



MADUREZ Y DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN FISCAL- MD GEFIS: UNA PROPUESTA DE EVALUACIÓN

María Cristina **Mac Dowell**
José **Tostes Neto**
Soraya **Naffah**
Sandra **Machado**
Luciana **Pimentel**
Eugenio **Lira**

SINOPSIS

El proceso de evaluación en la administración pública no es simple y, a pesar de haber evolucionado bastante, todavía necesita mejoras. Este artículo presenta una nueva metodología de evaluación centrada en el área fiscal, denominada Madurez y Desempeño de la Gestión Fiscal – MD GEFIS. Esta metodología considera la madurez de los procesos y el desempeño de la organización,

llenando un vacío en el tratamiento de la gestión fiscal de manera integrada: gestión de hacienda y transparencia fiscal; administración tributaria y de lo contencioso fiscal; y la administración financiera y gasto público. Se pretende que su aplicación subsidie el análisis de la realidad fiscal y apoye a la formulación de la planificación de la organización, contribuyendo a la mejora de sus resultados.

CONTENIDO

1. Marco teórico: Evaluando programas y organizaciones
2. Experiencias de evaluación en Brasil
3. Metodología para la evaluación de la Madurez y el Desempeño de la Gestión Fiscal – MD GEFIS
4. Conclusión
5. Bibliografía

LOS AUTORES

María Cristina Mac Dowell, Doctora en Economía de la Universidad de Brasilia y Especialista Líder Fiscal del BID; *José Tostes Neto*, Master en Hacienda Pública y Administración Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales de España y Especialista Líder Fiscal del BID; *Sandra Machado*, Master en Administración de Empresas de la Universidad de Fortaleza, Auditora Fiscal de Hacienda del Estado de Ceará y representante del Tesoro COGEF; *Soraya Naffah*, Especialista en Gestión de la Información de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais, Auditora Fiscal de Hacienda del Estado de Minas Gerais y Representante de COGEF; *Luciana Pimentel*, Especialista en Gestión Financiera de la Universidad Católica de Brasilia y Consultora Fiscal del BID; *Eugenio Lira*, Especialista en Análisis de Sistemas de la Universidad Católica de Pernambuco y Consultor Institucional del BID.

INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años el sector público brasileño experimentó cambios importantes en la gestión. Estos cambios contemplaron, entre otros, la mejora de los estándares de calidad en la prestación de los servicios, la adopción de mecanismos de transparencia y control social, la institucionalización del proceso de planificación, la introducción de la cultura de resultados, la creación de nuevos arreglos institucionales y organizativos, la automatización de los flujos de trabajo con la incorporación de nuevas tecnologías y la mejora de la gestión del personal.

Los principios del *New Public Management* (NPM)¹ fueron difundidos en Brasil a partir de 1995 con la introducción de una nueva cultura de resultados centrados en la calidad y la eficiencia de los servicios públicos. Desde entonces se han implementado iniciativas de naturaleza legal tales como la Enmienda Constitucional 19/1998² que incluyó la eficiencia como principio de la gestión pública, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)³, las leyes de las Organizaciones Sociales (OS)⁴ y de las Agencias Reguladoras⁵, como nuevas formas de arreglo institucional. También se introdujeron, como herramientas innovadoras de gestión, los acuerdos de resultados (contratos de gestión), la planificación gubernamental (planes plurianuales) y los programas de calidad (mejora continua de procesos), asociados al fortalecimiento de las carreras típicas del estado y al uso intensivo de la tecnología de la información en la optimización de procesos.

A su vez, la sociedad brasileña comenzó a exigir, de forma más vehemente, un servicio público orientado por el uso racional de los recursos y más comprometido con el desempeño y los resultados finales. Para satisfacer estas demandas, los órganos gubernamentales, muchas veces apoyados por organismos multilaterales, comenzaron a formular y utilizar sistemas de evaluación

de la gestión pública con el objetivo de verificar la efectividad de las acciones, difundir una cultura de mayor transparencia sobre el uso de los recursos públicos y promover la rendición de cuentas de los gestores y el control de la sociedad sobre el resultado gubernamental.

Si se prioriza la evaluación de la gestión en el servicio público de forma general, la misma es aún más relevante cuando se trata del área fiscal de los gobiernos, responsable por cobrar a la sociedad los montos que se aplicarán al financiamiento de las políticas públicas, garantizando su control y correcta asignación y utilización.

Siendo así, el seguimiento y la evaluación de esta área, con criterios objetivos, son fundamentales para garantizar la eficiencia, eficacia y transparencia en la generación de ingresos y en el control y mejora de la calidad del gasto público, con el fin equilibrar las cuentas públicas y satisfacer las demandas de la sociedad.

A pesar de la importancia del proceso de seguimiento y evaluación de la gestión fiscal y del impacto de esta evaluación continuada para el equilibrio de las cuentas públicas, todavía no existe un modelo validado que permita un análisis integrado y continuado de sus diversas áreas y de sus procesos críticos.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es presentar una nueva metodología de evaluación de la gestión fiscal, denominada “Madurez y Desempeño de la Gestión Fiscal – MD GEFIS”.

Esta metodología difiere de los modelos de evaluación disponibles en los siguientes aspectos: (i) visión integrada de la gestión fiscal; (ii) método de análisis basado en la correlación entre la madurez de los procesos y el desempeño de la organización; y (iii) estandarización de conceptos con normalización del

1 Las reformas gerenciales del NPM estuvieron dirigidas a la adaptación y transferencia de conocimientos gerenciales desarrollados en el sector privado para el sector público, lo que implica la reducción del tamaño del aparato administrativo, el aumento de su eficiencia y la creación de mecanismos destinados a la rendición de cuentas de los actores políticos.

2 Capítulo, Artículo 37 de la CF: incluyó la eficiencia como uno de los principios a ser obedecidos por todos los Poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios haciendo incuestionable la preocupación sobre los resultados y la entrega de servicios de calidad y con el costo adecuado.

3 Ley complementaria n° 101/2000 que establece normas de finanzas públicas dirigidas a la responsabilidad en la gestión fiscal, asumiendo una acción planificada y transparente, en la que se previenen riesgos y corrigen desviaciones que puedan afectar el equilibrio de las cuentas públicas.

