
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

Trinidad y Tobago



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

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

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

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

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Manthra comunicación

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

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

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

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



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

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

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

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

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

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

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

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

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

Trinidad y Tobago

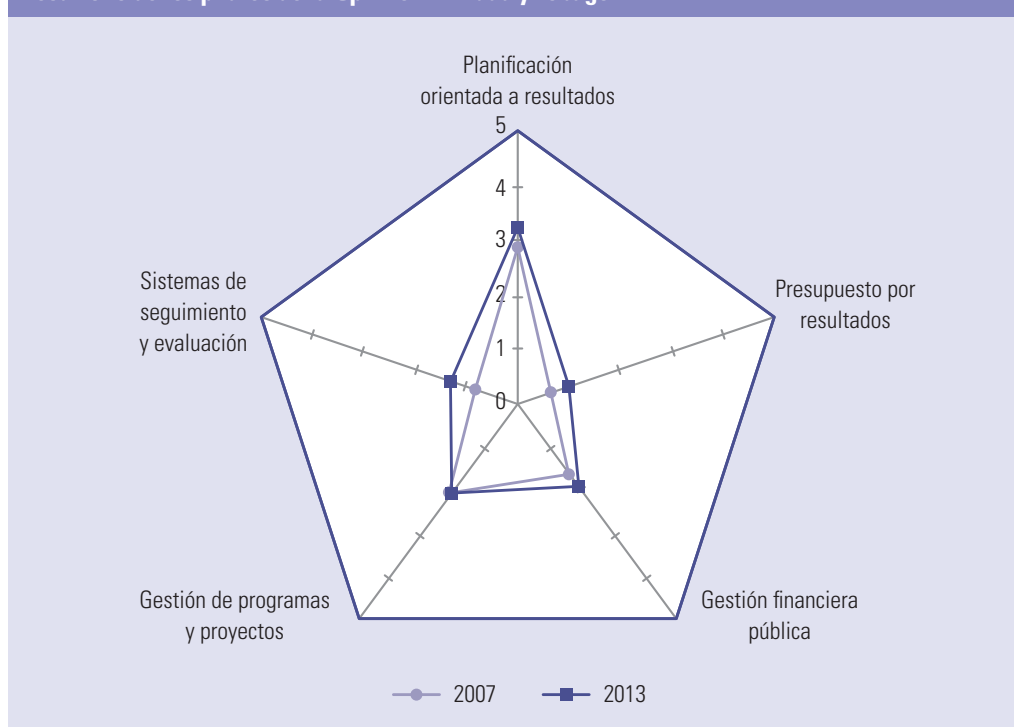
Resumen de los cambios observados
entre 2007 y 2013

La mayor fortaleza de los sistemas de gestión pública de Trinidad y Tobago se concentra en el pilar de planificación orientada a resultados ya que ha logrado convertir su plan estratégico nacional de mediano plazo en un instrumento de gestión que permite alinear las acciones de los ministerios y agencias de gobierno y sirve de base para la formulación del presupuesto. La gestión financiera pública y la gestión de programas y proyectos también muestran avances importantes. Los pilares de menor desarrollo son los de sistemas de seguimiento y evaluación y de presupuesto por resultados.

Puntaje de Trinidad y Tobago en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,9	3,2
Presupuesto por resultados	0,6	1,0
Gestión financiera pública	1,6	2,2
Gestión de programas y proyectos	2,0	2,0
Sistemas de seguimiento y evaluación	0,8	1,3
Promedio	1,6	1,9

Desarrollo de los pilares de la GpRD en Trinidad y Tobago



Avances en la implementación de la GpRD en Trinidad y Tobago

Planificación	Se formularon el Plan Estratégico Nacional de Mediano Plazo y el Marco Nacional de Desempeño como instrumento para su seguimiento. El Senado está considerando la aprobación del marco legal para regular el sistema de planificación. Existe mejor articulación plan-presupuesto. La sociedad civil participa en la discusión de ciertos temas incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y este se discute en el Poder Legislativo.
Presupuesto	Se formuló el marco fiscal de tres años.
Gestión financiera	Se creó una plataforma virtual para recibir ofertas de proveedores. Se aumentó la cobertura de la auditoría externa.
Gestión de programas y proyectos	Se otorgó al Ministerio de Planificación la responsabilidad de ejecutar la evaluación ex ante de los proyectos de inversión.
Sistemas de seguimiento y evaluación	Se elaboró el Marco Nacional de Desempeño 2011-2015, que sirve para medir el progreso del Plan Estratégico Nacional (PEN).

Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,9	3,2
Capacidad estratégica de planificación	3,6	3,7
Operatividad de la planificación	3,3	3,7
Carácter participativo de la planificación	0,9	1,5

Aunque en 2007 se formuló un plan de largo plazo conocido como Visión 2020, el gobierno que asumió en 2010 presentó su propio Plan de Mediano Plazo 2011-2014 (PMP 11-14) – *Medium Term Policy Framework 2011-2014*–, que no tiene relación con el plan de largo plazo anterior. En este plan se formulan siete pilares para el desarrollo sostenible y se definen estrategias con objetivos, metas e indicadores de desempeño para medir su nivel de progreso. En 2012 se formuló el Marco Nacional de Desempeño, que es un instrumento que sirve para medir los resultados del PMP. Al igual que en 2007, este plan se publica en Internet. La entidad responsable de la planificación es el Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible. En la actualidad, el Senado está discutiendo la aprobación del marco legal que regulará el sistema de planificación.

Se observan avances en la articulación entre el plan y el presupuesto como resultado de mejoras en la metodología de formulación del PMP 11-14; por ejemplo, el 70% de los programas tiene metas anuales de producción e identifica las unidades responsables de su ejecución. Además, el 40% de los programas tiene asegurado su financiamiento en el presupuesto.

El Poder Legislativo participó en la discusión del Plan 2011-2014 y durante su formulación se hicieron consultas a la sociedad civil en temas específicos, como la política de uso de la tierra. Sin embargo, se mantiene como desafío que el país no cuenta con una ley que promueva la participación del Poder Legislativo y de la sociedad civil en el proceso de planificación.

Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
Presupuesto por resultados	0,6	1,0
Estructuración programática del presupuesto	1,5	1,5
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	0,5	2,2
Evaluación de efectividad del gasto	0,4	0,5
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,0	0,0
Difusión de la información	1,5	2,3

No hay avances en la estructuración programática del presupuesto, lo cual dificulta la articulación entre el plan, que está formulado con base en una estructura programática, y el presupuesto, que se basa en una estructura funcional. Por el contrario, se ha dado una gran mejora en relación con la perspectiva presupuestaria de mediano plazo ya que en la actualidad la División de Administración Económica del Ministerio de Finanzas prepara un marco fiscal con un horizonte temporal de tres años, que se actualiza anualmente; el marco presenta proyecciones de ingresos, gastos, PIB, tasa de inflación, sostenibilidad de la deuda y análisis de capacidad de gasto público. No obstante, su uso en la formulación del presupuesto aún puede mejorar. El país no cuenta con una ley de responsabilidad fiscal, aunque en 2007 se creó el Fondo de Estabilización y Patrimonio, cuyo objetivo es ahorrar e invertir los excedentes derivados del petróleo para, entre otras cosas, financiar políticas anticíclicas en períodos de recesión y fortalecer la capacidad de gasto del sector público en momentos de caída de ingresos derivados de la venta del petróleo.

Si bien no existe un sistema de indicadores de desempeño que promueva la efectividad del gasto público, el recién formulado Marco Nacional de Desempeño tiene indicadores de resultados relacionados con los programas del PMP 11-14 y pueden servir de base para la formulación de indicadores de calidad del gasto. Tampoco se cuenta con incentivos para promover la efectividad en la gestión ni se publica en Internet el informe de ejecución presupuestaria.

Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
Gestión financiera pública	1,6	2,2
Gestión presupuestaria y financiera	1,7	2,2
Sistema de adquisiciones	1,3	1,7
Auditorías externa e interna	1,9	2,6

En el período 2009-2011, la desviación promedio del presupuesto aprobado en relación con el gasto real fue del 5,9%. El país no hace análisis de riesgo fiscal. Por otro lado, los informes financieros continúan incluyendo toda la información relacionada con los proyectos financiados por donantes. El presupuesto se formula con base en la clasificación económica y funcional. La contabilidad refleja todos los ítems de la clasificación presupuestaria y se basa en la clasificación de caja. Se ha mantenido la práctica de preparar informes consolidados de ingresos-egresos y de activos-pasivos, que son sometidos a la auditoría externa del auditor general. Existe una propuesta para que el sistema de contabilidad se ajuste a las normas y estándares internacionales. El país no ha logrado diseñar un sistema integrado de administración financiera.

Con respecto al sistema de adquisiciones, sigue funcionando el Consejo Central de Licitaciones (CTB, por su sigla en inglés), que está adscrito al Ministerio de Finanzas y es regulado por el Acta del CTB de 1961, que establece que las compras públicas deben guiarse por los principios de equidad y de justa competencia en la adjudicación de los contratos públicos. El CTB participa en los procesos de compras superiores a los US\$ 160.000. No existen estadísticas de compras públicas, aunque se publica en Internet información sobre los contratos adjudicados, llamados a licitación y nombramiento de consultores, pero con cierto retraso. Tampoco se ha avanzado en la formulación y aprobación de un marco legal que regule el proceso de inconformidades, aunque en la práctica el CTB resuelve este tipo de disputas. No existe un sistema de compras electrónico, pero una plataforma virtual, que se encuentra en una etapa inicial ya que fue creada en 2013, permite que los proveedores presenten sus ofertas.

La Ley de Auditoría y Hacienda de 1959 regula tanto el sistema de auditorías internas como de auditoría externa, pero no se ajusta a los estándares internacionales. La entidad responsable de las auditorías es la Oficina del Auditor General, que cuenta con autonomía para el desarrollo de sus funciones. Aunque la Ley establece que debe haber una unidad de auditoría interna en todas las instituciones públicas, esto no se cumple y las instituciones que tienen estas oficinas solo representan el 33% del presupuesto. La metodología utilizada para realizar la auditoría externa se ajusta a las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). Se ha mejorado la cobertura de la auditoría externa ya que en la actualidad se auditan los estados de ingresos-egresos y activos-pasivos del 75% del total de presupuesto. Sin embargo, es necesario fortalecer el proceso de respuesta de las instituciones auditadas sobre las acciones que tomarán para resolver los problemas detectados y, además, publicar los informes de auditoría en Internet.

Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
Gestión de programas y proyectos	2,0	2,0
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	1,7	2,0
Visión sectorial de mediano plazo	3,5	3,7
Gestión sectorial de bienes y servicios	1,7	1,7
Sistemas sectoriales de información	1,6	1,3

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

Desde 2012, el Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible es responsable por la ejecución de las evaluaciones ex ante de acuerdo con lo establecido en la Circular N° 1/2012 del Ministerio de Finanzas. En la misma circular se establece que se deben realizar dichas evaluaciones a las propuestas de proyectos cuyo costo exceda los US\$ 5.000.000. De los proyectos por debajo de este monto, solo se verifica que tengan un marco lógico. El Ministerio de Planificación, concretamente su División de Planificación de Proyectos y Reconstrucción, está desarrollando la metodología que aplicará para las evaluaciones. Debido a la reciente asignación de esta responsabilidad al Ministerio de Planificación, a la fecha solo se ha evaluado el 10% de los proyectos de inversión del gobierno central.

