionales del Banco Mundial (IEAN) en América Latina y el Caribe (ALC), luego como socio pleno a partir de 2005, y como organismo líder en algunas evaluaciones después de 2007. Desde 2009, el BID ha llevado a cabo sus propias evaluaciones fiduciarias, aunque todavía en estrecha colaboración con el Banco Mundial.<sup>3</sup>
- 1.3 Las evaluaciones PEFA y CPAR muestran que, a diferencia del progreso logrado en la armonización de los procedimientos de los donantes, el avance respecto del compromiso de la Declaración de París de aumentar el uso de los sistemas nacionales ha quedado rezagado. Para los líderes y gerentes de proyecto, los incentivos están sesgados en contra del uso de los sistemas nacionales: cualquier beneficio derivado de desarrollos en la capacidad de los países sería visible únicamente en el largo plazo mientras que ellos serían considerados responsables por los posibles impactos adversos o consecuencias imprevistas en el corto plazo.

---

<sup>1</sup> Si bien la gestión del personal y los esquemas organizativos de gobierno también son componentes fundamentales de la administración pública, normalmente no están incluidos en los *sistemas nacionales*.

<sup>2</sup> Allen, Schiavo-Campo y Garrity, 2004.

<sup>3</sup> No ha surgido ningún problema o desacuerdo, y los planes de acción relacionados con las evaluaciones en cada país asignan responsabilidades claras a ambas instituciones.

Otra fuente de sesgo en contra del mayor uso de los sistemas nacionales es que la elección a menudo se presentaba como binaria –aceptar un sistema nacional para utilizarlo en los proyectos del donante o rechazarlo en su totalidad. La asistencia y apoyo de los donantes para mejorar la capacidad local y fortalecer varios tipos de sistemas nacionales, por lo tanto, no condujo generalmente a un aumento del uso de esos sistemas en los proyectos financiados por los donantes. El Banco en particular contaba con una variedad de actividades antes de 2009 para ayudar a mejorar la gestión financiera y las adquisiciones en los países miembros, aunque, en su mayoría, eran *ad hoc*.

## **B. Los requisitos del BID-9**

- 1.4 En este contexto, el Directorio aprobó la Estrategia para el Fortalecimiento y Uso de Sistemas Nacionales (GN-2538) en 2010. La estrategia propone la adopción de un enfoque gradual, impulsado por la demanda y basado en las particularidades de cada país.
- 1.5 Asimismo, el documento BID-9 comprometió al Banco a aumentar el uso de los sistemas nacionales:
  - El marco del Banco para mejorar y utilizar los sistemas nacionales establece estándares claros que posibilitan una mayor utilización de estos sistemas en programas financiados con recursos del Banco.
  - La revisión previa de un sistema nacional por parte del Banco le permitirá convertirse en el canal normal para entregar recursos con fines de desarrollo.
  - El Directorio Ejecutivo recibirá dicha revisión para su validación de la adecuación del sistema a las normas internacionales<sup>4</sup>.
  - La estrategia de sistemas nacionales se complementa con el nuevo modelo de supervisión fiduciaria del Banco, que se centra en la gestión del riesgo. El modelo establece un conjunto de principios para el desempeño de las siguientes funciones fiduciarias: (i) apoyar y fortalecer la alineación con los sistemas nacionales fiduciarios, (ii) aumentar la eficacia y la eficiencia, (iii) manejar la supervisión fiduciaria con el objeto de lograr resultados de desarrollo, (iv) reducir los costos de transacción y (v) proporcionar servicios de valor agregado en la implementación de la supervisión fiduciaria para beneficio de los clientes del Banco.<sup>5</sup>
- 1.6 Esta evaluación examina en qué medida y cuán eficazmente el Banco ha implementado estos compromisos durante el período inicial.

---

<sup>4</sup> AB-2764, pár. 4.19.

<sup>5</sup> AB-2764, pár. 4.20.

## **II. METODOLOGÍA**

### **A. Alcance**

- 2.1 El alcance de la evaluación está limitada a los dos sistemas fiduciarios (gestión financiera y adquisiciones) y, entre los sistemas no fiduciarios, planificación estratégica y monitoreo y evaluación (M&E)<sup>6</sup>. El informe no examina la cartera de actividades o el desempeño de los proyectos de las divisiones encargadas principalmente de las operaciones para fortalecer los sistemas nacionales (Gestión Fiscal y Municipal o FMM y Capacidad Institucional del Estado o ICS), pero resalta la necesidad de que haya coordinación y vínculos entre estas divisiones y la división de Gestión Financiera y Adquisiciones (FMP), responsable del establecimiento de los estándares para el uso de los sistemas nacionales fiduciarios por parte del Banco.
- 2.2 La Estrategia de Sistemas Nacionales y la guía operativa fueron formuladas en octubre de 2009 y aprobadas a principios de 2010. Por lo tanto, las actividades previstas en la Estrategia llevan únicamente 30 meses de ejecución –un período muy corto para permitir una evaluación del impacto real. Por otra parte, sería difícil determinar atribuciones, dado que mucho depende de los propios esfuerzos de cada país, las condiciones externas y los aportes de otros donantes. De todas formas, es posible realizar observaciones sobre la estrategia en sí, evaluar los avances en la implementación y discutir el eventual impacto y la probabilidad de lograr mayores avances.

### **B. Principales preguntas de evaluación**

- 2.3 El informe aborda principalmente las siguientes preguntas:
- ¿La Estrategia de Sistemas Nacionales es coherente y relevante en términos de la efectividad de la asistencia y los desafíos de desarrollo en la Región?
  - En particular, ¿el énfasis en las mejores prácticas internacionales es coherente con el enfoque centrado en la demanda de los países y en la adaptación a cada país?
  - ¿En qué medida se ha implementado la Estrategia y cuáles han sido los resultados en cada uno de sus tres componentes?
  - ¿Cuáles son las perspectivas de progreso en la implementación y cuán bien posicionado está el BID para continuar con esta agenda en el futuro?
  - ¿Qué avances se han logrado en la implementación del modelo de supervisión basado en riesgos fiduciarios?

---

<sup>6</sup> Los controles ambientales y sociales se examinan en otro informe detallado.

## **C. Enfoque y fuentes de evidencia**

- 2.4 La evaluación se basa, en gran medida, en una revisión de documentación y entrevistas estructuradas y, para los países de renta media alta (PRMA), incluye información pertinente obtenida de las visitas de campo llevadas a cabo en el contexto de una evaluación paralela realizada por OVE.
- 2.5 La documentación relevante incluyó documentos estratégicos y operacionales básicos de los sistemas nacionales, análisis de adquisiciones, evaluaciones PEFA y las propias evaluaciones fiduciarias del BID. Las entrevistas se llevaron a cabo con los funcionarios responsables de gestión financiera, adquisiciones y M&E, tanto en Washington (FMP, ICS y la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo o SDP) como en algunas oficinas de país, así como con varios funcionarios públicos<sup>7</sup> (se adjunta la lista de entrevistados al final del documento).
- 2.6 La conducción y el foco de las entrevistas fueron similares para FM, adquisiciones y M&E, tomando como plataforma la Estrategia para los Sistemas Nacionales del Banco. No obstante, debido a los diferentes estatus de las tres agendas (y al nuevo rol de liderazgo en adquisiciones del BID en la Región), adquisiciones ocupó la mayor parte del tiempo y atención. Se buscó información complementaria sobre el manejo de estas cuestiones en otros BMD a través de una revisión de documentos adecuados y contactos con funcionarios selectos.

## **III. HALLAZGOS**

### **A. Estrategia para el fortalecimiento y uso de sistemas nacionales**

#### **1. El enfoque**

- 3.1 Si bien la estrategia reconoce que todos los sistemas nacionales –incluyendo las salvaguardias ambientales y sociales y las estadísticas– son importantes para la efectividad en el desarrollo, ésta prioriza aquellos de gestión financiera, adquisiciones, planificación y M&E. La gestión financiera y las adquisiciones están relacionadas con la definición restringida de riesgo fiduciario –el riesgo de que el presupuesto del gobierno no sea ejecutado en conformidad con el presupuesto aprobado. La inclusión de M&E se ajusta a la definición más amplia de riesgo fiduciario, que agrega al mero cumplimiento del presupuesto aprobado el requisito de que el gasto público también sea eficiente y eficaz.
- 3.2 La estrategia combina estándares internacionales uniformes de gestión financiera y adquisiciones con un enfoque impulsado por la demanda y adaptado a cada país para avanzar hacia esos estándares –con el objetivo de “validar” los sistemas

---

<sup>7</sup> Una evaluación separa estudia las relaciones entre el Banco y 10 PRMA, y se centra en la respuesta y adaptación del Banco a las necesidades cambiantes de estos países más avanzados, incluido el uso de los sistemas nacionales.

nacionales para ser utilizados en los proyectos del Banco. El tema subyacente de la estrategia es lograr el equilibrio adecuado entre el riesgo fiduciario y el fortalecimiento de la capacidad a largo plazo, y se apoya en dos pilares:

- Una distinción entre el enfoque en el “fortalecimiento de los sistemas nacionales” y el enfoque en el “uso de los sistemas nacionales”. Sin embargo, ambos están estrechamente interrelacionados: las actividades de fortalecimiento se llevan a cabo principalmente con miras a avanzar hacia un mayor uso de esos sistemas en operaciones financiadas por el Banco.
- Fomentar la implementación de “mejores prácticas” en conformidad con las normas internacionales, y al mismo tiempo reconocer que el progreso debe ser gradual, impulsado por cada país y, en especial, adaptado a las condiciones de cada país.

3.3 Una característica clave del enfoque del Banco es desagregar los sistemas, y considerar aceptar las partes de los sistemas nacionales (los “subsistemas”) que funcionan bien para utilizarlas en las operaciones del Banco. El enfoque permite realizar distinciones según la naturaleza de la transacción, el nivel de gobierno y el subsistema específico (por ejemplo, la comparación de precios puede considerarse satisfactoria, pero no la contratación de consultorías, o la contabilidad puede considerarse aceptable pero no la auditoría).

3.4 La implementación de la Estrategia requiere evaluaciones periódicas y sistemáticas del estatus de los sistemas nacionales, así como acciones concretas para fortalecer los subsistemas específicos. Los países están interesados en la modernización, pero a su propio ritmo. Al mismo tiempo, el Banco desea poder intervenir de manera efectiva y oportuna. El resultado de este proceso dinámico – país por país– surge de la interacción entre estas dos cuestiones, facilitado por la presencia de especialistas del Banco en las oficinas de país.

## **2. Evaluación global**

3.5 La Estrategia de Sistemas Nacionales es sólida y pragmática, y aborda de manera simple pero efectiva las dos cuestiones principales que han limitado el uso de los sistemas nacionales en las actividades financiadas por donantes. En primer lugar, la validación dentro de todo el Banco resuelve el problema de los incentivos asimétricos dentro del Banco y modifica el cálculo del riesgo personal de los gerentes y líderes de equipo, quienes de otro modo podrían tender a quedarse con los procedimientos probados y más seguros del BID. En segundo término, las entrevistas con personal del Banco y funcionarios gubernamentales sugieren que el enfoque de desagregación ofrece oportunidades de mejoras graduales y específicas para cada país, y asimismo contribuye a despolitizar los problemas – en particular en las adquisiciones públicas– al orientar la relación entre los funcionarios del Banco y las autoridades nacionales hacia la colaboración y no hacia la confrontación.

### **3. Evaluaciones fiduciarias**

- 3.6 La implementación de la Estrategia requiere que el Banco evalúe en forma periódica el estatus de los sistemas de un país para diagnosticar los principales avances y problemas y ayudar a identificar acciones prioritarias concretas para fortalecer los subsistemas específicos. Los nuevos instrumentos de evaluación son la nota fiduciaria y el perfil fiduciario. La nota fiduciaria se elabora en relación con la Estrategia de País y comprende los siguientes 4-5 años. Como resultado de las notas fiduciarias, en cada Estrategia de País aprobada desde 2009 se ha incluido un análisis sustantivo de los sistemas nacionales. El perfil fiduciario se hace todos los años a fin de actualizar la información y los avances y respaldar la programación anual para ese país.
- 3.7 Tal como se previó en la Estrategia, las evaluaciones están estrictamente limitadas a los sistemas fiduciarios de gestión financiera y adquisiciones. Asimismo, mientras que se incluyen todos los aspectos del sistema de adquisiciones, las evaluaciones de gestión financiera se centran casi por completo en la etapa de implementación -ejecución presupuestaria- y solo se refieren brevemente a las etapas previas de programación del gasto a mediano plazo, el proceso de elaboración del presupuesto y la aprobación legislativa. (Más adelante en este informe se ofrecen algunas sugerencias en este sentido).
- 3.8 La mayoría de las evaluaciones se elabora conjuntamente entre el personal fiduciario de las oficinas de país y las autoridades gubernamentales, un proceso que fomenta la colaboración y aumenta la probabilidad de que se implementen las acciones identificadas. También se solicita el aporte de los funcionarios de ICS y FMM, y los borradores de las evaluaciones están sujetos al control de calidad de la gerencia de FMP antes de su finalización.
- 3.9 El equipo de esta evaluación analizó las notas fiduciarias y los perfiles fiduciarios en base a cuatro criterios: consistencia con la Estrategia de Sistemas Nacionales, calidad técnica, relevancia y posibilidades de implementación. A continuación se detallan las conclusiones:
- Las evaluaciones fueron relativamente uniformes en alcance y consistentes con el eje de la Estrategia, en particular con respecto a la cuestión de capacidad de respuesta a la demanda de los países.
  - La calidad técnica en general fue alta, incluyendo un diagnóstico de fortalezas y debilidades específicas, amplia información cuantitativa y análisis del estado de los subsistemas, aunque en algunos casos se ofrecían demasiados detalles menores.
  - La relevancia del análisis y las recomendaciones fue generalmente alta en términos de reconocimiento de las circunstancias y las realidades de los países y del progreso hacia la posible validación de uno u otro subsistema.
  - Hubo una tendencia aparente a suavizar el tono del lenguaje al referirse a problemas y riesgos.

- La mayoría de las acciones recomendadas fueron concretas y parecieron apropiadas a las realidades de los países, incluyendo la capacidad administrativa, y por lo tanto, posibles de ser implementadas. (Sin embargo, no son necesariamente aquellas que más probablemente conduzcan a lograr mayores mejoras sistémicas –una cuestión que se discute más adelante en este informe).
- 3.10 Según este análisis, en términos generales, tanto el proceso como la calidad de las evaluaciones fiduciarias son satisfactorios –un hallazgo que fue confirmado por las opiniones positivas de los funcionarios públicos que se recogieron durante las visitas de campo.

#### **4. Arreglos organizativos**

- 3.11 Dado el doble énfasis en usar los sistemas nacionales –que implica el diagnóstico y la posible validación– y fortalecer los sistemas nacionales, las tres divisiones involucradas son FMP, ICS y FMM. Los temas de M&E también atañen a la División de Seguimiento de la Estrategia (SMO). La división de FMP está fuertemente descentralizada, con 62 de sus 84 miembros ubicados en oficinas de país; y tanto ICS como FMM tienen presencia en la mayoría de las oficinas de país, lo que facilita la interacción y la coordinación in situ.
- 3.12 Hay tres tipos de actividad comprendidos en la Estrategia: (i) el diagnóstico del sistema (y subsistemas) nacionales; (ii) la validación del uso del subsistema o de todo el sistema en los proyectos del Banco, y (iii) el fortalecimiento de la capacidad. A grandes rasgos, la división de responsabilidades, que se muestra en el Cuadro 1, es la siguiente:
- El diagnóstico del estado de los sistemas de gestión financiera y adquisiciones es responsabilidad de FMP, pero en estrecha consulta y coordinación con FMM e ICS y con la unidad del país. Esta responsabilidad se ejerce en gran medida sobre la base del análisis de los especialistas fiduciarios en las oficinas de país y su conocimiento de la situación del país, y los diagnósticos se actualizan en forma periódica.
  - FMP es la única responsable de la función de proponer la validación de los sistemas fiduciarios para su uso en las operaciones del Banco.
  - Las actividades de fortalecimiento se reparten entre las tres divisiones. FMP lleva a cabo actividades de menor envergadura (por debajo de los US\$100.000) diseñadas para cubrir algunos vacíos residuales muy específicos a fin de permitir el uso de un subsistema nacional en el mediano plazo. Todos los proyectos y actividades de mayor importancia en la gestión del sector público están liderados por ICS o FMM en sus áreas de competencia (administración pública y gestión fiscal y de gasto, respectivamente).
- 3.13 El desafío institucional fundamental es cómo asignar la responsabilidad primaria y al mismo tiempo garantizar la coordinación y cooperación entre las unidades.