4 Ley n° 9.637/1998

5 Ley n° 9.986/2000 y Ley n° 10.871/2004

instrumento de investigación para todas las áreas de la gestión fiscal.

Se parte del principio de que los resultados fiscales efectivos dependen de un análisis global y de la definición de acciones estratégicas alineadas que permitan intervenciones eficaces en las áreas de gestión de hacienda, administración tributaria y financiera y gasto público.

La motivación para la construcción de la MD GEFIS está relacionada con las dificultades encontradas en los procesos de seguimiento y evaluación de los resultados de los proyectos de modernización de la gestión fiscal de las Unidades de la Federación⁶ en Brasil. A pesar de este enfoque inicial, esta metodología puede fácilmente adaptarse a otros niveles de gobierno, como también a la realidad de la gestión fiscal de otros países.

Además de esta Introducción, este artículo se divide en cuatro partes. La sección 1 presenta el marco teórico de evaluación de resultados en programas y organizaciones. La sección 2 describe la experiencia de evaluación en el sector público brasileño, con énfasis en el área fiscal y en sus proyectos de modernización. La sección 3 detalla las directrices, premisas y objetivos de la MD GEFIS. Por último, la conclusión presenta los principales beneficios y oportunidades proporcionados con la aplicación de esta nueva metodología.

1. MARCO TEÓRICO: EVALUANDO PROGRAMAS Y ORGANIZACIONES

a. Evaluación de resultados en los programas fiscales

Los programas en el área fiscal están diseñados para aumentar los ingresos, reducir los gastos o mejorar la prestación de servicios, entre otros resultados. Sin embargo, por lo general, los administradores se centran en medir los productos o insumos (cantidad de unidades instaladas, cursos ofrecidos, sistemas implantados) en lugar de evaluar si los programas alcanzaron sus objetivos.

Con el objetivo de remediar esta deficiencia, la aplicación de la gestión por resultados en programas de inversión incluye el monitoreo y varios otros tipos

de evaluación. El enfoque en los resultados se puede utilizar tanto para fijar metas como para su monitoreo, toda vez que los programas necesitan conocer cada vez más sus resultados para fines de rendición de cuentas a la sociedad, definición de asignaciones presupuestarias y orientación sobre la priorización de las políticas públicas.

Las evaluaciones son exámenes periódicos de un programa, en desarrollo o ya finalizado, y se utilizan para responder a preguntas específicas relacionadas con el diseño, ejecución y resultados.

En la evaluación, la etapa de monitoreo es un proceso continuo que da seguimiento a lo que está sucediendo, a partir de la recopilación de datos sobre la implantación de productos, comparando los montos alcanzados con las metas iniciales establecidas y proyectando su alcance a lo largo del tiempo estimado de ejecución. En períodos acordados, normalmente anuales, el monitoreo también verifica el avance en relación a los objetivos.

La planificación, el seguimiento y la evaluación de programas pueden abordar cuestiones tales como:

- **Planificación (diagnóstico y diseño).** *Es el punto de partida para la participación y el aprendizaje – ¿Cuáles son los principales problemas? ¿Qué programa es más relevante y tiene mayor posibilidad de resolver el problema priorizado? ¿Cuánto debe costar el programa? ¿Cuánto tiempo se consume en su implementación?*
- **Seguimiento y evaluación de los procesos y el desempeño.** *Amplia el aprendizaje y genera datos para la corrección del rumbo y el rendimiento de cuentas - ¿Avanza el programa de acuerdo con lo planificado? ¿Se ejecutaron todos los productos? ¿Se alcanzaron los objetivos? ¿Qué factores pueden explicar los posibles cambios de indicadores? ¿Qué debe hacerse o ajustarse para garantizar que los resultados se alcancen con la mayor eficiencia posible (en el menor tiempo y al menor costo)?*
- **Evaluación del impacto.** *Es la base del aprendizaje y subsidia la evaluación económica - En ausencia del programa, ¿cuál sería la situación de los beneficiarios? Pueden observarse impactos, pero ¿cuál es el retorno de la inversión?*

- **Evaluación económica a posteriori.** *También genera aprendizaje, contribuye al rendimiento de cuentas y utiliza la información de evaluación del impacto (beneficios) y del seguimiento (costos) - ¿Superan los beneficios del programa sus costos financieros y económicos? ¿Son todos los supuestos válidos? ¿Cuáles son los costos reales?*

b. Mecanismos para la evaluación de los resultados

Las evaluaciones de los resultados de un programa se basan generalmente en tres marcos teóricos y sus mecanismos: teoría del cambio, teoría general de los sistemas y relaciones causales y los indicadores de proceso y desempeño.

- **Teoría del Cambio.** En su esencia es una descripción completa de cómo e por qué se espera determinado cambio en un contexto particular. Ella existe para trazar y explicar lo que pasará de principio a fin con un programa, cuáles son sus productos o intervenciones y cómo estas ayudarán a alcanzar los objetivos deseados. La Teoría del Cambio comienza cuando se enumeran las metas a largo plazo y las condiciones necesarias para alcanzar los resultados deseados (con sus relaciones causales). Estos elementos son la base de la definición de las intervenciones necesarias para alcanzar los resultados identificados como precondiciones para lograr la meta a largo plazo. Su representación puede darse por distintos formatos gráficos tales como, marco lógico y marco de resultados que permiten demostrar la cadena causal que define los resultados del programa y las condiciones o influencias externas.
- **Teoría general de sistemas - TGS y relaciones causales.** *Modelo Causal.* La base de la TGS es el abordaje sistémico cuyo factor determinante es la necesidad de organización de la complejidad del mundo, manifestada en diversos sistemas, permitiendo la resolución de problemas a partir de un extenso análisis del todo, en lugar de específico de las partes. La TGS pone énfasis en el ambiente dentro del cual la organización existe, dando atención a las interacciones organizativas, y reconociendo que todo esto tiene implicaciones en

la práctica organizacional. De acuerdo con la TGS, los programas se formulan a partir de un conjunto de acciones previstas, priorizando las soluciones sistémicas, capaces de reducir o eliminar el mayor número posible de problemas. Los principales requisitos para este análisis sistémico son: (a) la correcta y precisa formulación del problema es esencial, al igual que los resultados esperados y (b) la formulación y solución de los problemas deben estar subordinados a un abordaje integral.

