

# Gestión financiera pública

*Jorge Kaufmann, Carlos Pimenta, Francisco Javier Urrea*

## Introducción

La gestión financiera pública (GFP) es el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para concretar los objetivos y las metas del sector público. Está conformada por los principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias tanto para la captación como para el gasto de recursos (Makón, 2000).

Si bien los objetivos de la GFP se superponen con los de la política macrofiscal, es importante aclarar que no son los mismos. La política macrofiscal tiene como objetivo la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenible; en cambio, la GFP tiene como objetivo la disciplina fiscal, la eficiencia del gasto, la transparencia, y la mejora de la gestión pública como un todo (Hemming, 2013).

Este capítulo se concentrará en algunas de las principales áreas de la GFP relacionadas con la ejecución financiera del gasto público, como Tesorería, contabilidad, compras y contrataciones públicas, y auditoría y control. A continuación se presentan brevemente algunas de las principales tendencias mundiales y buenas prácticas para cada una de estas áreas.

## Tendencias mundiales y buenas prácticas desde la perspectiva de la GpRD en torno a la gestión financiera pública

Las principales tendencias en materia de GFP que se registran en nuestra región abarcan cambios que, en general, se encaminan a potenciar la mayor

transparencia, eficiencia y calidad del gasto público y están basadas en estándares internacionales. A continuación se presenta una breve revisión de los instrumentos y criterios que predominan en las prácticas actuales.

## ***Gestión de Tesorería***

### **Cuenta Única del Tesoro (CUT)**

Para una buena gestión de Tesorería, en los países de América Latina y el Caribe (ALC), desde los años ochenta se viene adoptando ampliamente el concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT), que consiste en una estructura unificada de las cuentas del gobierno que facilita la consolidación de sus saldos de efectivo y la optimización de su uso, lo cual permite que los ministerios de Finanzas supervisen los flujos de caja del gobierno y mejoren el control y el seguimiento presupuestario. En este sentido, la CUT es una cuenta o un conjunto de cuentas interrelacionadas, mediante las cuales el gobierno realiza todas sus transacciones de ingresos y pagos, y obtiene un panorama consolidado de su posición de caja al final de cada día. La CUT se basa en el principio de fungibilidad de todo el efectivo, independientemente de su uso final (FMI, 2010). De este modo, las áreas de Tesorería son mucho más que una unidad pagadora, pues se constituyen en unidades de gestión financiera que administran todo el flujo financiero de caja.

Bajo este concepto, los beneficios de una CUT exceden el control financiero, promoviendo mejoras significativas en la transparencia y la gestión del gasto público, y reduciendo el costo de oportunidad de mantener recursos financieros ociosos en cuentas bancarias fragmentadas y desconectadas. Según Williams, el establecimiento de una CUT es uno de los primeros pasos para el desarrollo de una gestión de caja moderna (FMI, 2013).

### **Gestión activa de caja**

Otra tendencia importante en la gestión de la Tesorería consiste en fomentar una buena coordinación y complementariedad entre las políticas de la Tesorería y las del Banco Central, para concertar una gestión activa de caja con la política monetaria. El desarrollo de una función de gestión de caja moderna y eficiente afecta al Banco Central y a los bancos comerciales, lo que demanda modelos de gobernanza adecuados para el manejo de las condiciones monetarias, y requiere una relación más amplia entre la Tesorería y el Banco Central, estructurada en diferentes niveles de coordinación (FMI, 2012).

## **Armonización de la contabilidad con estándares internacionales**

En cuanto al área de contabilidad pública, toda la región de ALC se encuentra actualmente en un proceso de transformación para armonizar su contabilidad con los estándares internacionales, lo cual incluye el cambio de la contabilidad de caja (efectivo) a acumulación (devengado) y un registro más detallado y actualizado de sus activos y pasivos (con la correspondiente depreciación y provisión), lo que viene conformando un nuevo paradigma para la contabilidad pública (Chan y Zhang, 2013). Este proceso hacia una contabilidad patrimonial<sup>1</sup> y consolidada es fundamental para la transparencia y credibilidad de las finanzas públicas y el cálculo de los resultados fiscales, evitando la posibilidad de ilusiones fiscales<sup>2</sup> coyunturales.