La cooperación entre el personal de las oficinas de país es cercana y la coordinación horizontal en la sede se ha instrumentado hasta ahora mediante reuniones ocasionales de los gerentes de las divisiones de FMP, FMM e ICS. Algunos entrevistados consideran que existen algunos problemas con la coordinación vertical entre la Sede y las oficinas de país, pero en general no hay indicios de problemas significativos en lo que respecta a coordinación.

**Cuadro 1. Implementación de la Estrategia de Sistemas Nacionales: División de las Responsabilidades Principales**

Función	Sistemas fiduciarios	Sistemas de efectividad en el desarrollo*	Observaciones
<b>Uso de sistemas nacionales (validación/certificación)</b>	División FMP	SPD para M&E; División ICS para los otros sistemas (por ejemplo, planificación estratégica, estadísticas).	ICS es responsable de incorporar los sistemas nacionales en los programas y las Estrategias de Países, pero en la práctica esas discusiones se centran principalmente en los sistemas fiduciarios y están lideradas por la FPM.
<b>Fortalecimiento de sistemas nacionales</b>	División FMM ICS para auditoría externa FPM en menor medida, para actividades de menor envergadura	División ICS (PRODEV y otras operaciones)	ICS retiene auditoría externa debido a su conexión con la transparencia fiscal y rendición de cuentas.

(\*) La responsabilidad por los controles ambientales y sociales no se incluye en este cuadro.

## **B. Avances en la implementación: Gestión financiera**

3.14 El enfoque inicial del Banco en control interno y auditoría externa evolucionó hacia una consideración más amplia de los aspectos interrelacionados de ejecución presupuestaria, control, informes y auditoría, consistente con el énfasis en el riesgo fiduciario –cuya mitigación va mucho más allá de meras auditorías y controles.

### **1. Resultados esperados para 2012**

3.15 La Estrategia de Sistemas Nacionales utiliza de forma deliberada el término “resultados esperados” en lugar de “metas”, de manera consistente con su enfoque impulsado por los países.

3.16 En gestión financiera, se esperaban los siguientes resultados para 2012:

- Completar evaluaciones de gestión financiera para los 26 países en ALC; y
- Aumentar el uso de los sistemas nacionales de contabilidad e informes financieros por parte del Banco y de los sistemas de auditoría y control externos, de las líneas de base de 2009 del 15% y 19% de los proyectos, respectivamente, a un 40% para ambos.

- 3.17 El primer resultado se cumplió. Se llevaron a cabo las evaluaciones de gestión financiera (incluyendo los resultados de las evaluaciones PEFA recientes) en todos menos en dos países, que rechazaron la evaluación.
- 3.18 Para el segundo resultado esperado –el aumento efectivo del uso de los sistemas de gestión financiera– las líneas de base de 2009 se definieron mediante una encuesta a los funcionarios de operaciones del Banco. Tal como se acordó con el Directorio, el énfasis se centra en el promedio regional en los dos subsistemas con mejores perspectivas de fortalecer la capacidad en el mediano plazo –contabilidad/informes y control externo. El Cuadro 2 muestra los promedios regionales junto con información sobre los otros tres subsistemas de gestión financiera –presupuesto, tesorería y auditoría interna.<sup>8</sup>
- 3.19 Para los dos subsistemas en cuestión, a fines de 2010 los promedios ponderados eran similares a los de fines de 2009 (un poco más altos para contabilidad/informes). A junio de 2012, de un total de 575 proyectos activos, 170 proyectos (el 29,6%) utilizaban el sistema nacional de contabilidad/informes, y 97 (el 16,9%) usaban el sistema nacional de auditoría externa<sup>9</sup> (ver Cuadro 3).
- 3.20 A diferencia del área de adquisiciones, donde se requiere la aprobación del Directorio, la Administración es la autoridad encargada de aprobar un subsistema específico de gestión financiera e incluye la opción de uso selectivo para ciertos proyectos. En consecuencia, el monitoreo en el área de gestión financiera se basa en el porcentaje de préstamos activos que utiliza el subsistema. Sería más informativo si el monitoreo también se hiciera en términos de porcentaje del monto de la cartera, tal como actualmente está considerando FMP. En la práctica, no obstante, ya sea como porcentaje de proyectos o porcentaje del monto aprobado, los resultados son bastante similares y son casi idénticos para el uso de los subsistemas de presupuesto y tesorería. En contabilidad/informes, auditoría interna y control externo, las diferencias son pocas pero importantes. Por ejemplo, en los tres subsistemas, El Salvador y Guyana tienen una proporción uniformemente mayor de uso de los sistemas nacionales en términos de monto, y Jamaica también tiene un porcentaje mayor en la categoría de contabilidad/informes. En cambio, el uso de los sistemas de control externo de Argentina es mucho menor en términos del monto aprobado. Estas diferencias reflejan un tamaño promedio mayor de los “proyectos”, que a su vez se relaciona en parte con el uso de préstamos basados en políticas –dado que por su propia naturaleza se considera que esos préstamos utilizan los sistemas nacionales plenamente. Estas diferencias señalan la necesidad de ser prudentes al momento de comparar los “avances” en distintos países y reflejan el énfasis de la Estrategia en actividades que a la medida de cada país.

---

<sup>8</sup> La información individual por país se omite en las Tablas 2, 3 y 5. Se puede obtener si se solicita a FMP.

<sup>9</sup> Se considera que el sistema nacional de auditoría externa está siendo utilizado incluso cuando, por cuestiones de costos o restricciones de capacidad, se terceriza la labor efectiva de auditoría –siempre que se lleve a cabo bajo la dirección de la entidad de fiscalización superior y de conformidad con sus reglas y normas.

<b>Cuadro 2. Proporción de la Cartera del BID que Utiliza Subsistemas Nacionales de Gestión Financiera, 2010-junio 2012</b> <b>(como porcentaje de proyectos activos al final del mes indicado)</b>										
País	Presupuesto		Tesorería		Contabilidad e informes		Auditoría interna		Control externo	
	Dic/10	Jun/12	Dic/10	Jun/12	Dic/10	Jun/12	Dic/10	Jun/12	Dic/10	Jun/12
<b>Promedio</b>	<b>90,2</b>	<b>90,7</b>	<b>72,8</b>	<b>76,1</b>	<b>16,7</b>	<b>20,1</b>	<b>4,5</b>	<b>11,4</b>	<b>14,8</b>	<b>19,3</b>
Fuente: Compilado a partir de la información de FMP.										

<b>Cuadro 3. Proyectos que Utilizan Sistemas de Contabilidad/ Informes y Auditoría Externa, 2010-junio 2012</b>						
	Cartera activa		Contabilidad e informes		Control externo	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
<b>Total</b>	<b>552</b>	<b>575</b>	<b>117</b>	<b>170</b>	<b>82</b>	<b>97</b>
<b>Fuente:</b> FMP						

- 3.21 En la segunda mitad de 2012 se lograron avances adicionales, pero el resultado del 40% en contabilidad/ informes no se alcanzará, y estará lejos de alcanzarse en auditoría externa.
- 3.22 Las razones de este rezago no son claras. Pudo haber influido una demanda menor a la esperada por parte de los países y, en el área de auditoría externa, limitaciones de capacidad en las entidades de fiscalización superior (y una mayor prioridad otorgada a la auditoría de otras actividades gubernamentales que eran más problemáticas que aquellas financiadas por el Banco). Sin embargo, también es probable que el resultado esperado no fuera realista en primer lugar, principalmente porque el porcentaje de utilización de los sistemas nacionales se define en términos de la cantidad de proyectos activos –que incluye muchos proyectos aprobados antes de que se implementara la Estrategia de Sistemas Nacionales. El progreso en la implementación de una nueva estrategia debería medirse en términos de nuevos proyectos –es decir, aquellos preparados después de la formulación de esa estrategia.
- 3.23 Dejando de lado las metas numéricas, durante los dos primeros años de la implementación de la Estrategia el progreso fue sustancial en el uso de sistemas de contabilidad e informes y limitado en cuanto al uso de los sistemas de auditoría externa. Tomando cada país en forma individual, se lograron mejoras considerables –en especial en Barbados, Guyana, Honduras, Jamaica y República Dominicana en el uso de los sistemas de contabilidad/informes, y en Guyana y México en el uso de los sistemas de auditoría externa. Otro tema es en qué medida las mejoras logradas constituyen un reflejo significativo de lo que es más importante en el ciclo de gestión integral del gasto público, que se abordará más adelante.

## 2. Problemas en el manejo de los sistemas nacionales de gestión financiera

- 3.24 En el área de contabilidad e informes, tener la capacidad de llevar registros detallados no significa necesariamente que se tenga la capacidad de presentar informes financieros oportunos. En junio de 2012, el promedio no ponderado del uso de los sistemas nacionales de contabilidad fue del 55%, en comparación con un uso promedio de informes nacionales (en moneda extranjera) de solo un 22%. Asimismo, mientras que el uso de los sistemas nacionales de contabilidad aumentó desde un promedio del 49% en 2010 (el mayor aumento se dio en Barbados, El Salvador y Jamaica), el uso de los informes nacionales disminuyó de su promedio del 27%. FMP prevé dividir la categoría y en el futuro monitorear los sistemas de contabilidad e informes financieros por separado.
- 3.25 De las funciones de apoyo a la gestión, la auditoría interna tiene el propósito de evaluar las debilidades y los riesgos inherentes en el sistema de control interno en conjunto. Auditoría interna y control interno son funciones conceptualmente distintas, como también lo son en la práctica. Si el sistema de control es inexistente o muy débil, la auditoría interna resulta fútil y es poco probable que haya “auditores internos” del gobierno, que son los que deberían examinar los programas financiados por el BID, o que tengan las competencias necesarias. Por lo tanto, no resulta sorprendente que los resultados del “uso” de los sistemas nacionales de auditoría interna sean dudosos y produzcan anomalías tales como el no uso de los sistemas de auditoría interna en países avanzados como Colombia y Uruguay. Además, la falta de uso o el uso mínimo de los sistemas de auditoría interna en 22 países hace que la relevancia práctica de este subsistema sea cuestionable. Sería preferible monitorear los controles internos del gasto. Si bien es cierto que es difícil hacerlo, dado que la ejecución presupuestaria incluye distintos tipos de controles en distintos momentos del ciclo del gasto, centrarse en al menos uno o dos controles principales sería más significativo que continuar considerando la auditoría interna como un subsistema de gestión financiera separado que debe ser monitoreado para su eventual uso en las actividades del Banco.
- 3.26 En el área de presupuesto, la combinación del término validación con la definición de los subsistemas de gestión financiera puede dar una impresión errónea. Los criterios efectivos que utiliza el Banco para la evaluación del riesgo fiduciario son relevantes: si los fondos presupuestarios de contrapartida son suficientes para cubrir las necesidades de moneda local de los proyectos financiados por el Banco y la clasificación presupuestaria es adecuada para monitorear su ejecución.<sup>10</sup> No obstante, la evaluación del “sistema presupuestario”

---

<sup>10</sup> El problema sigue siendo que, si el **total** de fondos de contrapartida no es suficiente para cubrir los requisitos de moneda local de **todas** las actividades financiadas con ayuda, durante la ejecución presupuestaria algunas de estas actividades necesariamente recibirán menos fondos. Incluso si hubiera garantía de que los fondos de contrapartida para los proyectos del BID están totalmente protegidos, la ejecución eficiente del presupuesto en su conjunto se vería obstaculizada –y también, indirectamente, el impacto del desarrollo de la asistencia del BID.

de un país implica mucho más que eso. Sería fácil malinterpretar que el “uso” por parte del Banco del 100% del sistema nacional de presupuesto de 23 países significa que sus sistemas de presupuesto son absolutamente satisfactorios. Si esto fuera correcto, la mayoría de las actividades del Banco para fortalecer el proceso del presupuesto y la programación del gasto se tornarían irrelevantes. Por lo tanto, debería considerarse la posibilidad de suspender la categoría “presupuesto” por completo, a favor de decisiones afirmativas/ negativas sobre si la clasificación presupuestaria y la provisión de fondos de contrapartida son adecuados para monitorear la ejecución de los proyectos -en combinación con una evaluación cualitativa periódica de los sistemas de programación del gasto y elaboración y aprobación del presupuesto (por FMP y FMM en conjunto).

### **C. Avances en la implementación: Adquisiciones**

- 3.27 En el pasado, un gran obstáculo para el mayor uso de los sistemas nacionales en América Latina fue la insistencia de los donantes sobre el uso de la licitación pública internacional (LPI), que según las entrevistas, algunos países en ALC consideran incompatible con su soberanía. Asimismo, el significado de la LPI es cuestionable en los países más grandes, donde la mayoría de las empresas multinacionales están representadas a través de una sucursal nacional. En consecuencia, la Estrategia del BID define el uso de los sistemas nacionales de adquisiciones como aplicable a los contratos sujetos a los procedimientos de licitación pública nacional (LPN) –y por lo tanto, por debajo de los montos mínimos de la LPI.

#### **1. Resultados esperados para 2012**

- 3.28 En adquisiciones, se espera alcanzar los siguientes resultados para 2012:
- Completar evaluaciones de adquisiciones (CPAR o equivalente) para 20 países;
  - Promover acciones concretas para mejorar los sistemas nacionales a fin de “garantizar que sean acordes con las mejores prácticas internacionales”, y
  - Utilizar sistemas nacionales de adquisiciones en forma parcial o total en al menos 15 países.
- 3.29 Se han finalizado evaluaciones para 18 países, y al menos otras dos más están en curso. El BID lleva a cabo las evaluaciones con distintos grados de estrecha colaboración con el Banco Mundial: el Banco Mundial está más interesado en los resultados de las reformas en adquisiciones y en los pocos países donde tiene programas grandes, mientras que el BID está interesado en los 26 países y en las mejoras institucionales y de procesos.
- 3.30 En relación al segundo resultado esperado, las notas y los perfiles fiduciarios proponen una gran variedad de “acciones concretas”, que abarcan desde cuestiones menores hasta cuestiones sustanciales, pero casi todas son específicas y la mayoría aparentemente con flexibilidad de implementación en el mediano plazo. Aparte del requisito principal establecido en la Estrategia de que el

gobierno debe estar interesado en considerar la acción, el criterio rector es alinear las acciones para dar respuesta a los indicadores más débiles de los 54 indicadores de la lista del CAD/OCDE, con el objeto de mejorar un subsistema específico hasta el punto en que pueda ser considerado para su utilización en las actividades financiadas con recursos del Banco. La selección de acciones concretas como áreas de oportunidad en cada país concuerda con el eje pragmático de la Estrategia de Sistemas Nacionales. La limitación de este enfoque es que los indicadores que son susceptibles de mejora pueden no ser aquellos con mayor impacto sobre el funcionamiento de todo el sistema—una cuestión a la que volveremos más adelante.

- 3.31 El tercer resultado esperado para 2012 es el más importante, dado que el objetivo de la Estrategia y las distintas iniciativas es validar los sistemas o subsistemas nacionales para su utilización en las operaciones del Banco. Al respecto surgen dos preguntas: ¿Cuán aplicable es la definición del BID del uso del sistema nacional? y ¿qué avances reales se han logrado en los últimos años, y específicamente hacia el logro de la meta de 2012?