- **Indicadores de proceso y de desempeño.** Una cadena causal claramente definida ofrece un mapa útil para la definición de los indicadores que serán medidos, tanto para monitorear la aplicación de productos del programa como para evaluar sus resultados. Con la participación directa y activa de los involucrados, los indicadores deben atender criterios tales como: *Específicos*, para medir la información con la mayor precisión posible; *Medibles*, para asegurar que sea factible obtener la información; *Atribuibles*, para asegurar que cada indicador esté relacionado con los resultados esperados; *Realistas*, para asegurar que los datos puedan obtenerse con frecuencia y a un coste razonable; *Focalizados*, en el público objetivo.

c. Características de evaluación de la madurez de los procesos

Hace algunos años los modelos de madurez de los procesos de las organizaciones comenzaron a institucionalizarse. Estos modelos se utilizan para mapear los procesos, buscando evaluar y cuantificar sus mejoras. En principio, la estructura de los modelos se basa en el diseño de un ciclo de desarrollo de los procesos básicos de la cadena de valor de las organizaciones.

Buena parte de los modelos de madurez fue construida sobre la base del *Capability Maturity Model (CMM)*⁷ que adopta una estructura de cinco niveles de madurez (etapa inicial, repetitiva, definida, gestionada y optimizada) en la producción de software.

El CMM parte del supuesto de que los procesos de una organización poseen ciclos de vida, bajo la forma de niveles o etapas de desarrollo, que pueden definirse,

⁷ Desarrollado por el Software Engineering Institute (SEI) de Carnegie Mellon University

medirse, mejorarse y controlarse en el tiempo. Estos procesos pueden evolucionar desde una etapa inicial hasta una etapa final - madura, mediante la mejora continua, adecuando las instituciones a los constantes cambios de escenarios y la disponibilidad de nuevos recursos tecnológicos.

La medición permite identificar más fácilmente las áreas donde las acciones de mejora son más necesarias y tienen mayor posibilidad de producir resultados. En este sentido, la mejora de los procesos implica un mayor control sobre los resultados, una mayor previsibilidad en relación con los objetivos de coste y de desempeño, una mayor efectividad en cuanto al alcance de las metas predefinidas, una mayor estandarización y, en consecuencia, una mejor capacidad de gestión organizacional.

d. Características de evaluación de desempeño organizacional

Para algunos autores, la medición del desempeño en el sector público ha contribuido al logro de múltiples objetivos, incluida la transparencia de costes y resultados, la mejora en la calidad de los servicios prestados y la motivación de los empleados, siendo uno de los pilares más importantes del nuevo gobierno en torno al Estado-red⁸. La importancia del proceso de evaluación del desempeño organizacional se puede caracterizar *por medio de la afirmación: todo lo que no se mide no se gestiona*⁹. Así, el acto o acción de gestionar una organización requiere un proceso de evaluación de su desempeño.

Desempeño es un término sujeto a numerosos cambios semánticos y conceptuales, aunque existan algunos consensos mayoritarios en torno a una definición. De acuerdo con un enfoque integral, el desempeño puede ser comprendido como esfuerzos emprendidos en la dirección de resultados a ser alcanzados¹⁰.

La medición es parte esencial de un modelo de gestión del desempeño. Un sistema de medición debe permitir la generación de indicadores en

distintas dimensiones de esfuerzos y resultados, con diferentes pesos entre ellos; y una nota para cada indicador, que requiera no solamente determinar su valor en el acto de medición, sino también comparar el valor determinado con un valor meta. Se trata así de una medición agregada y ponderada que permita la generación de una medida síntesis del desempeño, una nota global que, de cierta forma, cargue consigo un componente evaluativo.

Un modelo de evaluación del desempeño es un recurso analítico con el fin de representar la realidad a partir de la definición de un conjunto de variables o aspectos de la realidad que puedan ser definidos y medidos de forma cuantitativa o cualitativa, por medio de indicadores.

Los modelos de desempeño son un conjunto de indicadores relacionados y los indicadores son mediciones que proporcionan informaciones sobre el desempeño de un objeto (ya sea el gobierno, política, programa u organización), con miras al control, comunicación y mejora. Los indicadores son instrumentos de gestión esenciales en las actividades de seguimiento y evaluación de las organizaciones, sus programas y políticas, pues permiten dar seguimiento al logro de las metas, identificar avances, mejoras de calidad, corrección de problemas y necesidades de cambio.

Siendo así, se puede decir que los indicadores tienen, mínimamente, dos funciones básicas: la primera es describir por medio de la generación de informaciones el estado real de los acontecimientos y su comportamiento; la segunda es de carácter valorativo consistente en analizar la información proporcionada sobre la base de lo anterior con el fin de realizar proposiciones valorativas.

En general, los indicadores no son simplemente números, es decir, son asignaciones de valor a objetivos, acontecimientos o situaciones, de acuerdo con las reglas, que puedan aplicarse a los criterios de evaluación¹¹.

8 Goldsmith & Eggers, 2006; Behn, 1995

9 Kaplan; Norton, 1997, p.21

10 Guía de Referencia para la Medición del Desempeño y Manual para la Creación de Indicadores, 2009, p.9

11 Guía de Referencia para la Medición del Desempeño y Manual para la Creación de Indicadores, del GesPública – 2010.

2. EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN EN BRASIL

a. Evaluación de las políticas públicas

Para satisfacer la creciente demanda de transparencia y mejores servicios públicos, diversos organismos de nivel Federal, Estatal y Municipal, Tribunales de Cuentas y asociaciones que representan a la sociedad comenzaron a formular y utilizar sistemas de evaluación de la gestión pública en Brasil.

En el proceso de evaluación en la Administración Pública brasileña se destaca como ejemplo emblemático el Programa Nacional de Gestión Pública y Desburocratización (Gespública)¹², que fue responsable de la formulación del Modelo de Excelencia de la Gestión Pública (MEGP)¹³. Este Modelo se ha convertido en una referencia para la evaluación y mejora de la calidad de los servicios públicos prestados, inclusive en el ámbito de las administraciones públicas estatales que establecieron sus propios modelos de autoevaluación.