La mayoría de los países de ALC viene avanzando en adoptar estándares propios alineados a las *Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público*<sup>3</sup>, que se constituyen en una de las principales referencias en este proceso de convergencia de la contabilidad pública. El mayor desafío en este proceso es la implantación y puesta en operación sostenible de la armonización contable, más allá de su reglamentación, lo que amerita incluir cambios en los sistemas de administración financiera de los países y fortalecer la capacidad institucional requerida para su operación de forma continuada en el tiempo.

Uno de los impactos esperados en este proceso de modernización contable es ampliar el uso de la contabilidad para la toma de decisiones, en miras a lograr un gasto más eficiente, y más allá de los registros, asientos contables

---

<sup>1</sup> *Contabilidad patrimonial* es aquella que, además del flujo económico y financiero anual, incluye información actualizada del conjunto de bienes, derechos y obligaciones de todo el sector público. El patrimonio está formado por una parte positiva (activo), constituida por los bienes (elementos materiales) y derechos (elementos intangibles), derivados de relaciones jurídicas del sector público, y una parte negativa (pasivo), formada por las obligaciones. La suma de los activos menos los pasivos resulta en valor del patrimonio neto.

<sup>2</sup> La *ilusión fiscal* se presenta cuando las fuentes de los ingresos públicos no son completamente transparentes o son desconocidas para los contribuyentes, lo cual provoca que se perciba que los costos gubernamentales son menores a lo que en realidad son. Debido a que los contribuyentes se benefician de los gastos que se financian con dichos ingresos (no conocidos u ocultos), la demanda pública de mayor gasto aumenta, lo cual incentiva a los políticos a incrementar el gasto gubernamental.

<sup>3</sup> Las *Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público* (NIC-SP) se hallan en el "Manual de Pronunciamientos Internacionales de Contabilidad del Sector Público" (IFAC, 2013), que es producido por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés).

y balances financieros, contribuir a una mejor contabilidad de costos en los países de la región.

### ***Sistemas de compras y contrataciones modernos y transparentes***

El sistema de compras y contrataciones desempeña un rol clave en la GFP al promover la eficiencia, la eficacia y la transparencia en la gestión pública. Un sistema de adquisiciones adecuado y ágil permite que las instituciones que ejecutan los programas provean bienes y servicios de calidad, a tiempo y a un costo razonable, todo lo cual contribuye a una mayor eficacia en la gestión pública.

En ese sentido cada vez hay un mayor entendimiento de que un sistema de compras efectivo desempeña un rol estratégico en los gobiernos para evitar malgastar los recursos públicos. Teniendo esa preocupación como base, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha definido 10 principios para preservar la integridad de los sistemas de compras gubernamentales que se agrupan en cuatro áreas: i) transparencia; ii) buena gestión; iii) prevención de malas conductas; y iv) rendición de cuentas y control (OCDE, 2009).

El área de compras y contrataciones públicas es una de las que presenta mayores avances en las últimas dos décadas en ALC, tanto respecto de la transparencia de sus procesos (*E-Government Procurement*) como de la implantación de nuevas modalidades de compras, tales como los convenios marco y las subastas electrónicas reversas. Adicionalmente, las compras públicas cada vez más se consolidan como un proceso estratégico gubernamental en la región. Sin embargo, todavía existe un gran desafío en cuanto a la implantación de portales transaccionales de compras públicas, ya que —como se verá más adelante— solamente seis países de la región avanzaron en esta nueva plataforma de negocios (OCDE y BID, 2014).

### ***Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF)***

Todas las áreas sucintamente reseñadas en los párrafos precedentes se manejan mediante los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) de la región. Los SIAF son sistemas informáticos que automatizan los procedimientos financieros necesarios para registrar los recursos públicos recaudados y aplicarlos a la concreción de los objetivos del sector público. Estos sistemas comenzaron a funcionar en los años ochenta, sobre todo como una forma de mejorar el registro y el control del gasto público en respuesta a las crisis fiscales y macroeconómicas de ese momento; y

han contribuido fuertemente a la estabilidad económica y la responsabilidad fiscal en las últimas décadas (Pimenta y Farías, 2012).

Actualmente los SIAF están presentes en la mayoría de los países de ALC, y si bien han contribuido a mejorar sustancialmente la gestión financiera pública y han evolucionado conceptual y tecnológicamente, en el futuro se requiere avanzar hacia sistemas más modulares y flexibles, integrados con otras funciones del gasto público, y volcados a la gestión y al apoyo en la toma de decisiones.