## **2. Aplicabilidad de la definición**

- 3.32 Se ha mencionado que el BID considera que las adquisiciones en virtud de LPN – que por lo tanto se ubican por debajo de los montos límites de la LPI– cumplen con la definición de sistema nacional, a los efectos de considerar su uso en las actividades financiadas por el BID.
- 3.33 Los montos límites de la LPI varían considerablemente entre los países: para adquisiciones de obras, de US\$1.000.000 en Guyana a US\$25 millones en Brasil; para adquisiciones de bienes, de US\$100.000 en Belice a US\$3.000.000 en México; para servicios de consultoría, de US\$100.000 en Surinam a US\$500.000 en Argentina (ver Cuadro 4). Los montos límites han permanecido relativamente estables, y no hay indicios de que ninguno haya sido manipulado con el objeto de aumentar la probabilidad de validar el uso de los sistemas nacionales en las actividades financiadas por el BID. Estas diferencias subrayan la necesidad de efectuar diagnósticos específicos para cada país y recomendaciones impulsadas por los países.

<b>Cuadro 4. Montos Límites del BID para Adquisiciones</b>				
<b>PAÍS</b>	<b>LPI</b>			<b>Preselección internacional Servicios de consultoría</b>
	<b>Obras</b>	<b>Bienes</b>		
ARGENTINA	≥5.000.000	≥500.000		≥500.000
BAHAMAS	≥3.000.000	≥150.000		≥200.000
BARBADOS	>3.000.000	>150.000		>200.000
BELICE	≥1.000.000	≥100.000		≥200.000
BOLIVIA	≥3.000.000	≥200.000		≥200.000
BRASIL	≥25.000.000	≥5.000.000		≥1.000.000
CHILE	≥5.000.000	≥350.000		≥500.000
COLOMBIA	≥10.000.000	≥1.000.000		≥500.000
COSTA RICA	>3.000.000	>250.000		>200.000
ECUADOR	≥3.000.000	≥250.000		≥200.000
EL SALVADOR	≥5.000.000	≥250.000		≥200.000
GUATEMALA	≥1.500.000	≥150.000		≥200.000
GUYANA	≥1.000.000	≥100.000		≥100.000
HAITÍ	≥1.000.000	≥100.000		≥100.000
HONDURAS	>1.500.000	>150.000		>200.000
JAMAICA	≥1.500.000	≥150.000		≥200.000
MÉXICO	≥15.000.000	≥3.000.000		≥500.000
NICARAGUA	≥1.500.000	≥150.000		≥200.000
PANAMÁ	≥3.000.000	≥250.000		≥200.000
PARAGUAY	≥3.000.000	≥250.000		≥200.000
PERÚ	>3.000.000	>250.000		>350.000
REPÚBLICA DOMINICANA	≥3.000.000	≥250.000		≥200.000
SURINAM	≥1.000.000	≥100.000		≥100.000
TRINIDAD Y TOBAGO	≥3.000.000	≥250.000		≥200.000
URUGUAY	≥3.000.000	≥250.000		≥200.000
VENEZUELA	≥5.000.000	≥250.000		≥350.000
<b>Promedio</b>	<b>4.350.000</b>	<b>530.000</b>		<b>655.000</b>
<b>Fuente: FMP</b>				

3.34 En términos de cantidad de contratos, el 92% de los contratos financiados con recursos del BID estaba por debajo de los montos límites para la LPI en 2011. En términos de valor, no obstante, solo el 32% del total de los montos contractuales se ubicaba por debajo del monto límite de la LPI (para obras o para requisitos internacionales de preselecciones de servicios de consultoría).

- 3.35 Los datos muestran una relación directa entre los montos límites de las adquisiciones y el tamaño del país: salvo algunas excepciones, los montos límites más altos se dan en los países más grandes y poblados. Asimismo, cabe destacar que los montos límites para los PRMA son de tres a ocho veces más elevados que los de los demás países.<sup>11</sup> La combinación de esta conclusión con la evidencia de que los sistemas de adquisiciones en los PRMA tienen una mejor calificación que los de los demás países, demuestra la gran aplicabilidad del uso por parte del Banco de montos límites para las LPN al momento de validar los sistemas nacionales para ser utilizados en las operaciones del Banco –a pesar de que un alto porcentaje del valor total se contrata bajo procesos de LPI. Además, la utilización de LPN como norma para la adquisición de bienes y servicios se relaciona lógicamente con los esfuerzos para fortalecer la capacidad nacional en adquisiciones.

### 3. Avances al 2012

- 3.36 A diciembre de 2012, los sistemas de adquisiciones habían sido, o se esperaba que fueran, validados para cinco países –Chile (aprobado en diciembre de 2010), México (aprobación prevista para fines de 2012) y Brasil, Colombia y Ecuador (aprobación prevista para el 2013). Estas validaciones del “uso total” aplican a la mayoría de los subsistemas nacionales de adquisiciones. (El uso “parcial” se refiere al uso de uno o más subsistemas). Todas las validaciones están sujetas a condiciones y dependen de acuerdos específicos acerca del uso continuo de ciertas buenas prácticas (cuyo incumplimiento acarrearía la suspensión del uso del subsistema nacional para adquisiciones en operaciones del BID). Además de estos cuatro países, muchos otros lograron avances en el uso de uno o más de los cuatro subsistemas principales de adquisiciones (ver Cuadro 5).

<b>Cuadro 5. Resumen de Solicitudes para y Validación de los Principales Subsistemas de Adquisiciones</b>			
<b>Tipo de subsistema</b>	<b>Solicitudes recibidas 2007-2011</b>	<b>Solicitudes validadas 2007-2011</b>	<b>Solicitudes en trámite (a septiembre de 2012)</b>
Sistema de información	9		8
Contratación de consultor individual	4	1	5
Comparación de precios	11	4	7
LPN*			
Parcial	3	1	2
Avanzada	7	1	4

Fuente: FMP.

\* LPN parcial se refiere al uso de uno o más subsistemas; LPN avanzada se refiere al uso de una mayoría de subsistemas, como por ejemplo, el caso de Chile. Con respecto a los servicios de consultoría, los términos LPI y LPN se refieren a los montos límites para preseleccionar empresas internacionales versus preseleccionar empresas nacionales.

<sup>11</sup> Los 10 PRMA son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela. Una evaluación paralela de OVE examina el rol del banco en esos países.

- 3.37 En vista de que el Banco está utilizando uno o más subsistemas en 14 países, y dado que hay muchas otras solicitudes actualmente en camino de validación, los resultados esperados para 2012 casi seguro se lograrán y muy probablemente, se superarán. (Sin embargo, no es probable que las cinco solicitudes en curso para la contratación de consultores individuales puedan validarse en 2012). En efecto, la importancia de los distintos subsistemas varía y el uso de procedimientos nacionales para compras tiene distinta relevancia financiera e institucional que la validación de la LPN. No obstante, los avances en la implementación desde la formulación de la estrategia han sido considerables.
- 3.38 Uno de los motivos de este progreso ha sido la demanda mayor a la esperada por parte de los países, en parte porque la crisis financiera ha intensificado el interés en aumentar la eficiencia del gasto y en parte debido al éxito inicial logrado en despolitizar las adquisiciones al centrarse en mejoras concretas y adaptadas a cada país. El número de solicitudes nuevas en 2012 sugiere un aumento del interés de los países, una difusión positiva por parte del personal fiduciario en las oficinas de país o, probablemente, una combinación de ambos factores. Para estar seguros, sería útil seguir el progreso de las solicitudes de los países que estaban en curso a fines de 2012 en 2013 y 2014.

#### **4. Diseminación de buenas prácticas**

- 3.39 Además de alcanzar los resultados mencionados anteriormente, el Banco ha adoptado medidas concretas para difundir buenas prácticas y fomentar la creación de redes de adquisiciones. La principal red externa es la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, o RICG, que el Banco utiliza como un foro para la diseminación y el intercambio de ideas, y la red interna especializada, que organiza conferencias especializadas, intercambia información y responde a solicitudes de información de contrapartes gubernamentales. Asimismo, el Banco ha tomado un rol de liderazgo en la promoción de buenas prácticas en gestión financiera incluyendo, entre una variedad de iniciativas, la participación en la iniciativa CReCER en Contabilidad y Responsabilidad para el Crecimiento Económico Regional. Sumado a esto, el Banco está tomando medidas especiales de difusión en los países de menor capacidad.
- 3.40 La RICG patrocina una conferencia anual de los responsables de adquisiciones de los 26 países de ALC, organizada bajo la tutela de la Organización de Estados Americanos, con importantes contribuciones y aportes del Banco, y financiación complementaria proporcionada también por otras organizaciones. La conferencia incluye sesiones plenarias, con presentaciones de expertos internacionales y especialistas del Banco, y sesiones privadas de acceso restringido en las que los funcionarios de las agencias gubernamentales participantes se reúnen para discutir problemas comunes, intercambiar experiencias y, aún más importante, formular solicitudes de apoyo para iniciativas subregionales.

## **D. Principales cuestiones en los sistemas nacionales fiduciarios**

### **1. Mejor práctica versus “adaptación al país”**

- 3.41 Una cuestión clave inherente en la Estrategia fue cómo reconciliar el énfasis en implementar la mejor práctica y un código uniforme de adquisiciones del CAD/OCDE con la promoción de un enfoque gradual y adaptado a cada país – dado que las normas y los procesos institucionales siempre deben ser adaptados a las circunstancias locales, incluyendo su capacidad administrativa. El Banco ha abordado la situación de la siguiente manera. El país tiene sus propias funciones, prioridades y sistemas, y controla el proceso; los funcionarios del Banco examinan los sistemas nacionales a la luz de los estándares internacionales y determinan si es necesario efectuar verificaciones, controles o informes adicionales para cumplir aspectos específicos de esos estándares. Por lo tanto, los estándares se utilizan como una guía para el largo plazo y no como una prescripción del tipo “todo o nada”, y el Banco opera de manera flexible, adaptándose a las condiciones del país, del sector y del proyecto.<sup>12</sup>
- 3.42 Sin embargo, para fortalecer la capacidad se requiere dar respuesta a los deseos de los gobiernos y tener consistencia genérica con los buenos estándares internacionales. Por ejemplo, elegir cuál entre los muchos subsistemas será mejorado (y eventualmente adoptado para su uso en las actividades financiadas por el Banco) también requiere afrontar el desafío más grande de aplicar una secuenciación adecuada, esto es, elegir entre las distintas posibles mejoras aquellas que tengan más probabilidad de generar cambios positivos y, por lo tanto, promover el objetivo último de lograr un sistema eficiente y coherente. No hay evidencia de que el Banco haya abordado este tipo de desafío de forma sistemática durante la etapa inicial de implementación de la estrategia.

### **2. El rol del Directorio y el riesgo de sufrir retrocesos**

- 3.43 El Directorio estableció que tendría que aprobar toda certificación o validación de los sistemas nacionales de adquisiciones a ser utilizados en las actividades del Banco. La recomendación original había sido que la aprobación de la Estrategia también implicaba modificar la política del BID para permitir incluir el uso de sistemas nacionales entre las opciones disponibles. En ese momento, el Directorio sólo acordó otorgar “exenciones” de uso de los sistemas del BID para los países cuyos propios sistemas hayan sido certificados como conformes con los estándares internacionales. Esto presenta un problema desde el punto de vista de la imagen y las relaciones públicas, porque un gobierno que finalmente cumple con los estándares internacionales no quiere que se le otorgue una “exención”, sino que sus sistemas reciban formalmente el “sello de aprobación” del BID.

---

<sup>12</sup> Esta es una motivación detrás del objetivo de reforma fiduciaria de incorporar el personal fiduciario de las oficinas a los equipos de los proyectos, ver el análisis que se presenta en la Sección 5.

- 3.44 Al mismo tiempo, existe una preocupación entendible sobre el riesgo de retrocesos –es decir, que luego de que se hayan validado los sistemas de un país para ser utilizados por el Banco, un nuevo gobierno cambie ciertas reglas básicas o no implemente sus propios procedimientos. Existen salvaguardas técnicas, la validación depende de acuerdos y condiciones específicas, el Banco lleva a cabo un seguimiento, y los especialistas del Banco en el país mantienen un diálogo constante con el gobierno y pueden intentar prevenir cualquier vuelta atrás o encontrar soluciones para atenuar los problemas –aunque este riesgo no puede ser eliminado por completo.

### **3. Tensión entre el enfoque en “fortalecimiento” y el enfoque en “uso”**

- 3.45 Algunos entrevistados expresaron su escepticismo acerca de la conexión entre el enfoque en “uso” y el enfoque en “fortalecimiento” de la estrategia. Con suficiente tiempo, el mayor uso de los sistemas nacionales debería conducir a obtener mejores resultados. No obstante, el aumento del uso de los sistemas nacionales está impulsado por preocupaciones internas, mientras que el logro de mejores resultados está impulsado por preocupaciones de desarrollo. Existe una desconexión temporal inevitable entre la agenda de sistemas nacionales y la agenda de resultados en el desarrollo, y el beneficio del fortalecimiento de la capacidad requerirá mucho más tiempo para materializarse que elegir victorias fáciles en términos de uso de subsistemas nacionales.

### **4. Desafíos a futuro**

- 3.46 En las entrevistas, se mencionaron cuatro desafíos que enfrenta la futura implementación de la estrategia:
- La dotación de personal todavía no está en línea con la estrategia y el perfil de los especialistas debería ir cambiando de modo de incluir un conjunto de habilidades más estratégicas y orientadas al desarrollo.
  - La memoria institucional, actualmente muy débil, necesita ser fortalecida para garantizar la transferencia de conocimiento relevante sobre un sector determinado en un país determinado.
  - El puente necesario entre la Estrategia de Sistemas Nacionales a nivel macro y su implementación en los sectores individuales todavía no se ha construido. Es momento de explorar si, por ejemplo, existen patrones sistemáticos de mejor uso de los sistemas nacionales, o mayores ganancias en eficiencia, o desarrollo más rápido en el fortalecimiento de la capacidad, en los distintos sectores.
  - El uso de sistemas nacionales fiduciarios a menudo está restringido por la demanda, dado que los funcionarios del gobierno perciben los procedimientos del BID como una garantía de integridad y una manera de minimizar los riesgos de reputación o corrupción (así como limitar la exposición personal). La renuencia de algunos gobiernos a aceptar la responsabilidad de utilizar sus sistemas nacionales debería disminuir en el futuro a medida que continúa la experiencia positiva.

## **E. Supervisión basada en los riesgos fiduciarios**

- 3.47 La introducción del modelo de supervisión basada en riesgos fiduciarios es parte de una iniciativa amplia e integral del Banco para mejorar sus servicios y lograr mayor efectividad en el desarrollo. FMP está a cargo de la coordinación de la iniciativa, con participación de VPC, VPS, LEG/FIN y SPD, bajo un marco conceptual aprobado por el Comité de Políticas Operativas. Los cuatro objetivos principales –gestión activa del riesgo, supervisión basada en resultados, reducción de los costos de transacción y mayor uso de los sistemas nacionales– se articulan en 10 componentes:
- supervisión basada en riesgos
  - supervisión modernizada
  - fortalecimiento y uso de sistemas nacionales
  - adquisiciones modernizadas
  - gestión financiera modernizada
  - nuevo modelo de supervisión para la cooperación técnica y el Fondo Multilateral de Inversión
  - planificación mejorada
  - cambio cultural
  - fortalecimiento de la capacidad de los clientes
  - nuevo rol del personal fiduciario
- 3.48 La racionalidad de encomendar una iniciativa de reforma tan amplia a la división responsable del área específica de riesgo fiduciario no es clara, dado que muchos otros riesgos también afectan la eficiencia de la asistencia del Banco y su impacto en el desarrollo. También existe el riesgo de que esto pueda diluir la efectividad de la propia FMP al sobrecargarla con desafíos mucho mayores a su mandato claro y accionable.
- 3.49 La presente sección aborda en particular los aspectos relacionados con la supervisión basada en riesgos de la iniciativa, a la que se refieren los compromisos del BID-9.
- 3.50 Se han establecido lineamientos para la gestión del riesgo en los proyectos con garantía soberana que implican, entre otras cosas, una revisión de los procesos de adquisiciones y supervisión financiera. El marco de gestión basado en riesgos del Banco utiliza la identificación y la evaluación de riesgos como factores fundamentales para la supervisión de proyectos; el personal debe determinar de forma permanente qué riesgos deben ser gestionados, e identificar e implementar medidas de mitigación. Del análisis del marco y los principales documentos relacionados, se desprende que los principios y los criterios para la supervisión

basada en riesgos son complejos pero prácticos en su dimensión operativa. A continuación, se resumen brevemente.<sup>13</sup>

3.51 Durante la preparación de un proyecto, el equipo lleva adelante una evaluación de los riesgos fiduciarios, incluyendo, entre otras cosas, una evaluación de la capacidad institucional del organismo ejecutor. La evaluación arroja un nivel inicial de riesgos fiduciarios, que determina la intensidad y el foco inicial de la supervisión. A lo largo de la vida del proyecto, se espera que el equipo monitoree la capacidad del organismo y actualice la evaluación.

