

**Rapid Assessments and Action Plans:  
A World Bank Methodology to Improve Public Sector  
Management of Sub-National Governments  
RAAPs**

1

**Evaluaciones y Planes de Acción Rápidos:  
Una Metodología del Banco Mundial para Mejorar la  
Gestión Administrativa de Gobiernos Sub-Nacionales**

**JUNIO 2011**

# Contenido

2

- Objetivo
- Características
- Como se ejecuta un RAAP?
- RAAPs y la experiencia internacional de creación de capacidades
- Comparación con otras herramientas
- Introducción del caso de Barranquilla

# Objetivo de los RAAPs

3

- Elaborar evaluaciones muy rápidas sobre el funcionamiento real y la búsqueda de mejoras de corto plazo de áreas de gestión administrativa de gobiernos sub-nacionales (GSN):
  - Gestión de la Planeación y su relación con la Gestión Fiscal
  - Gestión de la Inversión Pública
  - Gestión de las Adquisiciones
  - Gestión de la Administración Financiera
  - Gestión de la Recaudación Tributaria
  - Gestión de los Recursos Humanos
  - Gestión de la Defensa Jurídica
  - Gestión de los Activos
  - Gestión de servicios (salud, educación, agua y saneamiento)

# Objetivo de los RAAPs

4

- Identificar las características de la organización, operación, fortalezas y debilidades de todas las áreas de gestión o gerencia administrativa
  - Como afectan la sostenibilidad fiscal y la prestación de servicios?
- Proponer un Plan de Acción con medidas y reformas:
  - Para fortalecer las áreas de gestión que vienen afectando negativamente la sostenibilidad fiscal y la prestación de servicios
  - Cuya ejecución solamente depende de decisiones gerenciales de las autoridades del gobierno sub-nacional y pueden implementarse muy rápidamente
  - Cuyos impactos y beneficios superan sus costos de implantación

# Características de los RAAPs

5

- Metodología basada en identificar y resolver los problemas reales de gestión administrativa (problem-based approach) y de economía política (incentivos, intereses, gobernabilidad)
- Evalúa los Resultados de Operación y Arreglos Institucionales de cada área de gestión:
  - La metodología describe los resultados que cada área de gestión debería producir si operara conforme a estándares aceptados
  - La metodología describe los arreglos institucionales que deberían existir para lograr los resultados esperados de operación
- La metodología se adapta y enfrenta los problemas particulares de cada GSN:
  - El Plan de Acción solamente se centra en las áreas de gestión que pueden impactar positivamente en LA SOSTENIBILIDAD FISCAL Y LA ENTREGA DE SERVICIOS
  - El Plan de Acción presenta medidas realizables en corto plazo
  - El Plan de acción presenta los incentivos que podrían establecerse para que las autoridades y los gestores ejecuten el Plan

# Características de los RAAPs

6

- Cada área de gestión tiene un cuestionario que contiene la relación de resultados esperados: Operación y Arreglos Institucionales.
- Un experto aplica los cuestionarios
- El análisis es cualitativo pero esta basado en información cuantitativa
- Consiste en un análisis típico de capacidad de gestión orientada a lograr objetivos fiscales y de servicios
- No emplea indicadores orientados a definir rankings, para evitar incentivos negativos

## **Un ejemplo del análisis basado en problemas: Existen las medidas necesarias para dar sostenibilidad fiscal a los gastos de la nomina?**

### **Resultados Esperados**

- El gasto total en salarios no debe poner bajo presión la capacidad de gasto del GSN. No debe limitar el gasto de inversión u otro gasto recurrente necesario para prestar los servicios

### **Evidencia de un problema potencial**

- El gasto total de salarios excede el 60% de los ingresos de toda fuente del GSN (incluyendo transferencias de todo tipo y recursos propios )
- Alto monto de salarios pagados a consultores o trabajadores con contratos temporales renovables, que ejercen funciones de línea o permanentes

### **Los arreglos institucionales necesarios para producir los resultados esperados**

- Sistema de control esta en operación
- Hay controles en la nomina y en la definición y la ejecución del presupuesto
- Estructura salarial establecida y acciones de política para las contingencias de pensiones
- Existe una dependencia encargada de supervisar

### **Cuan fuertes son estos arreglos institucionales?**

- Existe un sistema de control de la nomina?
- Hay un chequeo cruzado entre la nomina que maneja la Tesorería y el sistema de registro del personal? Con que frecuencia se realiza este chequeo?
- Que porcentaje de los ingresos del gobierno se asignan al pago de nominas?
- Cual es la dependencia encargada de supervisar? Tiene capacidades suficientes?