Inicialmente, estos modelos buscaron analizar los fenómenos y procesos de la administración pública de forma localizada en los aspectos internos de determinado programa, organismo, ente federado o país. Posteriormente, con la difusión de la gestión por resultados en la administración pública y con el mayor acceso a la información, permitido por los avances tecnológicos, fue posible realizar análisis más amplios y relevantes, estableciendo parámetros de comparación y permitiendo verificar semejanzas y diferencias. Estos estudios comparativos, a pesar de su complejidad, generan una cantidad significativa de información y contribuyen a la mejora de los procesos.

b. Evaluación de la gestión fiscal

Le edición de la LRF modificó de forma radical el escenario de evaluación de la gestión fiscal en el país toda vez que estableció un conjunto de metas e indicadores, a ser utilizados y divulgados en todas las esferas de la Administración Pública, con miras a la sostenibilidad del equilibrio fiscal.

La estandarización de conceptos e indicadores promovida por la LRF y por el Programa de Reestructuración y Ajuste Fiscal (PAF)¹⁴ firmado entre las Unidades de la Federación y la Unión es sin duda un gran adelanto que permite análisis objetivos con datos históricos y comparaciones.

Sin embargo, estos instrumentos son insuficientes ya que se centran únicamente en indicadores de impacto, tales como la trayectoria de la deuda pública y el resultado primario, sin incluir requisitos que permitan verificar objetivamente el desempeño de las unidades de la federación en las áreas tributaria y financiera, ni correlacionarlas con la madurez de los procesos de gestión fiscal.

También están disponibles varias metodologías, nacionales e internacionales, destinadas a evaluar los resultados de la gestión pública y de la gestión fiscal, entre las cuales se destacan: Gobernanza Pública¹⁵, Gobernanza de Tecnología de la Información¹⁶ y Gobernanza de Adquisiciones¹⁷, desarrollados por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU); Revenue Administration Fiscal Information Tool (RA FIT)¹⁸, Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT)¹⁹ y Evaluación de la Transparencia Fiscal (FTE)²⁰ desarrolladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI); y el Programa de Gastos Públicos

12 Creado por el Decreto n° 5.378 del 23 de febrero de 2005.

13 <http://www.gespublica.gov.br/pasta.2014-06-02.7802240188>.

14 Creado mediante Ley n° 9496 el 11 de septiembre de 1997, de acuerdo con los parámetros definidos en la emisión de la Resolución n° 162/95, del Consejo Monetario Nacional (CMN).

15 Índice de Gobernanza Pública (TCU - Manual y Cuestionario).

16 Metodología de evaluación de la madurez de la tecnología de la información (iGovTI).

17 Índice de Gobernanza de Adquisiciones (TCU - Manual y Cuestionario).

18 Herramienta para la evaluación del desempeño de la administración tributaria, propuesta y aplicada por el FMI, cuyo objetivo principal es establecer líneas de base para la mejora del desempeño de la administración de ingresos, con base en estudios y evaluaciones comparativas.

19 Herramienta de diagnóstico que permite evaluar, de forma objetiva y estandarizada, el sistema de administración tributaria de un país.

20 Metodología para la evaluación de las prácticas de transparencia fiscal de los gobiernos nacionales y estatales.

y Responsabilidad Financiera (PEFA)²¹ y Desempeño de Gestión de la Deuda (DeMPA)²², desarrollado por el Banco Mundial.

Estas metodologías, sin embargo, fueron concebidas a partir de algunos conceptos que limitan el análisis integrado de los procesos y del desempeño del organismo responsable de la gestión fiscal (tributaria y financiera) de las Unidades de la Federación. La mayoría de estos estudios utilizan parámetros de referencia de gobiernos nacionales (encontrados en otros países, inclusive en América Latina), cuyo modelo de organización, gestión y competencias es muy diferente de los gobiernos estatales brasileños.

Además, se centran en sólo uno de los temas de la gestión fiscal, analizando procesos de tributación, o de las finanzas, o de la deuda pública, o de transparencia, por ejemplo, y verificando la situación del conjunto de todos los organismos de gobierno en relación con aquel tema en particular. Por último, las investigaciones disponibles no buscan estudiar la correlación entre la madurez de los procesos y el desempeño organizacional.

c. Evaluación de los programas fiscales

Desde 1996 los Estados brasileños produjeron significativos avances en la definición de políticas y prioridades que deben ser observadas por la gestión fiscal, que pueden ser analizadas en dos ciclos distintos de modernización: un primer ciclo en el período de 1996-2006 y un segundo ciclo iniciado en 2009 y todavía en curso.

El análisis de los resultados alcanzados en el desarrollo de estos ciclos de modernización identificó una dificultad común relacionada con las deficiencias

en la metodología de seguimiento y evaluación y en el conjunto de indicadores de la gestión fiscal.

En el primer ciclo se informaron como factores críticos negativos de la evaluación la cantidad excesiva y la desvinculación de los indicadores con los procesos de modernización y su baja institucionalización como instrumento para el monitoreo y la evaluación de los resultados de la gestión. Aun así, las conclusiones de la evaluación no se utilizaron en la reorientación de acciones y recursos.

En el segundo ciclo solamente los indicadores del PAF se incluyeron como medida de impacto de la modernización. Esta ausencia de una estructura de medición de desempeño de la gestión fiscal ha dificultado el proceso de monitoreo y evaluación de los avances y los resultados de la modernización.

Para remediar parte de esta dificultad, la Comisión de Gestión de Hacienda (COGEF), formada por el conjunto de los estados brasileños, construyó y aplicó dos herramientas para la medición de los avances alcanzados por los proyectos de modernización en los últimos años, en dos temas específicos:

- Gestión por Resultados (GpR), analiza el grado de aplicación del modelo de gestión por resultados en las secretarías de hacienda, permitiendo la identificación de brechas y oportunidades de mejora²⁵.
- Índice de Transparencia y Ciudadanía Fiscal (ITCF), mide la capacidad de los sitios web de las administraciones tributarias y portales de transparencia de las Unidades de la Federación de exponer informaciones relevantes sobre ingresos y gasto público de modo comprensible para los ciudadanos²⁶.