- En adquisiciones, el Banco puede optar por supervisar las transacciones a través de revisiones *ex ante* (para alto riesgo) o *ex post* (para bajo riesgo), como se refleja en el plan de adquisiciones. Los montos límites para las revisiones *ex post* se fijan de acuerdo a tres niveles de riesgo de adquisiciones. Del mismo modo, la frecuencia de las revisiones *ex post* varía según el nivel de riesgo. Asimismo, las decisiones sobre los procesos sujetos a revisiones *ex ante* se clasifican en tres niveles de complejidad. Las decisiones en las dos categorías menos complejas recaen en el líder del equipo del proyecto con asesoramiento específico del especialista del equipo, y las decisiones más complejas (normalmente aquellas asociadas con los procesos de selección basada en una sola fuente por encima de ciertos montos) son responsabilidad del gerente del sector con asesoramiento especializado del comité de adquisiciones del proyecto.
- En gestión financiera, los principios y los procesos son similares. Se evalúa la capacidad institucional para administrar el presupuesto del proyecto, se identifican los tres niveles de riesgo presentes y las medidas de mitigación se incorporan al diseño del proyecto, que también se reflejan en el plan de supervisión de gestión financiera. La intensidad de la supervisión también varía según el nivel de riesgo y se aplican procedimientos específicos a la gestión de desembolsos, auditoría externa y visitas de inspección. La diferencia principal con adquisiciones es que la supervisión de la gestión financiera no implica una revisión *ex ante* de las transacciones financieras.

3.52 FMP considera que la proximidad y la intervención en tiempo real son esenciales para implementar estas modalidades de supervisión basada en riesgos fiduciarios de manera eficiente y oportuna. Este es un motivo fundamental para ubicar al 75% del personal fiduciario del Banco en las oficinas de país. Asimismo, actualmente dicho personal forma parte integral de los equipos de proyectos.

3.53 Los encuestados han planteado una serie de cuestiones:

- El riesgo de las adquisiciones se identifica en forma periódica en el diseño del proyecto pero no siempre se registra, lo que dificulta el seguimiento del riesgo durante la supervisión.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ver, en particular, Guía de Gestión de Riesgos, de noviembre de 2010, OP-451-1; Guía de Supervisión Fiduciaria de Adquisiciones, OP-272-2; Guía de Supervisión Financiera, de diciembre de 2009; y Términos de Referencia para la Revisión Ex-post de los Procesos de Adquisiciones, septiembre de 2011.

- Las responsabilidades relativas de los líderes de equipo de proyectos y los especialistas de adquisiciones miembros del equipo del proyecto no están claramente definidas –a pesar de que la responsabilidad sobre la gestión de riesgos del proyecto, en principio, recae en el líder del equipo.<sup>15</sup>
- Los avances en la acreditación en adquisiciones han sido muy lentos, lo que genera riesgos de demoras en el proyecto y de implementación inadecuada del modelo de supervisión basada en riesgos en el Banco como conjunto.<sup>16</sup>

3.54 En términos generales, la implementación inicial de los aspectos fiduciarios del modelo de supervisión basada en riesgos ha sido moderadamente satisfactoria. Una encuesta al personal que se llevó a cabo recientemente como parte de una revisión interna del Banco, indica que los especialistas en adquisiciones parecen tener una visión mucho más positiva sobre el éxito de la iniciativa que los líderes de equipo de proyectos. De todos modos, casi la mitad de los líderes de equipo considera que la función de adquisiciones ha, de hecho, mejorado. La encuesta también señala un consenso entre ambos grupos en cuanto a que el enfoque en resultados ha aumentado y los costos de transacción han disminuido. Con la reforma todavía reciente, será necesario que transcurra cierto tiempo antes de que se pueda establecer el impacto sobre la eficiencia del proyecto y la efectividad en el desarrollo.

## **F. Avances en la implementación: Sistemas de efectividad en el desarrollo**

3.55 Los sistemas de efectividad en el desarrollo comprendidos en la Estrategia de Sistemas Nacionales incluyen planificación estratégica, estadísticas y M&E. La Estrategia no incluye ninguna disposición en particular respecto de los sistemas estadísticos –el Banco trabaja en colaboración con el Banco Mundial para mejorarlos. Con respecto a la planificación estratégica, el análisis contenido en la Estrategia es genérico –concluyendo que “los sistemas de planificación estratégica en la Región todavía están evolucionando”, pero sin proporcionar ninguna orientación en cuanto a la dirección probable o deseable de esta evolución. El tema de planificación podría haber sido sustantivo y accionable si el enfoque hubiera sido en los sistemas y métodos concretos para preparar y valorar

<sup>14</sup> Cabe destacar, sin embargo, que antes del lanzamiento del módulo de riesgo en OPMAS a mediados de 2011, los planes de supervisión estaban basados en riesgos pero no había un sistema específico para registrar el nivel de riesgo de un proyecto.

<sup>15</sup> “El Líder de Equipo será responsable de organizar y aplicar los procedimientos de gestión de riesgos durante la etapa de preparación del proyecto. Para lograr esto, el Jefe de Equipo buscará la experiencia relevante en las diferentes unidades del Banco, organizará el equipo de trabajo con opinión experta en riesgos...”. (*Guía para la Gestión de Riesgos*, pág. 19). Tal confusión no existe en gestión financiera, donde el especialista de gestión financiera es el único responsable explícito de la supervisión –ya sea directamente o, en algunos casos, mediante su tercerización.

<sup>16</sup> A mediados de 2012, de un total de 127, solo nueve especialistas de sector estaban acreditados; algunas divisiones con un gran volumen de procesos de adquisiciones no tenían personal acreditado; y asimismo faltaba personal acreditado en varios países con gran riesgo de adquisiciones.

los proyectos de inversión pública, y en los procesos de programación de inversiones públicas en el contexto de una perspectiva de gastos de mediano plazo. Estos temas están incluidos como parte de uno de los cinco pilares del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP, que se analiza a continuación), pero ninguno de ellos se menciona en la estrategia o en los informes posteriores sobre sistemas nacionales. De hecho, solo queda M&E bajo la rúbrica de “efectividad en el desarrollo”. Y sobre M&E, la Estrategia considera que el desarrollo de los sistemas nacionales en ALC está “todavía en una etapa experimental, de diseño o de implementación”.

## **1. Resultados esperados para el año 2012**

3.56 Los resultados esperados para 2012 son los siguientes:

- “Estándares técnicos para evaluar los sistemas de efectividad en el desarrollo en base al Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) aplicados para diagnósticos en al menos siete países;
- Proyectos financiados por el Banco que utilicen sistemas nacionales de planificación y/o M&E en al menos cinco países;
- Aumento de un punto (en una escala de 5) en las calificaciones del SEP para planificación estratégica y M&E en al menos cinco países con intervenciones para el fortalecimiento institucional apoyadas por el Banco”.

3.57 El primero de estos resultados esperados es ambiguo. Si se interpreta como la mera aplicación de estándares técnicos (no especificados) sobre la base de los resultados de la encuesta del SEP, es casi seguro que se alcanzará el resultado. La primera fase de la encuesta del SEP, durante 2008-09, abarcó 25 de los 26 países, y la segunda encuesta –basada en un manual y cuestionario ligeramente revisados y actualizados– se lanzó en junio de 2012. Hacia fines de 2012, se habrán lanzado al menos 20 encuestas y es probable que se hayan completado al menos siete. Sin embargo, no es clara la relevancia que tienen estas encuestas para la promoción del uso efectivo de sistemas de M&E en sectores específicos y proyectos financiados por el Banco.

3.58 El segundo resultado esperado también es ambiguo: no queda claro cómo pueden “utilizarse” los “sistemas nacionales de planificación” en los proyectos del Banco. Si el resultado esperado se refiere al uso de sistemas de M&E en los proyectos del Banco, este resultado se ha logrado hace tiempo, dado que los proyectos en varios países ya utilizan los indicadores de desempeño y los sistemas de monitoreo del ministerio y gobierno correspondiente.

3.59 El logro del tercer resultado esperado no podrá evaluarse hasta el 2013, cuando finalice la segunda encuesta del SEP. La meta del aumento de la calificación en un punto entero puede haber sido muy ambiciosa, a pesar de estar limitada a solo cinco países. En todo caso, resulta difícil ver la relevancia de esta métrica agregada en el mayor uso del Banco de sistemas nacionales individuales de M&E

en proyectos individuales del Banco –en particular, teniendo en cuenta que el indicador combina planificación estratégica y M&E, dos pilares bastante distintos del SEP.

## **2. El Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)**

- 3.60 El SEP es un complemento del Programa del Banco de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo (PRODEV). Este informe no se ocupa de las actividades del PRODEV, sino solo del uso del SEP en la Estrategia de Sistemas Nacionales. La encuesta del SEP se articula en torno a cinco pilares: planificación estratégica, presupuesto basado en resultados, gestión financiera/adquisiciones/auditoría, gestión de programas y proyectos y M&E. Dicha encuesta se lleva a cabo en forma periódica en cada país y tiene diversos propósitos. Es eficaz en términos de costos –utiliza los resultados de otras encuestas, evaluaciones PEFA, revisiones de adquisiciones, y documentos similares– y cuenta con la guía y los controles de calidad internos de un pequeño núcleo de profesionales del Banco. También colabora con el diálogo con los países y contribuye al desarrollo de la memoria institucional<sup>17</sup>.
- 3.61 La coordinación entre el SEP y el lado operativo es satisfactoria, dado que los especialistas de ICS y FMM en las oficinas de país son las contrapartes de los gobiernos en relación con el SEP, que organizan y participan en las reuniones de lanzamiento de las encuestas y brindan asistencia a los consultores externos durante las entrevistas y la recolección de información. A juzgar por las visitas realizadas a las oficinas de país, las consultas con los especialistas del Banco en el área, incluyendo a los especialistas fiduciarios, son informales pero numerosas. Algunos de los funcionarios del Banco que han trabajado en operaciones en el país en cuestión actúan como revisores pares. Una parte fundamental de la metodología es minimizar la posibilidad de efectuar juicios individuales discrecionales –y por lo tanto no comparables. En consecuencia, cada punto del cuestionario está acompañado de definiciones claras en un manual. Asimismo, el proceso prevé la realización de evaluaciones independientes por parte de distintos consultores para cada país, aunque basadas en el mismo cuestionario.<sup>18</sup> En el

---

<sup>17</sup> El principal objetivo del PRODEV es apoyar a los países prestatarios en la mejora de la gestión del sector público en los gobiernos centrales y subnacionales mediante la financiación de asistencia y capacitación técnica para los funcionarios públicos.

<sup>18</sup> Una vez finalizados el manual y el cuestionario detallados, comienza el proceso de la encuesta con una reunión interna del BID y la selección de un consultor (preferentemente local) para realizar el cuestionario en el país de que se trate. Se llevan a cabo entrevistas estructuradas con funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil durante un período de dos semanas. Asimismo, se espera que el consultor interactúe con miembros de comunidades de prácticas establecidas en el país sobre cuestiones de presupuesto, planificación y los demás pilares del PRODEV. En un plazo de tres a cuatro semanas se elabora un informe borrador, que primero se revisa dentro del equipo central del PRODEV en ICS y luego se somete a revisión por pares, a cargo de otros colegas del Banco. Finalmente, luego de las revisiones apropiadas, es objeto de un ejercicio de validación con el gobierno. Si el gobierno está de acuerdo, se publican los resultados. Todo el proceso, desde el lanzamiento hasta la validación, lleva de tres a seis meses. En consecuencia, la mayoría de las encuestas estarán listas a principios de 2013.

Cuadro 6 se muestran los resultados de una encuesta del PRODEV anterior basada en los tres pilares más relacionados con la agenda global de sistemas nacionales.

**Cuadro 6: Resultados de la Encuesta del SEP**

	<b>Año</b>	<b>Pilar 2: Presupuesto basado en resultados</b>	<b>Pilar 3: gestión financiera, auditoría y adquisiciones</b>	<b>Pilar 5: Seguimiento y evaluación</b>
Argentina	2008	2,1	3,3	1,2
Bahamas	2009	0,3	1,9	0,8
Barbados	2009	1,0	2,5	1,1
Belice	2010	0,2	0,9	0,4
Bolivia	2009	1,1	2,3	1,1
Brasil	2009	3,8	4,0	3,9
Chile	2008	4,4	4,5	4,5
Colombia	2008	1,7	3,5	3,7
Costa Rica	2008	1,5	3,2	3
Ecuador	2008	1,6	2,3	1,7
El Salvador	2010	0,5	2,5	0,7
Guatemala	2009	1,4	3,0	1,5
Guyana	2010	0,6	1,0	0,3
Haití	2009	0,5	1,3	1,1
Honduras	2008	1,1	2,0	2,2
Jamaica	2010	0,7	2,2	0,5
México	2008	2,5	4,0	3,3
Nicaragua	2008	1,3	2,5	1
Panamá	2008	1,3	2,7	1
Paraguay	2009	1,1	2,3	0,4
Perú	2009	2,6	3,1	1,2
República Dominicana	2009	1,0	2,0	1,4
Surinam	2009	0,5	1,4	1,2
Trinidad y Tobago	2008	0,6	1,5	0,8
Uruguay	2008	1,8	2,5	1,3
<b>Promedio</b>		<b>1,4</b>	<b>2,5</b>	<b>1,6</b>
<i>Nivel alto de GpRD (a)</i>		3,1	4,0	3,9
<i>Nivel medio de GpRD (b)</i>		1,3	2,5	1,3
<i>Nivel bajo de GpRD (c)</i>		0,5	1,5	0,7
<i>Países de renta media alta (d)</i>		2,3	3,2	2,3
<i>Otros países</i>		0,9	2	1,15
Fuente: BID, La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe, Washington, DC, 2010.				
a GpRD significa “gestión para resultados en el desarrollo”. Los países con un nivel alto de GpRD son Brasil, Chile, Colombia, y México.				
b Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.				
c Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay y Surinam.				
d Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.				

- 3.62 Si bien las diferencias entre los distintos países son relativamente pequeñas, la relación general con el nivel de desarrollo es clara. Para los pilares de presupuesto basado en resultados, sistemas fiduciarios y M&E, los puntajes de la encuesta son

sistemáticamente más bajos en los países de renta baja, más altos en los países de renta alta e intermedios en los países de renta media.

## **G. Probabilidad de impacto**

- 3.63 La probabilidad de que la Estrategia tenga un impacto positivo está relacionada indirectamente con los avances en la implementación y la calidad de las disposiciones sobre sistemas nacionales incorporadas en las notas fiduciarias y los perfiles fiduciarios. Cada Estrategia de País aprobada después de 2009 contiene disposiciones relacionadas con el mayor uso de los sistemas nacionales en el futuro (el Anexo A resume esas disposiciones en varias Estrategias de País). Si bien algunas de estas disposiciones son genéricas y otras algo insustanciales, la mayoría son significativas y accionables.
- 3.64 La probabilidad de impacto también depende de la efectividad de las grandes intervenciones para el fortalecimiento de la capacidad llevadas a cabo por FMM e ICS y aquellas bajo el programa PRODEV. El impacto también es propiciado por las pequeñas actividades realizadas por FMP para cubrir vacíos específicos en subsistemas nacionales individuales para que eventualmente puedan ser utilizados por el Banco (cerca de US\$1.000.000, dividido en partes iguales entre gestión financiera y adquisiciones). Independientemente de cuán efectivas sean estas pequeñas actividades, es esencial desarrollar un mecanismo para garantizar que estén totalmente coordinadas con las operaciones mucho más grandes que realizan FMM e ICS.