# Como se ejecuta un RAAP?

8

## PASO 1: DEFINICION DE LOS PLANES DEL GSN

- Identificación de planes de gobierno, desarrollo e inversión
- Discusión de prioridades en función a problemática de desarrollo (NBI en salud, educación, agua y saneamiento, transporte vial)
- Definición de prioridades reales del GSN y del Plan de Inversión definitivo
- Identificación de las condiciones de la economía política que favorecerían o limitarían la ejecución de las prioridades reales del GSN

## PASO 2: ANALISIS DE CAPACIDAD FISCAL PARA ATENDER LOS PLANES DEL GSN

- Estimación de los costos del Plan de Inversión definitivo
- Estimación de los ingresos existentes por toda fuente
- Brecha de financiamiento

# Como se ejecuta un RAAP?

9

## PASO 3: ANALISIS DE LAS HERRAMIENTAS DE GESTION

- Operación y arreglos institucionales de cada área de gestión administrativa
- Ingresos reales y potenciales
- Capacidad real de gasto y potencial
- Economía política de cada área de gestión administrativa (captura, corrupción, falta de incentivos )

## PASO 4: DISENO DEL PLAN DE ACCION RAPIDO

- Medidas de corto plazo para alcanzar el potencial de Ingreso y Gastos SIEMPRE QUE IMPACTEN en la sostenibilidad fiscal y mejora de los servicios
- Estrategias para alinear incentivos con la ejecución del potencial de ingreso y gasto incentivos
- Alineación con Acuerdos de Reestructuración de Pasivos o demandas sectoriales de mejora de prestación de servicios
- Estrategias para comprometer el apoyo del Gobierno Nacional (ejemplo: transferencias por mayor cobertura de servicios o recaudación, o por eliminación de costos innecesarios como cancelación de concesiones)

# Como se ejecuta un RAAP?

10

- PASO 5: ACOMPANAMIENTO
  - Los expertos a cargo de cada área de gestión discuten planes de acción detallados para cada reforma propuesta
  - Los expertos transmiten ejemplos de experiencias internacionales exitosas empeladas para implementar las reformas de los planes de acción
  - Los expertos establecen una línea de comunicación permanente para orientar a los GSN durante la implementación del Plan de Acción

# RAAPS y la Experiencia Internacional en creación de capacidades

11

- **No existen herramientas que tengan características del RAAP:**
  - Evalúen las capacidades de operación vinculándolas con el desempeño fiscal o con la prestación de los servicios
  - Propongan estrategias de cambio orientadas a modificar incentivos negativos en las áreas de gestión
  - Propongan estrategias de cambio para eliminar incentivos negativos de la mayoría de métodos de evaluación:
    - falta de apropiación de las reformas
    - baja credibilidad de los sistemas de indicadores
    - incremento del número de indicadores
    - “Gaming” información ad-hoc para mejorar en los rankings
  - Sean adaptables a diferentes realidades y capacidades de gestión: RAAPs en municipios medianos en Colombia: Barranquilla, Cartagena; Estados en México: Oaxaca; Ciudades Metropolitanas en Perú: Lima; Departamentos en Colombia: Valle del Cauca

# RAAPS y la Experiencia Internacional en creación de capacidades

12

- **El RAAP es una auto evaluación asistida por expertos:**
  - Entrena a los funcionarios con la problemática real y los hace liderar la solución de los problemas reales
  - Genera capacidad de conocer y corregir defectos en la gestión
  - Establece un mecanismo de auto seguimiento del desempeño de la gestión
  - Crea apropiación
- **Otras herramientas se basan en:**
  - Modelos aplicados a los negocios (balance scorecard, reingeniería de procesos). Normalmente orientados a ver procesos internos y liderados por consultores
  - Modelos basados en indicadores
  - Modelos orientados a rankings
  - Modelos liderados y aplicados por expertos externos
  - Modelos de auditoria
  - Modelos de opinión de stakeholders o usuarios
  - Modelos integrales que revisan marco legal (CFAA, PER)

# Barranquilla

13

- El municipio tenía un deuda de \$334 mil y cuentas por pagar de \$148 mil, por un total de \$482 mil.
- El ordenamiento del gasto estaba en manos de los jueces debido a 504 ejecutivos con embargos en cuentas bancarias y en la fuente.
- Un enorme costo social que se derivaba en la mora en el pago de las mesadas pensionales, nominas, salud, pensión y demás parafiscales.
- La red hospitalaria no era viable en términos fiscales ni financieros
- Protestos y paros diarios de acreedores y sindicatos.
- El distrito no tenía acceso a conceder nuevos créditos

# Barranquilla: Antes y después

2007

## Crisis fiscal

- Déficit – 15% ingresos totales
- Incumplimiento con el Acuerdo Fiscal

Rigidez e ineficiencia en los ingresos

Rigidez, ineficiencia e incertidumbre en el gasto

Rigidez en la inversión pública

Administración *distrital* ineficaz e ineficiente

2009

## Saneamiento fiscal

- Superávit + 1.5% ingresos totales
- En cumplimiento con el nuevo Acuerdo Fiscal

Incremento en los ingresos – incremento del 65% de los ingresos corrientes 2007-2009

Control efectivo del gasto – incremento del 12% del gasto corriente 2007-2009

Se duplica la inversión pública en el periodo 2007-2009

Modernización de la administración *distrital*