21 Metodología para la evaluación de los gastos públicos y la responsabilidad financiera PEFA, propuesta y aplicada por una sociedad del Banco Mundial y diversas instituciones internacionales cuyo objetivo es ayudar a mejorar los sistemas financieros del gobierno.

22 Metodología para la evaluación del desempeño de la gestión de la deuda pública, propuesta y aplicada por el Departamento de Política Económica y Deuda (PRMED) del Banco Mundial, cuyo objetivo es evaluar los puntos fuertes y débiles de las prácticas gubernamentales con relación al manejo de la deuda.

23 Programa Nacional de Apoyo a la Modernización Fiscal para los Estados Brasileños (PNAFE), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que benefició a las 27 Unidades de la Federación.

24 Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de las Administraciones de los Fiscos en Brasil (PROFISCO), disponible a los Estados brasileños por medio de una Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP), también financiada por el BID, y que beneficia a 23 estados de la federación y al Ministerio de Hacienda.

25 Gestión por Resultados en la Administración Pública – Instrumento de autoevaluación y documento de capacitación. Cooperación Técnica BID/COGEF/PRODEV (BR-t1145).

26 Manual de Cálculo del Índice de Transparencia y Ciudadanía Fiscal – ITCF. Cooperación Técnica BID/COGEF/PRODEV (BR-t1145).

3. METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LA MADUREZ Y EL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN FISCAL – MD GEFIS

a. Directrices para la evaluación de la gestión fiscal estatal

Durante el 2014, atendiendo a una demanda del Consejo Nacional de Política de Hacienda (CONFAZ) y de la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda (SE/MF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyó la formulación de directrices y recomendaciones técnicas para el mejoramiento de la gestión fiscal brasileña²⁷.

Este documento abordó las dificultades para el monitoreo y evaluación de resultados de los programas financiados por el BID. Consideró que los modelos disponibles de evaluación del área fiscal no abarcaban, de forma integrada, a la gestión financiera y a los distintos temas tratados por la administración tributaria y la administración financiera, además de haber sido formulados para entes nacionales, principalmente en países con una estructura fiscal centralizada. Asimismo, destacó que la información disponible en las diversas bases de datos no estaba completa o no seguía conceptos uniformizados. Siendo así, no permitía analizar el desempeño ni la madurez de la gestión fiscal estatal ni establecer parámetros de comparación.

En este contexto, el documento definió un conjunto de resultados esperados para el tercer ciclo de modernización de la gestión fiscal y propuso la formulación de un modelo específico de evaluación de la gestión fiscal de los Estados brasileños.

La MD GEFIS se propuso y diseñó principalmente para cumplir con esta decisión.

b. Premisas y objetivos de la MD GEFIS

La premisa básica del modelo propuesto para la MD GEFIS es que existe una relación directa entre la utilización de un conjunto de procesos eficientes - que cumplen con los requisitos de mejores prácticas observadas (*benchmarking*) y el desempeño de la

organización - verificado por medio de un conjunto de indicadores confiables. Se basa, por lo tanto, en la creencia de que las intervenciones que buscan aumentar el nivel de madurez de los procesos contribuyen a un mejor desempeño, lo que puede verificarse mediante indicadores medibles.

La segunda premisa de la MD GEFIS es que el mapeo de la correlación entre los indicadores seleccionados contribuye a la priorización de las acciones y potencializa los beneficios del desempeño, al apuntar a aquellos resultados con mayor potencial para aprovechar el conjunto de la organización.

Por último, la tercera premisa de la MD GEFIS es que la evaluación eficiente de la gestión fiscal en el ámbito de las Unidades de la Federación en Brasil debe presentar una visión integrada de la gestión de hacienda; de la administración tributaria y de lo contencioso fiscal; y de la administración financiera y el gasto público.

La MD GEFIS tiene como principal objetivo contribuir a la mejora de los resultados de la gestión fiscal, en especial aquellos relacionados con el aumento de la transparencia, el incremento de la recaudación y la eficiencia del gasto público.

Para tal fin, ofrece a los organismos responsables de la gestión fiscal estatal un instrumento para la autoevaluación del nivel de madurez de sus procesos críticos y de su desempeño.

La utilización de la MD GEFIS busca también atender los siguientes objetivos específicos:

- Identificar oportunidades de mejora en los procesos de gestión fiscal, considerando las mejores prácticas observadas (*benchmarking*) en las recientes iniciativas de modernización en Brasil, así como los informes de experiencias internacionales.
- Apoyar el seguimiento de la evolución de la madurez de los procesos de gestión fiscal y la evaluación de la mejora del desempeño, a lo largo del tiempo, considerando la línea de base identificada.
- Subsidiar la priorización de iniciativas de modernización y orientar la asignación de los recursos necesarios para su implementación.
- Apoyar el diseño de proyectos de modernización y, cuando sea necesario, la solicitud de financiamiento

27 Convenio CONFAZ, de diciembre de 2014 que aprobó las Directrices para la Mejora de la Gestión Fiscal de los Estados Brasileños

ante organismos nacionales e internacionales de crédito.

- Ampliar la *accountability* basada en resultados, ofreciendo *feedback* a la sociedad, dentro del concepto de transparencia fiscal.

c. La estructura de la MD GEFIS

La MD GEFIS considera que una gestión fiscal eficiente comprende tres ejes de actuación, los cuales deben ser evaluados de forma armónica e integrada, a saber:

Eje I. Gestión de Hacienda y Transparencia Fiscal (GF)

Eje II. Administración Tributaria y de lo contencioso fiscal (AT)

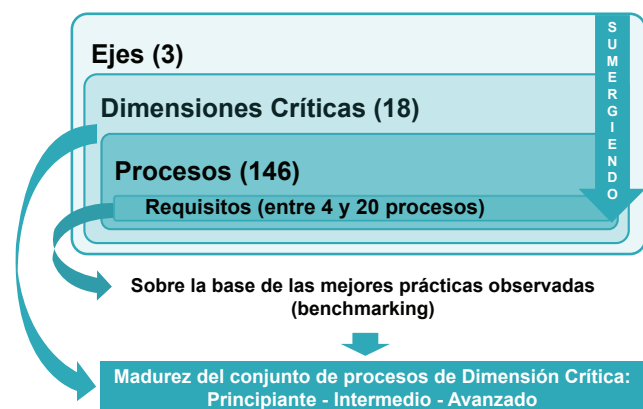
Eje III. Administración Financiera y Gasto Público (AF).