### **1. ¿Es importante la renta nacional?**

- 3.65 La primera encuesta del PRODEV (ver Cuadro 6) resultó en un puntaje mucho mayor para los sistemas nacionales en los 10 países con renta más alta que aquellos de los restantes 16 países. Esta conclusión también está respaldada por los resultados de las 22 evaluaciones PEFA llevadas a cabo en 21 países de ALC (la evaluación se repitió en Haití) desde la creación del PEFA a mediados de 2005 hasta mediados de 2012 (ver Cuadro 7).<sup>19</sup>
- 3.66 Las evaluaciones PEFA corresponden a distintos años para cada país, y por lo tanto es difícil discernir el impacto del tiempo del de la renta nacional. De todos modos, los puntajes PEFA generalmente superiores para la mitad de los países que tienen mayor renta en comparación con la mitad de los países de menor renta concuerdan en términos generales con los resultados de la encuesta del PRODEV, que se llevó a cabo más o menos en el mismo período en todos los países.

---

<sup>19</sup> Si bien existen dudas sobre ciertos aspectos de las evaluaciones PEFA y sus modalidades, en general, las evaluaciones PEFA son reconocidas como el mejor “mapa” disponible de las fortalezas y debilidades de un sistema financiero público (ver detalles sobre la metodología y las principales cuestiones en PEFA.org). Si bien se resumen las 22 evaluaciones, como algunos gobiernos no han otorgado su permiso para publicar el informe PEFA y por lo tanto se debe mantener la confidencialidad de los datos, solo se muestran los promedios.

- 3.67 En adquisiciones, el puntaje promedio es casi el mismo para los países con mayor y menor renta. Sin embargo, los montos límites de la LPI son importantes para evaluar la extensión del uso de los sistemas nacionales, dado que el Banco lo define como el uso de sistemas por debajo del monto límite de la LPI. Los montos límites promedios son mucho mayores en algunos de los países de renta alta que en el resto de los países prestatarios del Banco: US\$7,7 millones contra US\$2,25 millones para obras, US\$1,1 millones contra US\$180.000 para bienes y US\$1,4 millones contra US\$190.000 para servicios de consultoría preseleccionados internacionalmente (ver Cuadro 4). Por lo tanto, el ámbito potencial de aplicación de los sistemas nacionales de adquisiciones por parte del Banco es consecuentemente mucho mayor en los países de mayor renta.

**Cuadro 7. Puntajes de las evaluaciones PEFA, 22 Países de América Latina y el Caribe 2005-2012**

	Promedio "Mayor" Renta <sup>1</sup>	Promedio "Menor" Renta <sup>2</sup>	Diferencia
<b>INDICADOR DE DESEMPEÑO DE GESTION FINANCIERA PÚBLICA</b>			
<b>CREDIBILIDAD DEL PRESUPUESTO</b>			
Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	3,22	3	0,22
Composición del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	2,44	2,625	-0,18
Ingresos efectivos agregados en comparación con el presupuesto original aprobado	3,56	3,17	0,39
Saldo y monitoreo de los atrasos de pagos de gastos	2,92	2,17	0,75
<b>ALCANCE Y TRANSPARENCIA</b>			
Clasificación del presupuesto	2,50	3,00	-0,50
Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	3,33	2,75	0,58
Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales	3,33	2,50	0,83
Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	3,06	2,17	0,89
Supervisión del riesgo fiscal agregado de otras entidades del sector público	2,60	1,91	0,69
Acceso del público a información fiscal clave	3,10	2,33	0,77
<b>CICLO PRESUPUESTARIO</b>			
<b>I. Presupuesto basado en políticas</b>			
Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	3,33	2,71	0,63
Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	2,55	2,04	0,51
<b>II. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria</b>			
Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	3,30	3,08	0,22
Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	2,90	2,63	0,28
Eficacia en materia de recaudación de impuestos	2,15	2,40	-0,25
Previsibilidad de la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	3,22	2,21	1,01
Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	3,65	3,04	0,61
Eficacia de los controles de la nómina	2,70	2,04	0,66
Competencia, precio razonable y controles en materia de	2,15	2,18	-0,03

adquisiciones			
Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	2,65	1,92	0,73
Eficacia de la auditoría interna	2,10	1,73	0,37
<b>III. Contabilidad, registro e informes</b>			
Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	3,00	2,36	0,64
Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	2,40	1,33	1,07
Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	2,80	2,38	0,43
Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	2,65	2,00	0,65
<b>iv. Escrutinio y auditoría externa</b>			
Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	2,40	1,91	0,49
Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	2,44	2,36	0,08
Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	1,45	1,36	0,09
<b>PRÁCTICAS DE DONANTES</b>			
Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	2,30	2,28	0,02
Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de	1,50	1,38	0,13
Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	1,29	1,18	0,10
Fuentes: Informes PEFA e Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM)			
<sup>1</sup> Bahamas, Trinidad y Tobago, Barbados, Uruguay, Brasil, Costa Rica, Surinam, Colombia, Perú, RD			
<sup>2</sup> Jamaica, Ecuador, Belice, El Salvador, Paraguay, Guyana, Guatemala, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Haití			
Nota: Dado el período de tiempo, hay cuatro casos más en el período 2005-2009 que en el período 2010-2012, y la gran mayoría de las evaluaciones PEFA realizadas para el período 2005-2009 han sido para los países con menor renta.			

3.68 Por último, la proporción del costo de los proyectos del BID que corresponde a la administración y la implementación de los proyectos es más baja en los 10 países de mayor renta que en los 16 países restantes, lo que sugiere una mayor participación relativa del gobierno en la ejecución del proyecto y por lo tanto, indirectamente, un mayor uso de los sistemas nacionales en el proyecto (ver Anexo B).

3.69 Estas conclusiones representan una confirmación útil de la expectativa de que los países de renta alta tienden a tener sistemas de gestión pública más avanzados. La relevancia de la agenda de sistemas nacionales del Banco está dada por la presunción de que cuanto más sólido es el sistema nacional, mayor será la posibilidad de utilizarlo en los proyectos financiados por el Banco. Sin embargo, de conformidad con el requisito del Directorio, el Banco lleva a cabo actividades de fortalecimiento en los 26 países, en lugar de solo en aquellos en los que es más probable que las medidas sean exitosas en el futuro cercano.

## 2. ¿Es posible cuantificar el progreso en el uso de los sistemas nacionales?

3.70 El último resultado de la Estrategia de Sistemas Nacionales es la mejora de la capacidad de los países para gestionar su sector público. Ese resultado no puede evaluarse, mucho menos cuantificarse, salvo en el largo plazo y en el contexto de

un análisis institucional y económico exhaustivo. El resultado intermedio es la mayor utilización de los sistemas nacionales en sí misma, con el supuesto impacto positivo sobre el desarrollo de la capacidad y la eficiencia. Incluso ese mayor uso es extremadamente difícil de cuantificar –para un país determinado y, claramente, para la Región en su conjunto. No obstante, existen posibles indicadores sustitutos que pueden señalar si hay algún cambio.

- 3.71 Es posible que el aumento del uso efectivo de los sistemas nacionales en los proyectos del Banco esté asociado con una mayor participación de las entidades gubernamentales en la implementación de los proyectos y, como consecuencia, una mayor contribución de personal del gobierno a la administración del proyecto, y posiblemente menor necesidad de recurrir a una unidad ejecutora del proyecto (UEP) paralela. Por lo tanto, los indicadores sustitutos para el uso efectivo de los sistemas nacionales son: (i) la proporción de los costos totales del proyecto que corresponde a la administración y la implementación del proyecto y (ii) la frecuencia con que se crean UEP paralelas para implementar un proyecto del Banco. (Es importante recordar que estos indicadores no solo son muy aproximados, sino que la base de datos del Banco no cuenta con la información necesaria para generarlas fácilmente).
- 3.72 De todas formas, del análisis de los costos de administración de un proyecto en 54 préstamos aprobados entre 2006 y junio de 2012, y del uso de UEP paralelas en 707 préstamos aprobados durante el mismo período, surge información interesante (El análisis detallado se presenta en el Anexo C).
- Alcanzando el 3,9%, la proporción promedio del costo total asignado a la administración y supervisión (por el Banco) en los proyectos aprobados durante 2011-junio de 2012 fue sustancialmente inferior al 5,2% en los proyectos aprobados durante 2006-2010. (Y, nuevamente, como era de esperar, el porcentaje del costo administrativo fue menor en los PRMA que en los países con menor ingreso).
  - En relación con las UEP, la proporción de proyectos que incluyeron la creación de una UEP paralela fluctuó entre el 8% y el 10% de los proyectos aprobados en 2006-2011, y no se observa ninguna diferencia perceptible respecto a los proyectos aprobados en el período 2011-junio de 2012. No obstante, de los 51 proyectos aprobados durante los primeros seis meses de 2012, solo 2 (el 4%) incluyeron la creación de una UEP paralela. Teniendo en cuenta que, desde la introducción del nuevo ciclo de proyectos, la preparación y evaluación de un proyecto del BID lleva, en promedio, un poco más que un año, la preparación de la mayoría de los proyectos aprobados en la primera mitad de 2012 muy probablemente comenzó a fines de 2010, poco después del inicio de la implementación de la Estrategia de Sistemas Nacionales.

#### **IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS CON MIRAS AL FUTURO**

##### **A. El imperativo de coordinación**

- 4.1 En el BID está ampliamente reconocido –incluso por los gerentes de las divisiones clave involucrados– que la función de validación y la función operativa deben estar estrechamente coordinadas, en especial porque FMM e ICS forman parte de una Vicepresidencia distinta a la de FMP. Hasta ahora, la atmósfera ha sido mayormente constructiva y de colaboración, particularmente en campo, y no hay indicios de que existan conflictos “territoriales” o una falta considerable de coordinación horizontal. No obstante, existe el riesgo de que, con el tiempo, se establezcan límites rígidos y se dificulte el intercambio de información, salvo que se adopten medidas oportunas para contrarrestarlos. Deberían considerarse dos mecanismos en particular para garantizar que las tres divisiones involucradas tengan que reunirse en forma periódica y acordar el alcance y el contenido del apoyo brindado por el Banco para la mejora de los sistemas nacionales, tanto para su eventual validación como para proporcionar un vínculo sistemático con la agenda de más largo plazo de mejorar la capacidad institucional del estado.

##### **1. Una línea más clara entre los estándares y la financiación**

- 4.2 La división FMP tiene la responsabilidad de diagnosticar los sistemas fiduciarios, definir acciones concretas para mejorarlos, y eventualmente validarlos para ser utilizados en los proyectos del Banco –funciones que son cruciales para la efectividad en el desarrollo del Banco. En principio, FMP no debería encargarse de financiar actividades específicas, porque esa responsabilidad le corresponde a FMM (y a ICS para auditoría externa). En la práctica, también, esto aumenta los riesgos de desviar la limitada capacidad local de las reformas más grandes, lo que genera una duplicación de las actividades en curso y generando inconsistencias en las intervenciones del Banco y –posiblemente– conflictos de interés de facto. Sin embargo, no sería práctico establecer límites organizacionales rígidos entre validación y fortalecimiento de actividades. Los riesgos podrían en cambio evitarse mediante intercambios periódicos de información y una fuerte cooperación entre las divisiones. La forma más directa y efectiva de garantizar tal intercambio de información y cooperación es que los funcionarios de FMP identifiquen y lideren la implementación de todas las actividades concretas, pero con el acuerdo formal y la aprobación de financiamiento de FMM o ICS. Dado que las acciones concretas que se necesitan para lograr mejoras específicas en uno y otro subsistema son de corto plazo, focalizadas y requieren comparativamente menor financiamiento, sería ineficiente que cada una necesitara la aprobación de FMM o ICS. Por ende, se sugiere que los perfiles fiduciarios anuales (expandidos, como se sugiere abajo, a perfiles de gestión del gasto público) incluyan una lista de acciones concretas propuestas para mejorar la gestión financiera o los subsistemas de adquisiciones –dentro de un techo de fondos totales. Esta lista sería propuesta por FMP y las acciones serían administradas por el personal de

FMP. Sin embargo, la lista y el monto total de fondos serían formalmente acordados y aprobados por FMM e ICS. A finales de año, FMM e ICS recibirían un informe breve de FMP, que también serviría como base para la lista propuesta para el siguiente año, de forma “rotatoria”.

## **2. Ampliación de las evaluaciones fiduciarias a evaluaciones de “gestión del gasto público”**

- 4.3 Una segunda cuestión se relaciona con la integración de los aspectos del diseño de la gestión financiera pública (programación del gasto, cobertura y sistemas presupuestarios, elaboración del presupuesto, aprobación legislativa) y los aspectos de implementación (ejecución presupuestaria, controles del gasto, sistema de tesorería, contabilidad e informes, y auditoría interna y externa). La necesidad de tal integración ha sido reconocida en el área operativa al consolidar las funciones de gestión fiscal y del gasto en FMM. Sería apropiado hacerlo también en el área de diagnóstico.
- 4.4 La calidad generalmente alta de las notas y los perfiles fiduciarios es, en cierta medida, producto de un claro enfoque en el riesgo fiduciario, interpretado de manera estricta. No obstante, este enfoque también representa una limitación, dado que impide adoptar una visión integral de la gestión del gasto público. Algunos entrevistados han sugerido expandir las notas y perfiles fiduciarios actuales a una “nota de sistemas nacionales” comprehensiva que, además de los sistemas fiduciarios, comprenda todo el conjunto de sistemas nacionales relevantes –planificación, estadísticas, M&E y controles ambientales y sociales. A pesar de lo atractivo que suena, sería muy difícil de manejar y tendría un valor operativo limitado. La alternativa es permanecer dentro del dominio más limitado de las adquisiciones y finanzas públicas, pero usar la interpretación amplia de “riesgo fiduciario” –es decir, no sólo que el presupuesto se ejecute de conformidad con el presupuesto aprobado sino también que el propio presupuesto aprobado sea consistente con los objetivos macroeconómicos y de desarrollo, y conducente a la asignación eficiente de los recursos. Esto requeriría expandir el contenido actual de las notas y perfiles fiduciarios con módulos sobre la dimensión del diseño de la gestión del gasto, lo que convertiría a las notas en un producto conjunto de FMP, FMM e ICS. Además, las tres divisiones acordarían la responsabilidad de liderazgo (o la participación) en las evaluaciones PEFA. La capacidad de FMM en gestión de gasto necesitará ser reforzada para cumplir con las responsabilidades generales ligadas a la agenda de gestión fiscal y gasto público.

## **B. Seguimiento de los cambios en el uso de los sistemas nacionales**

### **1. Revisión de la taxonomía de los subsistemas de gestión financiera**

- 4.5 Tres sugerencias pueden mejorar el monitoreo sustantivo del uso de subsistemas de gestión financiera.

- La evidente diferencia en el uso entre los subsistemas de contabilidad e informes sugeriría monitorearlos en forma separada en el futuro.
- El monitoreo de “auditoría interna” como un subsistema nacional que puede ser utilizado en los proyectos del Banco, no parece tener mucha relevancia. Si a pesar de ello el indicador va a seguir siendo utilizado, y en post de la conformidad con la práctica de otros donantes, debería ser complementado con un monitoreo separado de uno o más tipos de *controles* internos de ejecución presupuestara
- Dejando de lado el ambiguo significado de “utilizar” un sistema presupuestario de un país en un proyecto del Banco, el “uso” reportado del 100% del sistema nacional de presupuesto de 23 países puede dar la incorrecta impresión de que estos sistemas son absolutamente satisfactorios, y no solo en los aspectos más restringidos relevantes a los riesgos fiduciarios.<sup>20</sup> Además, las etapas de diseño de gestión del gasto no están dentro del alcance de la función fiduciaria restringida. Por lo tanto, el subsistema “presupuesto” debería suspenderse por completo, a favor de una evaluación cualitativa periódica de la programación del gasto y la elaboración y aprobación del presupuesto.

## **2. Seguimiento de los costos de administración/ implementación de los proyectos**

- 4.6 Identificar las tendencias en el componente de administración/implementación del costo de un proyecto implica un trabajo largo y ad hoc (ver Anexo B). Esas tendencias pueden ser útiles no solo como un indicador para medir el uso de los sistemas nacionales, sino también para una variedad de propósitos del Banco. Para complementar la información actual sobre el uso de los sistemas nacionales, podría ser útil desarrollar un formato estándar y simple de cuadro de costos para los proyectos que, entre otras cosas, identifique específicamente el costo estimado (para el BID) de administración/implementación del proyecto, y se incluya en todos los documentos de proyecto presentados para la aprobación del Directorio.