### ***Sistemas de control y auditoría***

#### **Fortalecimiento de las capacidades de las entidades de fiscalización superior**

El cuanto a las áreas de auditoría y control gubernamental, se observa que en las últimas décadas ha habido una profunda transformación en ALC, la cual se ha orientado a fortalecer las capacidades de los organismos de control, tanto externos —las entidades de fiscalización superior (EFS)— como internos, sean estos últimos organismos únicos de nueva formación, o bien las agencias u oficinas de control y auditoría interna de las distintas unidades de las administraciones públicas.

Los cambios han sido muy variados, y han consistido en intervenciones de diferente naturaleza y alcance. Igualmente, los resultados han sido muy heterogéneos, de modo que actualmente en la región hay países que ostentan sistemas de control robustos y avanzados, comparables en muchas de sus dimensiones a estándares internacionales, y otros con debilidades aún significativas, cuyos sistemas de control se encuentran por debajo de la media respecto de otros actores y procesos de GFP.

A grandes rasgos, las intervenciones y transformaciones que se han experimentado en el área de control se pueden dividir en tres grandes grupos, según el objetivo principal buscado: *eficacia*, *eficiencia* o *transparencia*.

Las reformas de *eficacia* son aquellas destinadas a mejorar, precisamente, la eficacia de la labor de control gubernamental. Estas reformas constituyen pues las funciones principales (*core business*) de los organismos de control, y las intervenciones se han centrado en mejorar los procesos, sistemas y metodologías aplicadas a sus labores misionales y no misionales. Así, por ejemplo, varias EFS se han dotado de sistemas integrados de gestión y control de calidad, que combinan en una única plataforma todos los procesos de gestión asociados a la labor de control. En esta misma dimensión de modernización del *core business* de los organismos de control, se ha realizado un gran esfuerzo en materia de modernización y estandarización metodológica.

Una de las características del control gubernamental, tanto externo como interno, es el alto grado de difusión de las buenas prácticas y de los estándares internacionales. Así, por ejemplo, con respecto al control externo, la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés) ha generado los Estándares Internacionales de las Entidades de Fiscalización Superior (ISSAI, por sus siglas en inglés), en cuatro grandes niveles. Estos son, de más general a más particular: i) la Declaración de Lima, que delinea los principales ejes de las EFS a nivel mundial; ii) el Código de Ética INTOSAI; iii) los estándares INTOSAI de auditoría, que contienen las asunciones básicas para la realización de las auditorías; y iv) las guías de implementación de la INTOSAI, que incluyen recomendaciones y buenas prácticas con un buen grado de detalle. En líneas generales, las EFS de la región han avanzado mucho en el alineamiento de sus metodologías con los estándares internacionales, siendo esta una de las preocupaciones esenciales en los procesos de modernización de las EFS.

Pese a la relativa homogeneidad de las EFS respecto de otros organismos, los modelos que se han adoptado en ALC son muy diversos, y se los puede clasificar en tres grandes categorías: i) el modelo anglosajón o de Westminster, que ha sido el preferido en países como Chile o Perú, y que se caracteriza por la figura de un contralor con gran visibilidad, autoridad e independencia, ligado a la rendición de cuentas parlamentaria; ii) el modelo judicial o napoleónico, que ha sido el elegido en países como Brasil o Colombia, independiente tanto del Ejecutivo como del Legislativo, y iii) el modelo colegiado, que rige en Argentina.

Con independencia de uno u otro modelo, existen algunos elementos fundamentales para el buen funcionamiento de las agencias de control gubernamental externo: i) una base legal sólida que garantice su existencia, de ser posible en la propia Constitución, ii) independencia funcional, organizacional y financiera, iii) un mandato público claro pero amplio, para poder auditar el conjunto de los recursos públicos (tanto ingresos como gastos), y iv) un mecanismo efectivo de seguimiento de las recomendaciones del control externo para asegurar el impacto y la contribución efectivos del control.

### Transformaciones en la auditoría interna gubernamental

En primer lugar, el control interno ha seguido la pauta de alineamiento al estándar COSO<sup>4</sup>, si bien los resultados han sido mucho más limitados y

---

<sup>4</sup> El estándar COSO, a diferencia de las reglas INTOSAI, no emana de un órgano internacional que define las buenas prácticas, sino que es el resultado de la evolución del informe del *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO) de 1987, reconocido internacionalmente como estándar en la materia.