La estructura de medición propuesta por la MD GEFIS contempla tres niveles de análisis.

El **primer nivel** de medición verifica la madurez de los procesos críticos de la gestión fiscal. El **segundo nivel** determina el desempeño de la gestión fiscal por medio de indicadores establecidos para cada dimensión crítica. El **tercer nivel** comprende la evaluación de impacto que será realizada por una entidad externa para garantizar la desvinculación y exención del proceso.

Para medir la madurez, se detalló cada dimensión en sus procesos críticos. Para cada proceso, se describieron los requisitos del nivel más elevado de madurez. Estos requisitos se seleccionaron con base en las mejores prácticas, nacionales e internacionales y en una visión de futuro de la gestión fiscal.

Estructura de Evaluación de la Madurez



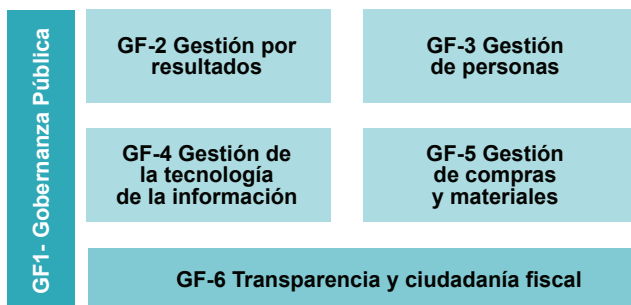
La medición de los avances en la madurez de los procesos se realiza por medio de respuestas del tipo sí o no que conllevan a una puntuación de 0 (menor nivel de avance) a 3 (estado más avanzado), en relación con los requisitos de mejor práctica descritos para el proceso. Así, las Unidades de la Federación podrán identificar cuáles y cuantos requisitos cumplen y, por consiguiente analizar el nivel de madurez de la gestión fiscal en cada dimensión.

Esta medición ayuda en la identificación de los procesos en los que hace falta avanzar y ofrece una visión de las medidas que deberán adoptarse para el avance de la madurez. También permite identificar qué condiciones deben cumplirse para que se puedan alcanzar niveles superiores de madurez, así como definir estrategias y proyectos para la mejora continua de estos procesos críticos.

Las primeras dimensiones de cada eje son transversales, es decir, impactan y determinan las demás. Cada eje tiene también dimensiones que tratan de procesos internos, y, por último, aquellas que tienen mayor interacción y visibilidad en la sociedad, de acuerdo con las imágenes que aparecen a continuación.

MD-GEFIS: Ejes y Dimensiones

Eje 1: Gestión de Hacienda y Transparencia Fiscal (GF)



GF-1 Gobernanza pública - Promueve la autonomía, el alineamiento, la orientación y el monitoreo de la actuación de la organización, con base en una estructura formal, que cumpla con los principios de transparencia, equidad, rendición de cuentas y responsabilidad social.

GF-2 Gestión por resultados – Promueve un modelo de gestión orientado a los resultados, basado en indicadores de desempeño, la búsqueda del aumento de la eficiencia, la efectividad y “*accountability*” de la gestión, garantizando el seguimiento y evaluación sistemática de los avances y resultados acordados.

GF-3 Gestión de personas – Estimula la capacitación de los recursos humanos y promueve la mejora del desempeño de competencias, de acuerdo con los estándares éticos, con una adecuada asignación y distribución en las áreas de la organización.

GF-4 Gestión de tecnología de la información - Utiliza las mejores tecnologías para la producción de información válidas, oportuna y útil, con riesgos aceptables, agregando valor a la administración fiscal.

GF-5 Gestión de compras y materiales – Decide y promueve acciones relacionadas con las compras, materiales de consumo e permanentes de conformidad con las necesidades de la organización, buscando contribuir al ahorro de recursos y hacia el logro de las metas.

GF-6 Transparencia y ciudadanía fiscal – Garantiza al ciudadano el derecho a la transparencia, proporcionando información sobre el origen y la aplicación de los recursos públicos, así como el ejercicio de la ciudadanía, mediante la fiscalización del gasto y los ingresos públicos, para la generación de obras y servicios de calidad.

Eje II - Administración Tributaria y de lo contencioso fiscal (AT)



AT-1 Políticas y gasto tributario - Genera información para la definición y evaluación de políticas fiscales e ingresos tributarios, inclusive en cuanto a las exoneraciones, es decir, gasto tributario.

AT-2 Registro y obligaciones tributarias – Mantiene registros actualizados y segmentados por tipo de contribuyente y controla el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

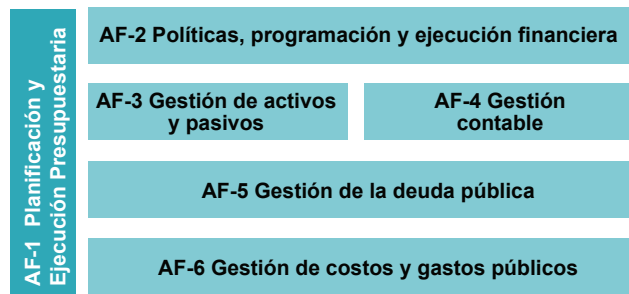
AT-3 Fiscalización e inteligencia fiscal – Planifica y ejecuta la acción fiscal basada en el análisis de riesgos fiscales y en indicios de irregularidades observadas en el monitoreo e investigación fiscal.

AT-4 Contencioso fiscal - Juzga las impugnaciones y recursos fiscales de los procesos tributarios en base a criterios de relevancia y ejecuta el cobro de la deuda activa en función del perfil del deudor.

AT-5 Servicios al contribuyente - Ofrece servicios presenciales y virtuales accesibles y resolutivos y prioriza la relación fisco-contribuyente.

AT-6 Cobro y recaudación - Controla la recaudación y reembolso con base en informaciones digitales y efectúa el cobro del crédito liberado y en cuotas con base en el perfil del deudor.