## **C. Manejo del riesgo de retrocesos**

- 4.7 Incluso después de que el Banco haya considerado posible validar todo o parte de un sistema nacional de un país para su uso en las actividades financiadas por el Banco, la supervisión estricta sigue siendo necesaria—tanto para garantizar el apoyo continuo y fortalecer el funcionamiento de esos sistemas (y profundizarlos a nivel de los gobiernos subnacionales), como para ejercer una vigilancia contra posibles retrocesos o consecuencias imprevistas. Las propuestas de validación ya están asociadas a ciertas condiciones y acuerdos específicos, cuyo incumplimiento acarrea la suspensión del uso del subsistema o sistema en cuestión. Asimismo, sería útil considerar limitar las validaciones futuras a un período específico de

<sup>20</sup>

No es realista esperar que quienes diseñan las políticas o los usuarios generales de la información estarían al tanto de las definiciones técnicas de “sistema presupuestario” usado por FMP.

tiempo, transcurrido el cual se lleve a cabo una renovación automática por períodos subsiguientes, salvo que hubieran ocurrido eventos adversos importantes.

#### **D. Equilibrio entre gobernanza y flexibilidad de administración**

- 4.8 La experiencia positiva de los tres primeros años de la implementación de la Estrategia sugiere la consideración de dos cambios posibles. En primer lugar, el Directorio podría considerar autorizar a la Administración, a partir del 2013, a aprobar la validación de un sistema nacional de adquisiciones en un país en particular, sujeto a la ratificación ex post por parte del Directorio. (La sugerencia anterior de una validación de tiempo limitado debería hacer que tal cambio sea más aceptable). En segundo lugar, el Directorio podría considerar delegar la aprobación de las modificaciones de procedimientos operativos e indicadores específicos a la Administración. Este es el caso para gestión financiera, y hacerlo también para adquisiciones haría consistente el manejo de los sistemas fiduciarios.

#### **E. Prevención de malas prácticas y diseminación de buenas prácticas regionales**

- 4.9 Uno de los riesgos de desarrollo proviene de las muchas presiones de trasplantar a un país los sistemas fiduciarios o de otro tipo de sistemas desarrollados en países con características muy diferentes. Como institución regional confiable, el Banco se encuentra en una posición única para contrarrestar la presión sobre los países clientes de introducir innovaciones inapropiadas y costosas, principalmente mediante la diseminación de las lecciones de la experiencia real (errores y éxitos) en países y situaciones comparables.
- 4.10 Dado que es probable que países vecinos tengan características comunes y problemas similares, fomentar la emulación/cooperación subregional es parte de la solución. Debería prestarse atención a las posibilidades de difundir buenas prácticas específicas de un país a los países vecinos, lo que podría generar una dinámica emulativa. Las mejoras de los sistemas fiduciarios pueden representar una entrada ascendente (*bottom-up*) para lograr una cooperación subregional más estrecha –sobre la base de buenos antecedentes como la RICG y la difusión de tecnología en adquisiciones que ha seguido el modelo del sistema chileno, y que posiblemente genere ramificaciones positivas para la cooperación en otras áreas.

#### **F. Secuenciación de las mejoras en los subsistemas fiduciarios**

- 4.11 Para poder determinar la secuenciación apropiada de las acciones concretas para fortalecer uno u otro subsistema fiduciario, habría que intentar identificar los subsistemas mínimos cuyo funcionamiento eficiente es necesario para mejorar el sistema en conjunto. (En Colombia, por ejemplo, el Banco consideró que la consolidación de adquisiciones bajo un nuevo organismo central era un prerequisite para lograr mejoras importantes en el sistema). Este enfoque de “requisitos mínimos” se emplea en la guía para la secuenciación de las reformas en materia de gestión financiera pública, formulado bajo la tutela del FMI, la

Comisión Europea, y la Secretaría del PEFA tras dos años de diálogo entre especialistas internacionales (véase Diamond, 2012). Sería muy conveniente que el Banco tomara la delantera en organizar un ejercicio multilateral similar para secuenciar las reformas en adquisiciones.

## **G. Adopción del huérfano M&E**

- 4.12 Si bien los esfuerzos del Banco para ayudar a los países miembros a desarrollar su propia capacidad de monitorear y evaluar las mejoras de los procesos, productos y resultados de la actividad gubernamental en los distintos sectores han sido considerables, también han sido dispersos y en su mayoría ad hoc. En cierta medida, se debe a la falta de una definición clara de la responsabilidad sobre la agenda de desarrollo de la capacidad de M&E dentro del Banco. No obstante, debería evitarse el extremo opuesto de concentrar en una unidad toda la responsabilidad de fomentar mejoras en la capacidad de M&E de los países, dado que podría conducir a un silo organizacional, impulsado por la oferta y desconectado de las actividades operativas. Entre estos dos extremos, puede haber una cantidad de soluciones pragmáticas, pero la que efectivamente se adopte en el Banco debería surgir de un proceso interno de reflexión y discusión y adaptarse a las condiciones y circunstancias del BID. A tal efecto, se sugiere que SPD lance una revisión interna del manejo de la agenda de M&E, que abarque a funcionarios de FMP, FMM, ICS y divisiones operativas seleccionadas. La revisión debería apuntar a desarrollar un marco que requiera que cada sector individual produzca indicadores de desempeño simples pero accionables y monitoree de manera sistemática su implementación en los proyectos del Banco, guiados por las lecciones de la experiencia internacional en el fortalecimiento de la capacidad de M&E.<sup>21</sup>

## **H. Equilibrio entre los costos a corto plazo y las ganancias a largo plazo**

- 4.13 Existe un fuerte consenso, dentro del Banco y a nivel internacional, que promover un mayor uso de los sistemas nacionales es importante para el desarrollo. También es necesario considerar que un cambio hacia los sistemas nacionales no es una propuesta rápida, ausente de riesgos y costos, que solo requiera un proceso exhaustivo de diagnóstico y una decisión sólida de validación. En el uso de los sistemas nacionales, la distribución temporal de los costos es inherentemente diferente a la de los beneficios en términos de desarrollo de la capacidad nacional –y por lo tanto, a la de la efectividad de la asistencia a largo plazo. Tampoco debería resultar sorprendente ni ser una fuente de preocupación el hecho de que, durante el período inicial, el aumento en el uso de los sistemas nacionales pueda ocasionar algunos retrasos y una disminución temporal de la eficiencia. Sería conveniente que el Banco moderara las expectativas –internamente, dentro de los países, y en

---

<sup>21</sup> Ver, por ejemplo, Mackay, 2007, y Schiavo-Campo, 2005. Entre estas lecciones cabe mencionar las siguientes: los intentos de monitorear todo tiene como resultado monitorear poco y no evaluar nada; la simplicidad es la consigna para un sistema efectivo de M&E; la retroalimentación de los usuarios del servicio y las organizaciones no gubernamentales es fundamental para formular indicadores de desempeño relevantes y susceptibles de seguimiento.

la comunidad de donantes– de resultados rápidos y fáciles, a fin de mitigar el riesgo de que se generen reacciones negativas e involuciones cuando la validación y subsiguiente uso de un sistema nacional específico por parte del Banco no se vea acompañado rápidamente por mejoras en la eficiencia del proyecto.

### LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Nombres	Cargos	Departamento
Katharina B. Falkner-Olmedo	Jefe de División, Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones	VPC/FMP
Jorge Alberto Quinteros	Especialista Líder de Seguimiento de Cartera	VPC/FMP
Tomas Campero	Especialista Fiduciario Líder en Adquisiciones	VPC/FMP
Deborah Sprietzer	Especialista Fiduciario Líder en Gestión Financiera	VPC/FMP
Alejandra Soledad Fleitas	Especialista Fiduciario en Gestión Financiera	VPC/FMP
Felix Prieto	Especialista Fiduciario Líder en Adquisiciones	VPC/FMP
Hector Rabade	Especialista Fiduciario en Gestión Financiera	VPC/FMP
David Agustin Salazar	Asociado Fiduciario Senior de Adquisiciones	VPC/FMP
Miguel Angel Cañada	Consultor	VPC/FMP
Philipp Orga	Consultor	VPC/FMP
Eddy A. Linares	Especialista Líder en Operaciones	CSC/CCH
Mario Cuevas Mendez	Especialista Senior Economista	CID/CPN
Jose Manuel Ruiz	Especialista Líder en Operaciones	CID/CPN
Gustavo Adolfo Sierra	Especialista Fiduciario Senior en Gestión Financiera	FMP/CAR
Gumersindo G. Velazquez	Especialista Fiduciario Líder	FMP/CAR
Ignacio S. Vinocur	Especialista Fiduciario en Gestión Financiera	FMP/CAR
Carlo Lago Bouza	Especialista Fiduciario Senior en Adquisiciones	FMP/CBR
Monica A. Merlo	Especialista Fiduciario Senior en Gestión Financiera	FMP/CBR
Marilia de Souza Santos	Asociado Fiduciario Senior de Adquisiciones	FMP/CBR
Francisco Lois	Especialista Fiduciario en Gestión Financiera	FMP/CCH

<b>Nombres</b>	<b>Cargos</b>	<b>Departamento</b>
Rodolfo Gastaldi	Especialista Fiduciario Líder en Adquisiciones	FMP/CCO
Miguel Angel Orellana	Especialista Fiduciario Líder en Gestión Financiera	FMP/CCO
Victor H. Escala	Especialista Fiduciario Líder en Adquisiciones	FMP/CME
Gloria E. Coronel	Especialista Fiduciario Líder en Gestión Financiera	FMP/CME
Ariel E. Rodriguez Perez	Especialista Fiduciario Senior en Adquisiciones	FMP/CPE
German Zappani	Especialista Fiduciario Líder en Gestión Financiera	FMP/CPE y CBR
Juan Carlos Dugand Ocampo	Especialista Fiduciario Senior en Gestión Financiera	FMP/CPN
Shirley Gayle Sinclair	Especialista en Adquisiciones	FMP/CTT
Nadia Rauschert	Especialista Fiduciario Senior en Gestión Financiera	FMP/CUR
Gabriele Maria Del Monte	Especialista Fiduciario Líder en Adquisiciones	FMP/CUR
Hector Alexander	Ex Ministro de Economía y Finanzas	Panamá
Vicente Fretes	Jefe de División, Gestión Fiscal y Municipal	IFD/FMM
Gustavo Antonio Garcia	Especialista Principal en Economía, División Gestión Fiscal y Municipal	IFD/FMM
Carlos Cesar Pimenta	Especialista Principal de Modernización del Estado	IFD/FMM
Leslie Elizabeth Harper	Especialista de Modernización del Estado	IFD/FMM
Israel Barreda	Coordinador de la encuesta del SEP	
Carlos Santiso	Jefe de División de Capacidad Institucional del Estado	IFD/ICS
Mario Sangines	Especialista Principal de Modernización del Estado	IFD/ICS
Joel B. Korn	Especialista Líder de Modernización del Estado	IFD/ICS
Jorge Kaufmann	Especialista Senior de Modernización del Estado	IFD/ICS

<b>Nombres</b>	<b>Cargos</b>	<b>Departamento</b>
Christian Santelices	Ex Jefe de División	SPD/SMO
Shakirah del Carmen Cossens Gonzalez	Asociada Senior de Evaluación	SPD/SDV
Funcionarios públicos	Organismos de adquisiciones gubernamentales	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay.
Funcionarios públicos	Ministerios de Finanzas, Auditor General	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay.
Funcionarios públicos	Secretarías de Planeación, otros que trabajan en el área de M&E	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad & Tobago, Uruguay.

**Anexo A: Disposiciones Generales sobre Sistemas Nacionales en las Estrategias de Países**

<b>País</b>	<b>Fecha de aprobación</b>	<b>Disposición</b>
<b>Bahamas</b>	<b>Abr-10</b>	El Banco determinará con el Gobierno un plan de acción para la transición al uso de los sistemas del país. El alcance de la modernización necesaria se evaluará de acuerdo con los instrumentos de diagnóstico del PRODEV, así como con los parámetros de referencia del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE para las adquisiciones y los indicadores de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA) pertenecientes a la gestión financiera, que pueden coadyuvar a la medición de las mejoras en los sistemas fiduciarios del país. Además, con el uso de la asistencia técnica del PRODEV, el Banco respaldará el mejoramiento de los programas de gestión por resultados y el refuerzo de los sistemas de seguimiento y evaluación.
<b>Belice</b>	<b>Jun-09</b>	La sostenibilidad de las intervenciones y del desempeño de las operaciones del Banco exigirá el fortalecimiento de la supervisión de los proyectos y el mejoramiento de la planificación estrategia del sector público. En este sentido, los objetivos del país son: 1. Sostenibilidad fiscal. 2. Mayor transparencia y rendición de cuentas del sector público. 3. Un marco mejorado para enfrentar las amenazas a largo plazo a la sostenibilidad fiscal. El objetivo estratégico del BID es fortalecer el marco institucional para la gestión fiscal (clave también para crear condiciones propicias para el crecimiento económico y restablecerlo). Entre los resultados previstos de la asociación entre el Banco y el país se establecen: un mejor marco jurídico para la sostenibilidad fiscal, mayor incorporación de una perspectiva a mediano plazo en la planificación fiscal, mayor capacidad para asignar prioridad a los proyectos de inversión pública, proceder a su seguimiento y evaluarlos, reducción de los riesgos fiduciarios (parte también del programa de sistemas de país), y una estrategia para la gestión de los riesgos fiscales debidos a desastres naturales y al cambio climático. El BID vigilará continuamente la sostenibilidad fiscal durante todo el período de la estrategia de país y calibrará su financiamiento de acuerdo con la variación de las condiciones nacionales. Uno de los riesgos más importantes para los objetivos de desarrollo son los riesgos fiduciarios provenientes de la deficiencia de los controles públicos internos y externos y los riesgos macroeconómicos resultantes de un cambio externo.
<b>Bolivia</b>	<b>Sep-11</b>	Asimismo, en relación con la utilización de los sistemas nacionales, la estrategia menciona que el diagnóstico PEFA sobre el desempeño de la gestión de las finanzas públicas identificó oportunidades de mejora en el manejo del gasto público relacionadas con su planificación, programación, administración financiera y control. El uso de sistemas nacionales se limita a la utilización de los subsistemas de presupuesto, tesorería y parcialmente el de contabilidad. No se prevé el uso de los sistemas nacionales para propósitos de monitoreo, seguimiento y control externo. Con relación al sistema de adquisiciones, se plantea fortalecer y estructurar un diálogo con el MEFP con el objetivo de identificar iniciativas para el fortalecimiento del sistema nacional de adquisiciones públicas.
<b>Brasil</b>	<b>May-12</b>	La estrategia también menciona el uso de los sistemas nacionales para su implementación: Para optimizar el uso de los sistemas nacionales se están evaluando y acreditando los sistemas contables-financieros de rendición de informes del gobierno, alineándolos a los requisitos del Banco y a las normas internacionales de contabilidad. En materia de adquisiciones y contrataciones el gobierno tiene interés en trabajar con el BID con el fin de: 1. reducir los conflictos normativos con las políticas del Banco; 2. mejorar el sistema ComprasNet para cumplir los requisitos internacionales; y 3. mejorar y ampliar el uso y la adhesión al sistema de registro de precios. El principal objetivo de la Estrategia en este sentido (según la matriz de resultados) es adaptar y mejorar el sistema de gestión financiera pública del país para utilizarlo en operaciones financiadas por el BID.