Gestión sectorial

Educación: El Ministerio de Educación formuló un plan de mediano plazo con la participación del Sindicato de Educadores y la Asociación de Padres de Familia. Los objetivos y metas están alineados con los del PMP 11-14. En el Plan Estratégico del Ministerio se identifican metas anuales y plurianuales de producción de servicios y se especifican las unidades responsables. Un avance en relación con 2007 es que se ha iniciado el proceso de suscripción de contratos de gestión entre el ministro y algunas unidades de su institución. No se cuenta con incentivos que motiven la consecución de resultados organizacionales. En 2013, con el apoyo técnico del Banco Mundial, se inició el proceso de desarrollo de un sistema de gestión basado en resultados. Aunque no existe una estrategia explícita de calidad de servicios, se han formulado estándares que regulan la producción de al menos el 80% de ellos. El principal avance en relación con la información es que se publican en Internet los resultados de algunas de las pruebas estandarizadas, aunque la información está desactualizada.

Infraestructura: A diferencia de lo observado en 2007, el Ministerio de Obras e Infraestructura cuenta con un plan estratégico que cubre el período 2009-2012 y que establece metas anuales y plurianuales e indica las unidades responsables de lograrlas. En la formulación se contó con escasa participación de la sociedad civil. En el Ministerio no se firman contratos de gestión y no se cuenta con incentivos que promuevan la obtención de resultados organizacionales ni con una estrategia gestión por resultados. En relación con la calidad de los servicios, se ha mantenido el Programa de Mejora de Eficiencias de las Carreteras, que tiene una certificación ISO. No se muestran avances en el sistema de información, aunque se está trabajando en el desarrollo de un sistema de información de carreteras que sirva de base para la planificación.

Desarrollo Social: El Ministerio de Desarrollo Social (Ministry of the People and Social Development) cuenta con un plan estratégico 2011-2016 durante cuya formulación se hicieron consultas a la sociedad civil. Debido a que es previo al PMP 11-14, sus objetivos no están alineados con aquel, aunque se está trabajando en este campo. El Plan cuenta con metas anuales y plurianuales e identifica las unidades responsables de su cumplimiento. No se firman contratos de gestión ni se cuenta con incentivos que motiven el logro de resultados. No se muestran avances en los sistemas de información y, aunque existe información sobre la producción histórica de bienes y servicios, no se encuentra disponible en Internet. Tampoco se publica por ese medio el informe de gestión del Ministerio.

Salud Pública: El Ministerio de Salud tiene un plan estratégico que se elabora con la participación de la sociedad civil. Los objetivos del Plan están alineados con los del PMP 11-14 y en esta oportunidad se han incluido metas anuales y plurianuales de producción de bienes y servicios. No se firman contratos de gestión de servicios ni se cuenta con incentivos que motiven la consecución de resultados. Tampoco existe una estrategia de gestión basada en resultados. Aunque no hay una estrategia de calidad de servicios, se han definido estándares para al menos el 80% de los servicios producidos. Se dejó de aplicar la encuesta a usuarios y ya no se utiliza el sistema de retroalimentación de consumidores mediante el cual se recibían quejas y recomendaciones de mejora, aunque se ha mantenido en la página web del Ministerio un espacio para que los ciudadanos presenten sus quejas. Las estadísticas institucionales están desactualizadas y se presenta información limitada sobre los costos de los servicios. No se publica en Internet el informe de gestión del Ministerio.

Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
Sistemas de seguimiento y evaluación	0,8	1,3
Seguimiento de la gestión gubernamental	0,6	1,9
Sistemas de información estadística	1,8	2,1
Evaluación de la gestión gubernamental	0,5	0,6

Se observan avances en el sistema de seguimiento ya que ahora se cuenta con el Marco Nacional de Desempeño 2011-2015, instrumento que mide el progreso en la consecución de las metas nacionales establecidas en el Plan Estratégico Nacional y que actualmente monitorea el 50% del presupuesto asociado con los programas del PMP 11-14. No existe un sistema en línea sobre los indicadores de seguimiento, aunque se publica un informe anual. Aunque aún no existe un sistema de evaluación, el Ministerio de Planificación creó la National Transformation Unit que ha realizado algunas actividades en este campo. No ha habido cambios en el estatus de la Oficina Central de Estadísticas que es parte del Ministerio de Planificación.