Eje III - Administración Tributaria y Gasto Público (AF)



AF-1 Planificación y ejecución presupuestaria – Planifica y ejecuta el presupuesto de forma ordenada y previsible, sobre la base de escenarios macroeconómicos realistas, apoyado en dispositivos de control de los recursos públicos.

AF-2 Políticas, Programación y Ejecución Financiera - Define y evalúa políticas y ejecuta los recursos financieros con un enfoque en la eficiencia.

AF-3 Gestión de activos y pasivos – Ejecuta la gestión de activos y pasivos sobre la base de un análisis de costo-beneficio y de riesgos fiscales.

AF-4 Gestión contable – Produce registros contables e informaciones actualizadas para cumplir con los propósitos de control y toma de decisiones de gestión.

AF-5 Gestión de la deuda pública – Suple de forma eficiente la información sobre la necesidad de financiamiento del gobierno estatal, al menor costo en el largo plazo, respetando el mantenimiento de niveles prudentes de riesgo.

AF-6 *Gestión de costos y gastos públicos* – Recopila y analiza la información de costos con el fin de mejorar la eficiencia y calidad del gasto público.

De otro lado, para medir el desempeño se seleccionaron indicadores para cada dimensión, necesariamente vinculados a los procesos enumerados. Para cada dimensión, se describieron en promedio cuatro indicadores que evalúan cuantitativamente los resultados obtenidos con la madurez del conjunto de procesos organizacionales (*performance organizacional*).

Con miras a la estandarización se detallan los indicadores, informando conceptos, datos, fuentes, periodicidad y polaridad. Algunos ejemplos de indicadores seleccionados por la MD GEFIS son:

EJE	DIMENSIÓN	INDICADORES
I. Gestión de Hacienda y Transparencia Fiscal	GF-2 Gestión por resultados	Índice de Madurez en la Gestión por Resultados (GpR/COGEF)
	GF-6 Transparencia y ciudadanía fiscal	Índice de Transparencia y Ciudadanía Fiscal (ITCF/COGEF)
II. Administración Tributaria y de lo Contencioso Fiscal	AT-3 Fiscalización e inteligencia fiscal	Recuperación del crédito antes de iniciado el contencioso (auditoría-red): Valor de créditos recuperados / Valor de créditos notificados – imputados
	AT-4 Contencioso fiscal	Participación del crédito recuperado en la recaudación del ICMS: Valor pagado o en cuotas en 1ª y 2ª instancia y en la Deuda Activa / valor total de la recaudación ICMS
III. Administración Financiera y Gasto Público	AF-1 Planificación y ejecución presupuestaria	<i>Evaluación de la previsión de Ingresos:</i> Valor de ingresos realizados / valor de ingresos estimados en el presupuesto original <i>Índice de realización de gastos:</i> Valor da gasto ejecutado / valor del gasto en el presupuesto original
	GF-6 Gestión de costos y gasto público	<i>Costo de la administración tributaria:</i> Valor del gasto / valor de la recaudación <i>Evaluación del gasto por sector:</i> Cantidad de programas sectoriales con evaluación posterior / cantidad de programas (<i>salud, educación y seguridad pública e infraestructura</i>)

El enfoque sistémica utilizada por la MD GEFIS estipula la verificación de las relaciones existentes (cadena causa y efecto) entre los indicadores seleccionados en cada dimensión crítica de los ejes de actuación de la gestión fiscal, de manera que se observe no sólo los resultados en cada dimensión, sino también, las causalidades existentes entre ellas.

El análisis de la relación directa causa y efecto en el comportamiento de los indicadores de desempeño permite verificar la influencia del comportamiento de cada uno sobre los demás y, en cuanto a la planificación del programa o proyecto de mejora, la adopción de soluciones más eficaces que tengan amplia repercusión en sus ejes de actuación.

c. Estrategias de implementación de la MD GEFIS

La metodología se definió en un proceso participativo²⁸, involucrando técnicos de las distintas Secretarías de Hacienda, Procuradurías y organismos de contenciosos a nivel estatal, de los grupos técnicos del CONFAZ²⁹ y también, de representantes de organismos fiscales del Gobierno Federal³⁰. Además, sus etapas tales como la formulación del modelo conceptual, la elaboración de la matriz de procesos e indicadores y la aplicación del plan piloto fueron validadas por los actores a nivel estratégico estatal. Además, la definición del cronograma para la recopilación, validación y análisis de datos será efectuada en conjunto con los equipos estatales, así como la frecuencia y compromiso de actualización continua de los datos.

La investigación será efectuada como una autoevaluación, con los datos recopilados y analizados previamente por un equipo compuesto y coordinado por servidores del personal de las Secretarías de Hacienda, Tributación, Ingresos o Finanzas. La autoevaluación permitirá que el gestor mantenga información sobre sus procesos críticos e identifique

28 Los workshops y reuniones técnicas para la definición y mejora de los procesos críticos contaron con la participación de cerca de 100 técnicos especialistas en las diversas dimensiones identificadas.

29 Asociaciones vinculadas al CONFAZ: Comisión de Gestión de Hacienda (COGEF); Consejo de los Contenciosos Fiscales de los Estados (CCONT); Grupo de Gestores de Finanzas Estatales (GEFIN); Encuentro Nacional de Coordinadores y Administradores Tributarios Estatales (ENCAT); Grupo de Desarrollo del Servidor de Hacienda (GDFAZ); Foro Fiscal de Estados Brasileños (FFEB)

30 Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda (SE/MF), Secretaría del Tesoro Nacional (STN), Procuraduría General de Hacienda Nacional (PGFN), Secretaría de Ingresos Federales de Brasil (RFB), Consejo Administrativo de Recursos Fiscales (CARF)

las fortalezas claves, debilidades y oportunidades de mejora. De otro lado, para garantizar la uniformidad de conceptos y del proceso de recopilación de datos está prevista una etapa de capacitación para la formación de multiplicadores y responsables de la evaluación en cada Unidad de la Federación.

Para permitir la segregación de funciones, separando la recopilación de datos de la evaluación, los resultados de la investigación serán analizados por un equipo técnico independiente, con miras a identificar situaciones sujetas a la verificación de datos e informaciones.