<b>Chile</b>	<b>Dic-11</b>	En términos de utilización de sistemas nacionales: Chile continúa con los procesos de mejora de sus sistemas fiduciarios nacionales hacia el logro de los estándares y buenas prácticas internacionales. Los últimos diagnósticos realizados en el país (CPAR 2008 y CFAA 2005) demuestran un avanzado nivel de desarrollo de sus sistemas de compras públicas y de gestión financiera pública, solidez en la gestión gubernamental e importantes avances en materia de transparencia y probidad, entorno que confirma el bajo nivel de riesgo fiduciario del país y que le ha permitido su incorporación como miembro pleno de la OECD. En este contexto, el uso avanzado del sistema nacional de adquisiciones de Chile en las operaciones del Banco es factible en función de las conclusiones resultantes de la aplicación del proceso que consta de la Guía para la Aceptación del Uso de Sistemas Nacionales de Adquisiciones (GUS) (Documento GN-2538-6), por lo que se recomienda al Directorio aprobar el Uso Avanzado de dicho sistema conforme se describe en el documento OP-676-1. La matriz de resultados menciona como objetivo del BID: adecuar y perfeccionar el sistema de gestión financiera pública del país para su uso en las operaciones financieras del Banco.
<b>Colombia</b>	<b>Feb-12</b>	Asimismo, la Estrategia menciona que para su implementación, el sistema de Gestión Financiera Pública es un sistema con buen desempeño aunque todavía no se ajusta completamente a los estándares internacionales. El uso de sistemas nacionales se limitará a la utilización de los subsistemas de presupuesto, tesorería y parcialmente de contabilidad para los proyectos ejecutados por el Gobierno Central. Con respecto al control externo, se está realizando un piloto de un proyecto con la Contraloría General de la República y con relación al sistema de adquisiciones, se explorará la posibilidad de utilizar los sistemas y subsistemas de adquisiciones nacionales. Uno de los riesgos es un posible desbalance fiscal asociado con posibles presiones de gasto y aspectos institucionales en el sector público. Para mitigar este riesgo, el Banco trabajará activamente en el fortalecimiento de los sistemas nacionales fiduciarios y ambientales.
<b>Costa Rica</b>	<b>Ago-11</b>	Además de las prioridades sectoriales, el Banco trabajará en el fortalecimiento de los sistemas nacionales en los temas de gestión financiera y contrataciones públicas. En términos de gestión financiera se definen dos objetivos: fortalecimiento del sistema nacional de contabilidad gubernamental (mediante la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) emitidas por IFAC), y fortalecimiento del Sistema de Administración y Gestión Financiera (SIGAF) de Costa Rica, mediante la integración del presupuesto, tesorería y contabilidad en el SIGAF para la gestión financiera del gobierno central. En términos de adquisiciones públicas, el objetivo del Banco es: fortalecer la capacidad institucional y funciones del sistema de información de las contrataciones públicas para su uso gradual en las operaciones del BID (mediante el incremento del uso del sistema de información del sistema de compras públicas del país).
<b>El Salvador</b>	<b>Jul-10</b>	Asimismo, la matriz de resultados menciona la Capacidad institucional del Estado en materia de gestión financiera y contrataciones públicas, con los objetivos del BID de usar el Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI) de país (subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad e Informes) para el monitoreo y rendición de cuentas de las operaciones de préstamos financiadas por el Banco. También, fortalecer la estructura y funciones del sistema de contrataciones públicas del país.
<b>Guatemala</b>	<b>Jun-09</b>	Uno de los enfoque es impulsar acciones dirigidas a apoyar estratégicamente la utilización de los sistemas nacionales y facilitar la adopción de un modelo de supervisión fiduciaria del BID basado en resultados.
<b>Guyana</b>	<b>Feb-09</b>	Durante el período de la nueva Estrategia de País, el BID avanzará activamente hacia el uso de los sistemas nacionales. Los primeros pasos se centrarán en mejorar la gestión financiera y la capacidad institucional de los ministerios sectoriales para la ejecución directa de proyectos. La capacidad del país dictará el ritmo de esta transición, además de los tipos de medidas necesarias para mejorar la ejecución y el desembolso de la cartera y la consecución de los objetivos de desarrollo, a nivel estratégico y de proyecto. Con el ejemplo de la evaluación integrada de la responsabilidad fiduciaria, el Gobierno y su comunidad de donantes están adoptando un enfoque común para fortalecer los sistemas nacionales con miras a reducir los costos conexos de las transacciones.

<b>Honduras</b>	<b>Dic-11</b>	“Además, el Banco apoyará el fortalecimiento de los sistemas nacionales en gestión financiera y acompañará iniciativas financiadas por otras instituciones en contrataciones públicas”. En términos de gestión pública, uno de los resultados es “constituir una instancia especializada en el análisis, control, y seguimiento de la nómina del personal de la administración central e implementar un SIARH, integrado al SIAFI. La intervención del BID estará centrada en la gestión financiera y la contratación pública con el objetivo estratégico de usar sistemas fiduciarios nacionales, y con el resultado esperado de “incrementar el uso del subsistema de Contabilidad y Reportes SIAFI/UEPEX en la cartera de préstamos con garantía soberana”.
<b>México</b>	<b>Dic-10</b>	Uno de las áreas de intervención del BID es el objetivo de aumentar el uso de los informes del Sistema Integrado de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) para la rendición de gastos y “fortalecer la estructura y funciones del sistema de contrataciones públicas del país”.
<b>Panamá</b>	<b>Dic-10</b>	Si bien los sistemas nacionales no son un sector de enfoque, “el Banco trabajará en el fortalecimiento de los sistemas nacionales en los temas de gestión financiera, contrataciones públicas y ambientales. MATRIZ DE RESULTADOS: el área de gestión financiera y contrataciones públicas está reconocida como un sector de intervención del BID, con el objetivo gubernamental de modernizar la administración financiera reforzando el capital institucional para el diseño y evaluación de inversiones. El objetivo estratégico del BID es utilizar el sistema de administración financiera integrada de Panamá (SIAFPA) para fortalecer la capacidad institucional y las funciones del sistema de contrataciones públicas del país. Los resultados son el incremento del uso de las modalidades de contrataciones y de las funcionalidades del sistema de compras públicas del país midiendo el porcentaje de la cartera utiliza el sistema informativo de compras públicas del país (PanamáCompra) y el porcentaje de la cartera que se ejecuta bajo el SIAFPA (El SIAFPA es un sistema integrado de administración financiera que incluye los subsistemas nacionales de presupuesto, tesorería, contabilidad y reportes).
<b>Paraguay</b>	<b>Feb-10</b>	El BID apoya el desarrollo de los sistemas nacionales. Si bien su utilización es parcial, el Banco determinará, según el progreso obtenido en su desarrollo y bajo consideraciones razonables de riesgo fiduciario, el mayor grado de utilización.
<b>Surinam</b>	<b>Nov-11</b>	MATRIZ DE RESULTADOS: La gestión de la inversión pública es una de las esferas prioritarias, y uno de los objetivos del BID en esta área es “mejorar los sistemas nacionales para facilitar el cumplimiento de las funciones de planificación e inversión pública y asegurar un adecuado control del gasto público”. Los resultados para este objetivo son “mayor credibilidad del presupuesto”, “fortalecimiento de la gestión de las adquisiciones” y “mayor eficacia de la función de controles internos”.
<b>Trinidad y Tobago</b>	<b>Dic-11</b>	Los sistemas nacionales están incluidos en la matriz de resultados como uno de los sectores de intervención del BID. El objetivo es promover la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el uso de fondos públicos. Los resultados esperados son el aumento del uso de los subsistemas de gestión financiera del país en los proyectos financiados por el Banco, y el aumento del uso de los subsistemas de adquisiciones del país en los proyectos financiados por el Banco. Se medirán como el porcentaje de la cartera que utiliza sistemas de contabilidad y presentación de informes, auditoría interna, control externo, sistemas nacionales de información, métodos nacionales de comparación de precios, métodos nacionales de contratación o sistema nacional de adquisiciones sujetas a LPN.
<b>Uruguay</b>	<b>Ago-11</b>	Bajo nivel de riesgo fiduciario debido al desarrollo de la administración financiera pública. El país cuenta con un marco jurídico e institucional reconocido en materia de adquisiciones públicas, pero persisten desafíos para alcanzar las mejores prácticas internacionales. El Banco continuará su apoyo al fortalecimiento de capacidades nacionales y de organismos normativos y reguladores, apoyando la adopción de mejores prácticas.
<b>Venezuela</b>	<b>May-11</b>	No se utilizarán los sistemas nacionales como herramienta de gestión. En consecuencia, se continuará requiriendo de sistemas de información consistentes con la política del Banco para la administración financiero-contable, así como para la planificación y ejecución de las adquisiciones.

## **Anexo B: Cuantificación de los Avances en el Uso de los Sistemas Nacionales**

Sobre la base de la cartera de préstamos del Banco, hay dos indicadores sustitutivos posibles del uso efectivo de los sistemas nacionales en la implementación de los proyectos del Banco: la proporción de proyectos de préstamos aprobados que utilizan una unidad ejecutora del programa (UEP) paralela y la proporción del costo total del proyecto asignada a “administración y supervisión”. En el presente anexo se presenta un análisis de estos dos indicadores en los períodos 2006-2010 y 2011-junio de 2012.<sup>22</sup>

Una conclusión sorprendente del análisis es la falta de información sistemática sobre la existencia de UEP y el uso de los sistemas nacionales en los préstamos del Banco. En este sentido, enfrentamos los siguientes tres desafíos durante el análisis de la cartera correspondiente al período 2006-junio de 2012:

- No todos los proyectos de préstamos incluyen el mismo cuadro con la información de los costos del programa. Dicho esto, desde 2010 el cuadro de costos aparece en todos los Anexos de los Contratos de Préstamos.
- Los cuadros de costos no dividen los costos del proyecto en las mismas categorías. Por ejemplo, en algunos casos “administración y supervisión” es una categoría; pero en otros, “administración” solo es una categoría, y supervisión y evaluación son otra distinta. Por lo tanto, calcular la proporción del costo del proyecto asignada a la categoría administrativa y de supervisión durante un período de tiempo extenso es un trabajo largo y difícil.
- En el texto del proyecto de préstamo, no hay un lenguaje sistemático para identificar si se ha conformado una unidad ejecutora paralela.

### **Unidades ejecutoras de proyecto paralelas**

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se acordó entre países socios y donantes en 2005.<sup>23</sup> Los cinco principios de la Declaración de París (Apropiación, Alineación, Armonización, Resultados y Mutua Responsabilidad) se monitorearon mediante un estudio de 15 indicadores, 9 de los cuales aplican a los BMD. Si bien los compromisos de la Declaración de París no están *directamente* relacionados con los mandatos del BID-9, el espíritu detrás de muchos de ellos es compartido por las metas del BID-9 y la Declaración de París. Esto es especialmente cierto en los aspectos relacionados con el fortalecimiento del uso de los sistemas nacionales y, por extensión, con la capacidad institucional de los miembros prestatarios.

A pesar de que los indicadores de la Declaración de París sobre sistemas nacionales están limitados a la gestión financiera y las adquisiciones, el indicador sobre el uso de unidades

---

<sup>22</sup> Dado que la preparación de un proyecto tiende a llevar un año, los proyectos aprobados a principios de 2011 muy probablemente incorporan el mandato de los sistemas nacionales de principios de 2010.

<sup>23</sup> Nótese que el plazo de la Declaración de París venció a mediados de 2012 y se sustituyó por la alianza global de Busan. El Acuerdo de Busan no incluye la medición de UEP paralelas, aunque todavía emplea como indicador de instituciones eficaces el fortalecimiento y uso de los sistemas de los países en desarrollo.

ejecutoras paralelas (UEP) puede interpretarse como un indicador sustitutivo del uso de los sistemas nacionales: cuanto más depende un país de organismos externos para ejecutar un programa, menos aplica su propia arquitectura institucional. Cuando el organismo ejecutor no es gubernamental, se presume la existencia de una UEP.<sup>24</sup>

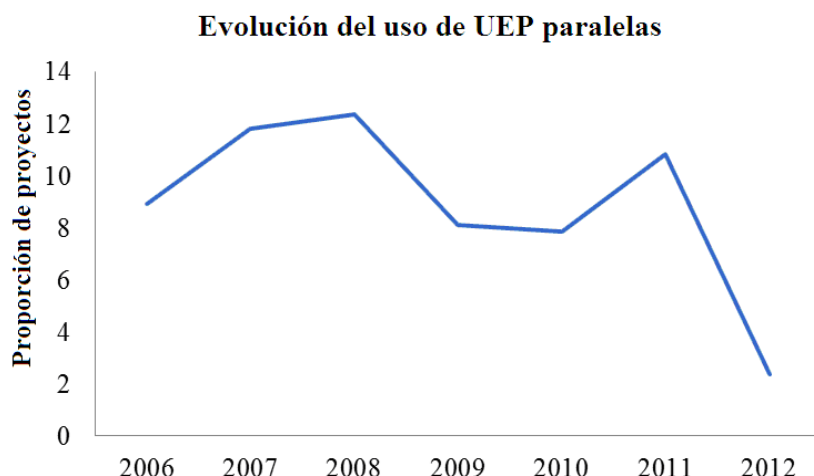
En el presente informe se calcula el uso de UEP paralelas para un conjunto de datos de 707 préstamos aprobados entre 2006 y junio de 2012. No incluye los proyectos de unidades de negocios del sector privado.

**La gran mayoría de los proyectos fueron implementados por organismos gubernamentales entre 2006 y mediados de 2012, lo que implica que solo una pequeña minoría de operaciones fue ejecutada por UEP paralelas.** La mayor parte de los proyectos implementados por UEP paralelas tuvieron lugar en 2008, mientras que la proporción más pequeña corresponde a la primera mitad de 2012.



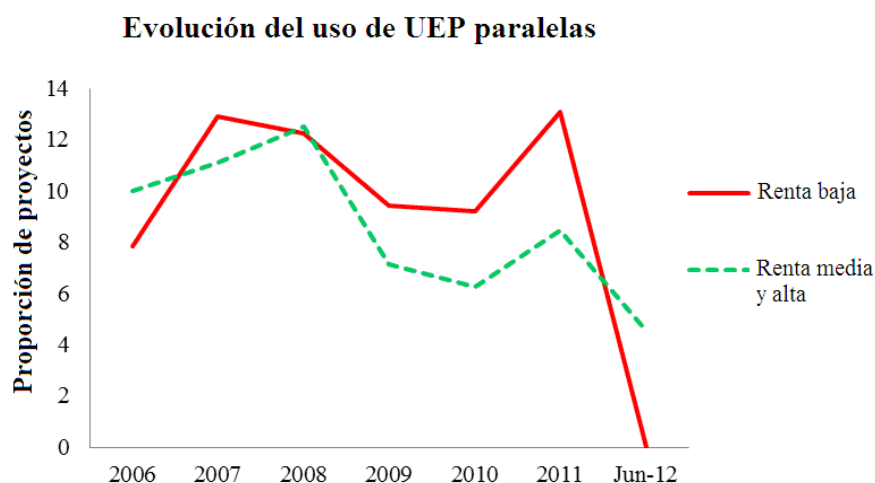
De hecho, no se observa una diferencia estadísticamente significativa entre la proporción de proyectos ejecutados por una UEP entre el período 2006-2010 y el período 2011-junio de 2012. Sin embargo, hubo un gran descenso en la primera mitad de 2012.

<sup>24</sup> Normalmente, las unidades ejecutoras no gubernamentales son entidades financieras/ privadas, ONG y programas u organizaciones internacionales. Nótese que este proceso de identificación es el mismo que utilizó SPD en el DRO. Este criterio no coincide exactamente con las indicaciones de la Declaración de París sobre cómo identificar una UEP Paralela.



Fuente: cálculos de la OVE

Como era de esperar, la proporción de proyectos de préstamos que utilizaron una UEP paralela es levemente mayor en los países de renta baja en comparación con los países de renta media y alta entre los años 2006 y 2011 (10,6% frente a un 9%).<sup>25</sup> No obstante, la información correspondiente al primer semestre de 2012 indica que el Banco ha hecho un esfuerzo especial para utilizar unidades ejecutoras gubernamentales en los países de renta baja. Mientras que en el 5% de los proyectos ejecutados en los países de renta media y alta se utilizó una UEP paralela (1 en 22), los 20 proyectos ejecutados en países pobres durante la primera mitad del año dependieron de organismos gubernamentales.



Fuente: cálculos de la OVE

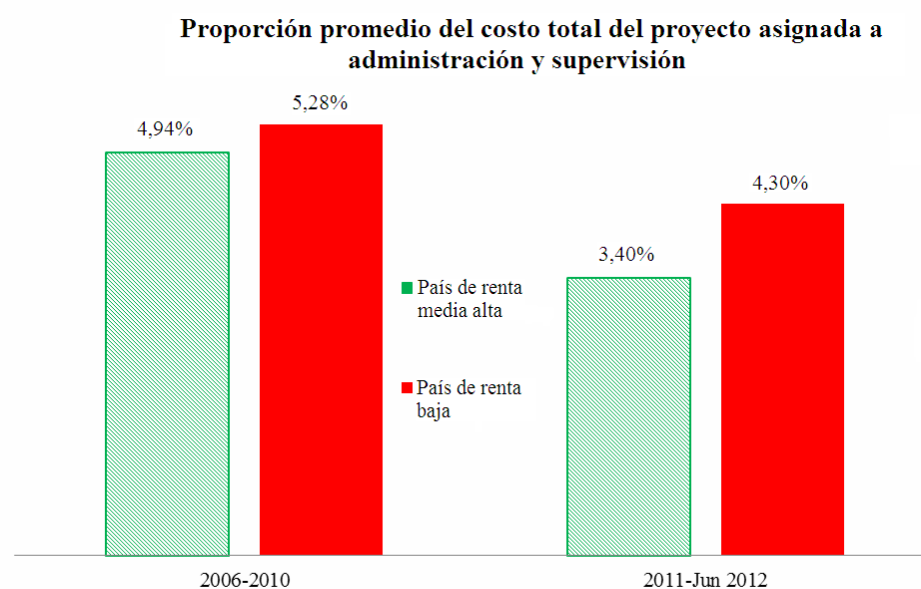
<sup>25</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad/Tobago, Uruguay y Venezuela son países con renta media alta como en la clasificación de OVE.

## Costos administrativos y de supervisión

Independientemente de la clase de UEP, una porción más pequeña asignada a las labores administrativas y de supervisión puede ser indicativa de una mayor utilización de los sistemas nacionales. La muestra utilizada está integrada por 54 préstamos aprobados entre 2006 y junio de 2012, para todas las unidades del Banco salvo las relacionadas con el sector privado.

**Entre 2006 y 2010, el porcentaje promedio del costo total de un proyecto asignado a administración y supervisión fue considerablemente mayor que en 2011-junio de 2012.** En promedio, los proyectos aprobados entre 2006 y 2010 asignaban US\$5,16 por cada US\$100 a las labores administrativas y de supervisión mientras que los aprobados desde el año 2011 asignaban US\$3,9 por cada US\$100. Asimismo, la desviación estándar disminuyó de 3,34 a 2 entre ambos períodos.

**En promedio, la proporción del costo total del proyecto asignada a administración y supervisión ha sido menor en los proyectos implementados en países de renta media y alta que en países de renta baja.**



Fuente: cálculos de la OVE

## Anexo C: El impulso del Proceso Busan

En 2011, en el acuerdo de Alianza de Busan se fijó la fecha de junio de 2012 como límite para acordar indicadores y canales a través de los cuales se apoyarían el monitoreo y la rendición de cuentas, y en julio de ese año, el Grupo Interino Post-Busan aprobó una propuesta a tal efecto.

Como se muestra en el cuadro que sigue, el Acuerdo de Busan mantiene los indicadores del marco de seguimiento de la Declaración de París que los países en desarrollo han identificado como particularmente importantes para ellos. Estos han sido complementados con otros indicadores adicionales para capturar algunas de las dimensiones más amplias del acuerdo de Alianza de Busan (por ejemplo, transparencia, igualdad de género, participación del sector privado y un entorno favorable para las organizaciones de la sociedad civil).

El acuerdo de Busan le da un impulso mucho más fuerte a la agenda de sistemas nacionales que el contenido en las disposiciones débilmente formuladas de la Declaración de París –midiendo la adecuación de la cooperación para el desarrollo y las prioridades nacionales mediante el “grado de uso de los marcos de resultados a nivel nacional”, y evaluando la efectividad de las instituciones en parte por la calidad de los sistemas de gestión de finanzas públicas (GFP) y, específicamente, por el uso de los sistemas de gestión financiera y adquisiciones.

### Evaluación de la eficacia de la ayuda: París y Busan

Objetivo			Observaciones
	Acuerdo de Busan (2012) <sup>26</sup>	Declaración de París (2005)	
CORRESPONDENCIA DECLARACIÓN DE PARÍS – ACUERDO DE BUSAN	La cooperación para el desarrollo se centrará en los resultados que respondan a las prioridades de los países en desarrollo <i>Indicador: Grado de uso de los marcos de resultados por parte de los proveedores de cooperación</i>	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales	En la propuesta del Acuerdo de Busan, no se hace ninguna conexión a este indicador de la DP e incluso aclara que “[esta] es un área donde no se han realizado mediciones hasta ahora”. En la DP, este indicador no aplica a los BMD
	Instituciones eficaces: se potenciarán y utilizarán los sistemas de los países en desarrollo <i>Indicadores: Calidad de los sistemas de GFP; y uso de los sistemas nacionales de GFP y adquisiciones</i>	Sistemas fiables de Gestión de Finanzas Públicas (GFP); Uso de Sistemas Nacionales de GFP y Adquisiciones	Las definiciones y los criterios que se utilizarán para el marco de Busan son los mismos que los utilizados en la Encuesta de 2011 de Seguimiento de la Declaración de París. En la DP, este indicador no aplica a los BMD
	La ayuda no estará condicionada <i>Indicador: Porcentaje de ayuda totalmente libre de condicione.</i>	Ayuda desligada	La metodología en el documento de Busan es la misma que la utilizada en la Encuesta de 2011 de Seguimiento de la Declaración de París
	La cooperación para el desarrollo se hará más previsible <i>Indicadores: proporción de ayuda desembolsada durante el ejercicio fiscal previsto, y porcentaje de la ayuda comprendida en planes indicativos de gasto a futuro proporcionados a nivel nacional</i>	La ayuda es más predecible	El indicador de Busan se basa en el enfoque amplio utilizado en el indicador 7 de la Encuesta de 2011 de Seguimiento de la Declaración de París, y al mismo tiempo introduce modificaciones diseñadas para convertirlo en un indicador sustitutivo mejor

<sup>26</sup> Analizado y aprobado el 28-29 de julio de 2012.

Objetivo			Observaciones
	Acuerdo de Busan (2012) <sup>26</sup>	Declaración de París (2005)	
	La ayuda se incluirá en presupuestos que serán sometidos a control parlamentario <i>Indicador: Porcentaje de ayuda asignada que se incluye en los presupuestos anuales aprobados por las legislaturas de los países en desarrollo</i>	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales	El indicador de Busan se basa en el enfoque amplio utilizado en el indicador 3 de la Encuesta de 2011 de Seguimiento de la Declaración de París, y al mismo tiempo introduce modificaciones diseñadas para convertirlo en un indicador sustitutivo mejor de la exhaustividad de los presupuestos
	La responsabilidad mutua entre los actores se potenciará mediante evaluaciones incluyentes <i>Indicador: Porcentaje de países que realizan evaluaciones conjuntas incluyentes de los avances logrados en la implementación de los compromisos acordados</i>	Mutua Responsabilidad	El indicador de Busan es una versión modificada del indicador 12 de la Encuesta de 2011 de Seguimiento de la Declaración de París. Incorpora cambios para capturar mejor el grado de participación de las partes interesadas no gubernamentales
SOLO EN EL ACUERDO DE BUSAN	Igualdad de género y empoderamiento de la mujer <i>Indicador: Porcentaje de países con sistemas que monitorean y realizan asignaciones públicas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</i>		El foco en las <i>medidas</i> y el <i>comportamiento</i> es distinto de otras medidas existentes para monitorear la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer al nivel del <i>resultado</i> (por ejemplo, a través del marco de los ODM y otros marcos)
	La sociedad civil actuará en un entorno que potencie su participación y su aportación al desarrollo <i>Indicador: Índice de entorno favorable</i>		
	Participación y aportación del sector privado <i>Indicador: Por determinarse</i>		
	Transparencia: la información sobre la cooperación al desarrollo se pondrá a disposición pública <i>Indicador: medición por determinarse</i>		
SOLO EN LA DECLARACIÓN DE PARÍS		Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas	En la DP, este indicador no aplica a los BMD
		Reforzar capacidades con apoyo coordinado	
		Evitar estructuras de implementación paralelas	
		Utilizar disposiciones o procedimientos comunes	
		Misiones y análisis conjuntos	
		Marcos orientados a resultados	En la DP, este indicador no aplica a los BMD

Fuente: UNESCO (2012) “Proposed Indicators, Targets and Process for Global Monitoring of the Busan Partnership for Effective Development Cooperation” (Indicadores propuestos, metas y procesos para el seguimiento global de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo).

## REFERENCIAS Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

*Estrategias de Países del BID (y notas o perfiles fiduciarios post-2009*, a excepción de Venezuela)

Bahamas (2010-2014)

Barbados (2009-2013).

Belice (2008-2012).

Bolivia (2011-2015).

Brasil (2012-2014).

Chile (2011-2014)

Colombia (2012-2014)

Costa Rica (2012-2014).

Ecuador (2008-2011)

El Salvador (2010-2014).

Guatemala (2008-2011).

Guyana (2008-2012).

Haití (2011-2015)

Honduras (2011-2014)

México (2010-2012).

Nicaragua (2008-2012)

Panamá (2010-2014)

Paraguay (2009-2013)

República Dominicana (2010-2013).

Surinam (2011-2015).

Trinidad and Tobago (2011-2015).

Uruguay (2010-2015).

Venezuela (2011-2014).

### Otros documentos del BID

*Estrategia para el fortalecimiento y uso de sistemas nacionales*, 2010

*La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, 2010.

*Panorama de la efectividad en el desarrollo 2010*, 2011

*Panorama de la efectividad en el desarrollo 2011*. 2012

OVE, *Evaluación del nuevo marco de financiamiento, 2005-2008*, septiembre de 2008.

*Guía de Gestión del Riesgo*, noviembre de 2010

*Guía de Supervisión fiduciaria de adquisiciones*, diciembre de 2009.

*Guía de Supervisión financiera*, diciembre de 2009

*Términos de referencia para la revisión ex-post de los procesos de adquisiciones*, septiembre de 2011

## Otras referencias seleccionadas

Allen, Richard, Schiavo-Campo, S., y Garrity, Thomas (2004), *Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach*. Washington, DC: Banco Mundial.

Diamond, Jack (2012), *Guidance Note on Sequencing PFM Reforms*, IMF/EU/PEFA (<http://blog-pfm.imf.org>).

Independent Evaluation Group (2012), *The Matrix System at the World Bank – An Evaluation of Organizational Effectiveness*. Washington DC: Banco Mundial.

\_\_\_\_\_ (2011), *World Bank Country-Level Engagement on Governance and Anticorruption*. Washington, DC: Banco Mundial.

Mackay, Keith (2007), *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Washington, DC: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

Departamento de Evaluación de Operaciones (2004), *Evaluation Capacity Development: Self-Evaluation*. Washington, DC: Banco Mundial.

Schiavo-Campo, Salvatore (1999), “Performance in the public sector”, *Asian Journal of Political Science* 7 (2).

\_\_\_\_\_ (2005), *Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience*. Washington, DC: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

UNESCO (2012). “*Proposed Indicators, Targets and Process for Global Monitoring of the Busan Partnership for Effective Development Co-operation*”, París.

# **Comentarios de la Administración del BID**

• • • • •

**Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9**  
**Documento de Referencia: Sistemas Nacionales**  
**Respuesta de la Administración**

**I. INTRODUCCIÓN**

- 1.1 La Administración recibe con agrado la oportunidad de comentar sobre el informe de OVE relacionado con los compromisos del Banco con el Noveno Aumento de Capital (BID-9) para mejorar e incrementar el uso de los Sistemas Nacionales en sus programas. La Administración agradece a OVE el diálogo constructivo a lo largo de la evaluación. Las conclusiones presentadas en este documento contribuirán a los esfuerzos del Banco para avanzar con mayor eficacia en el uso y fortalecimiento de los Sistemas Nacionales.
- 1.2 La Administración se complace en ver que muchos de sus comentarios y sugerencias sobre el borrador anterior han sido incorporados en la versión final del documento.

**II. HALLAZGOS Y SUGERENCIAS**

- 2.1 El documento proporciona buenas ideas para la Estrategia de Sistema Nacionales, especialmente en la implementación del modelo de supervisión fiduciaria basada en riesgos. La Administración valora que OVE reconozca que los aspectos fiduciarios de la Estrategia han sido implementados satisfactoriamente. La Administración está particularmente de acuerdo con la conclusión del documento que señala que "la estrategia es sólida y aborda efectivamente los factores principales que han limitado el aumento en el uso de los sistemas nacionales en el pasado".
- 2.2 La Administración recibe con satisfacción la sugerencia principal del informe de OVE de que el Banco debe evitar la impresión de que "el cambio a los sistemas nacionales es una propuesta rápida, sin costo y libre de riesgos, y que solo requiere un minucioso proceso de diagnóstico y una decisión plenamente validada." A su vez, la Administración valora la sugerencia para mejorar aún más la coordinación entre la función de diagnóstico/validación y la función operativa entre las tres divisiones directamente involucradas: Gestión Financiera y Adquisiciones (FMP), Capacidad Institucional del Estado (ICS) y Gestión Fiscal y Municipal (FMM). La Administración está de acuerdo que es fundamental alcanzar la más completa coordinación entre estas funciones y considerará implementar esta sugerencia, según corresponda.
- 2.3 Si bien reconocemos la utilidad general de esta evaluación, consideramos que el documento podría haberse beneficiado con una mayor claridad en algunos aspectos, como son, la justificación del por qué no se incluyó en la evaluación la cartera de las intervenciones financiadas por el Banco para fortalecer los Sistemas Nacionales que son administrados por las Divisiones Sectoriales. La inclusión de este importante aspecto habría aumentado el valor de la evaluación, ya que reflejaría más adecuadamente el alcance de los esfuerzos del Banco para apoyar y fortalecer los sistemas centrales de rendición de cuentas y gestión del sector público. Por ejemplo, el Banco está apoyando los sistemas nacionales de auditoría (controles internos y externos) en ocho países, mediante cuatro Cooperaciones Técnicas (CT) con un valor de USD 2,2 millones y tres préstamos de inversión por un total de USD 52,8 millones. La demanda de préstamos y asistencia no financiera en esta área continúa con una cartera de USD 41,0 millones. En

las áreas de reforma y fortalecimiento de los sistemas de gestión financiera integrada y adquisiciones, el Banco ha financiado 13 Prestamos Basados en Políticas (PBL) por un importe de USD 1,9 billones, diez préstamos de inversión equivalentes a USD 261,2 millones, y 23 CTs con un valor de USD 13,1 millones.

- 2.4 La Administración quisiera también señalar que la revisión se centra en solo uno de los sistemas nacionales de efectividad en el desarrollo señalados en la estrategia (monitoreo y evaluación), no considerando el trabajo del Banco en apoyo a los sistemas de planificación estratégica y estadística de los países. Igualmente, PRODEV, el instrumento innovador establecido por el Banco para fortalecer los sistemas de gestión pública basados en resultados para sistemas no fiduciarios, ha recibido una atención limitada en la revisión. En efecto, desde 2007 el PRODEV ha proporcionado más de USD 60 millones en donaciones de asistencia técnica para sistemas nacionales, sub-nacionales y sectoriales. Adicionalmente, el PRODEV ha financiado el fortalecimiento de las funciones de planificación estratégica en 13 países por un monto aproximado de USD 5 millones. A su vez, ha destinado USD 4,2 millones de sus recursos al fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación de doce países.
- 2.5 Por último, con respecto a la sugerencia de OVE para "considerar limitar la validación futura a un periodo específico de años, después del cual se renovaría automáticamente por periodos sucesivos", la Administración considera que el actual proceso de seguimiento continuo, colaboración y coordinación es un método más efectivo para mitigar el posible riesgo de desviación y retroceso. La experiencia del Banco y la evidencia empírica no apoyan la sugerencia de OVE de contar con un proceso de recertificación automático para reducir dicho riesgo.

### **III. MIRANDO HACIA ADELANTE**

- 3.1 La Administración reitera su apreciación a las útiles sugerencias e insumos de OVE, que serán de gran ayuda para la preparación de la próxima revisión trianual de la Estrategia de Fortalecimiento y Uso de Sistemas Nacionales.