Por último, para garantizar la sostenibilidad del proceso se constituirá una Comisión Permanente de Evaluación de la MD GEFIS, vinculada a la COGEF, responsable del manejo del proceso de aplicación, mediante la gestión de las bases de datos y la emisión de informes. Esta Comisión contará con el apoyo del equipo del BID y sus consultores en la ejecución de sus trabajos.

Cada ciclo de evaluación, que será liderado por la Comisión Permanente de Evaluación de la MD GEFIS, deberá incorporar un informe formal de evaluación. Este informe presentará información global de las unidades federadas, destacando las buenas prácticas de evaluación de la madurez y del desempeño de la gestión fiscal, sin hacer una clasificación o estimular la competencia entre las unidades.

La Secretaría de Hacienda del Estado de Ceará (SEFAZ/CE) procedió a la aplicación del MD GEFIS en un plan piloto. Esta prueba tuvo como objetivo: (i) evaluar la pertinencia y comprensión de los conceptos

contenidos en cada uno de los procesos y requisitos; (ii) identificar la forma de verificación de evidencias en caso que la respuesta a la solicitud sea positiva; y (iii) analizar la pertinencia de los indicadores de desempeño propuestos para cada dimensión e identificar los datos necesarios para su obtención, con las respectivas fuentes de información.

En la ocasión participaron los coordinadores y técnicos responsables de las áreas del conocimiento relacionadas a cada dimensión³¹, con el objetivo de promover discusiones y reflexiones que tuvieran en consideración el mayor número de opiniones acerca de los procesos sugeridos en la metodología, a fin de que las respuestas fueran fidedignas.

Además de contribuir a la mejora del modelo, la implementación del plan piloto permitió verificar la receptividad del equipo de la SEFAZ/CE en lo que se refiere a la metodología. Hubo consenso entre los participantes sobre la utilidad de este tipo de evaluación para identificar brechas u oportunidades de mejora de los procesos de trabajo, así como para apoyar la planificación estratégica de la unidad.

Uno de los beneficios ya observados con la aplicación del MD GEFIS fue la creación inmediata de un área de gestión de procesos para el desarrollo de una metodología de análisis de riesgos. Además, se dio inicio a un proyecto de Gobierno Corporativo que analizó los procesos con nivel más bajo de madurez, priorizando aquellos que pudieran mejorarse con un menor costo-beneficio, y se elaboró un plan de acción que involucró a las diversas áreas de la SEFAZ/CE.

31 Se involucraron a 97 técnicos y gestores de la SEFAZ/CE

CONCLUSIONES

Este artículo presentó la metodología para la evaluación de la Madurez y Desempeño de la Gestión Fiscal – MD GEFIS que pretende apoyar al análisis de la realidad fiscal de los diversos gobiernos, así como apoyar la formulación de su planificación, contribuyendo a la mejora de sus resultados.

Se detallaron las premisas y objetivos de la metodología y se presentaron los principales beneficios esperados con su aplicación. También se detalló su estructura y las estrategias de aplicación. Por último, se describieron los beneficios ya observados en la aplicación del plan piloto en el Estado de Ceará.

Esta metodología se diferencia de los demás instrumentos ya disponibles al analizar de forma integrada la gestión fiscal, a pesar de la diversidad de sus estructuras y competencias.

También soluciona el problema relacionado a la heterogeneidad de los conceptos utilizados en la descripción de los procesos e indicadores y la falta de datos cuantitativos que permitan medir el desempeño de los organismos.

Aún así, la MD GEFIS no pretende sustituir y no es excluyente en relación con las demás metodologías descritas, toda vez que sus resultados podrán evidenciar aspectos específicos que deberán ser objeto de una investigación más profunda de determinado organismo financiero.

Por último, vale la pena destacar que, a pesar de que la metodología presentada fue desarrollada orientada hacia la realidad de las Unidades de la Federación de Brasil, el instrumento puede ser adaptado para su uso en otros niveles de gobierno o inclusive hasta en otros países.

BIBLIOGRAFÍA

BRASIL – TCU - **Diagnóstico e Perfil de Maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais** - Brasília, 2014.

BRASIL, **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - 1ª Edição. Brasília/DF, setembro de 2012.

CUNHA, Carla G. S. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil** Programa Minerva, 2006.

IADB- Inter-American Development Bank. **Guidelines for Designing Impact Evaluation** June 2012.

GERTLER, Paul J. **Impact Evaluation in practice**. World Bank, 2010

HUBBARD, Douglas W. **How to Measure Anything: finding the value of intangibles in business**. John Wiley & Sons, Inc. 2007.

VIOL, Andrea L. A **Administração Tributária Moderna e a Maximização do Cumprimento Tributário: Algumas Reflexões sobre o Caso Brasileiro**. Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros, Brasília – DF2015

LOPES, Robinson C. S. **Proposta de Instrumento de Avaliação da Maturidade em Gestão de Projetos de Órgãos e Entidades do Setor Público**. Brasília, 2011.

MARTINELLI, Dante Pinheiro; VENTURA, Carla Aparecida Arena “et al.”. **Visão Sistêmica e Administração: conceitos, metodologias e aplicações**. Ed Saraiva. 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia**. Revista de Administração Pública -RAP - FGV/EBAP — RIO DE JANEIRO 42(1):61-82, JAN./FEV. 2008.

MENEGUIN, Fernando B.; FREITAS, Igor V.B. **Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: Metodologia e Estudos de Caso**. Textos Para Discussão 123 – Núcleo de Estudos e Pesquisas – Senado Federal. Brasília, Março 2013.

OLIVEIRA, LEILA R. **Avaliação da Maturidade de Processos: Contribuição para Desenho e Melhoria dos Processos em um Hospital de Minas Gerais**. Universidade FUMEC, Belo Horizonte. 2015.

SANTOS, Nathália M “et al.” **Modelos de Maturidade em Processos: Um Estudo Exploratório**. São Carlos, SP, Brasil, outubro de 2010.

SERPA, Selma M. H. C.; CALMON, Paulo C. P. **Um Referencial Teórico para Análise da Institucionalização dos Sistemas de Avaliação no Brasil** - XXXVI Encontro da ANPAD/RJ, 22/09/2012.

WINTERS, Paul; RUBIO, Suzana S. **Evaluating the Impact of Regional Development Programs - Impact-Evaluation Guidelines**. Inter-American Development Bank, Aug.2010.