fragmentados. En líneas generales, uno de los graves problemas que presenta la región respecto de sus capacidades de control es la significativa asimetría entre las capacidades de control externo y las de control interno, la cual nace primordialmente de su situación respecto del organigrama de los estados: el control externo, que —como su nombre indica— se sitúa fuera del Poder Ejecutivo, cuenta en general con recursos financieros mucho más sólidos que los del control interno, los cuales proceden del presupuesto general del Poder Ejecutivo. Esta diferencia de origen suele extenderse a todas las facetas que expresan la capacidad y calidad de los sistemas de control; los organismos de control externo cuentan con más recursos, personal mejor formado, y una misión y relevancia mucho más definida que los de control interno. Sin embargo, por su situación sistémica “dentro” de los procesos de políticas públicas, es precisamente el control interno el que más espacio ofrece tanto para la labor de prevención (en la lucha contra la corrupción) como para la de orientación y mejora de la gestión (en el esfuerzo de eficiencia). Sin duda, el fortalecimiento y mejora del control interno es una de las asignaturas pendientes para los próximos años en la GFP de ALC.

En segundo lugar, varias de las transformaciones experimentadas por el control gubernamental se han orientado a fortalecer su rol en la mejora del ciclo de gasto, contribuyendo pues no tanto a velar por la legalidad del mismo, sino a optimizar su eficiencia y desempeño. Esta labor se ha instrumentalizado principalmente —aunque no exclusivamente— a través de las denominadas auditorías de desempeño, también llamadas de gestión u operativas. Estas auditorías, a diferencia de las de cumplimiento y financiera, buscan ofrecer recomendaciones para la mejora de la gestión, maximizando el impacto de los recursos públicos. Los resultados de estas intervenciones han sido muy variados, pues también lo es el nivel de exigencia general para poder operar de manera satisfactoria dichas auditorías. Así, es necesario contar con sistemas que estimulen la calidad del gasto no solo en las dimensiones de control, sino en otros aspectos, como el presupuesto por resultados, la definición de indicadores, los sistemas de reporte y seguimiento, etc. Igualmente, la auditoría de desempeño, aunque bien intencionada, puede generar distorsiones entre los actores de la gestión financiera pública si los roles y responsabilidades no están bien definidos entre ellos (Waring y Morgan, 2007). Por ejemplo, en una región como ALC, donde la ejecución presupuestaria de la inversión pública representa un serio problema, una intervención no bien calibrada de la auditoría de desempeño puede suponer más perjuicios que ganancias, en la forma de una débil contribución a la mejora de la gestión, y sin embargo mayor carga de auditoría, la cual a menudo

es referida por los gestores públicos de la región como una de las causas que explican la pobre ejecución presupuestaria (junto a otras vinculadas, como los sistemas de adquisiciones y compras públicas poco ágiles).

Una tercera área de transformación del control gubernamental ha sido el foco en la transparencia. Tradicionalmente centrados en la labor de fiscalización, en los últimos años los órganos de control se han abierto hacia la sociedad, poniendo la información a disposición del público. Ese trabajo de transparencia y rendición de cuentas, que a menudo se lleva a cabo a través de portales de transparencia, observatorios de gasto público u otras iniciativas similares, han sido fundamentales a la hora de dar una nueva utilidad a la enorme información gestionada por los órganos de control. Gracias a este acceso a la información para la sociedad, los organismos de control se están convirtiendo progresivamente en herramientas para fortalecer el ejercicio de los deberes y derechos ciudadanos.

### ***Comentarios finales***

En conclusión, en los últimos años se ha producido un cambio de paradigma en todas las áreas de la gestión financiera pública. En los años ochenta y noventa la gran prioridad de estas áreas era producir información para un mayor control fiscal, sobre todo debido a las crisis económicas de la época, con la adopción de los principios de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), los SIAF, y las leyes de responsabilidad fiscal, entre otros instrumentos. A partir de 2000 se inició un cambio hacia la información para la transparencia, la credibilidad, la eficiencia y la calidad del gasto público (manteniendo los avances del control fiscal), lo que ha implicado un salto en la calidad de la información generada en estas áreas de la GFP y una mayor participación de la sociedad.

### **Avances y desafíos en la gestión financiera pública de ALC**

El Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) desagrega al pilar de GFP en tres componentes interrelacionados: i) la gestión presupuestaria y financiera, ii) las adquisiciones y iii) la auditoría interna y externa. Se observa que, en el período analizado, la calificación de los tres componentes aumentó, pero en diferente magnitud, y a partir de situaciones relativas disímiles, mostrando incrementos inversamente proporcionales a su línea de base. Así, se ha reducido el rango entre los valores del componente de la GFP más avanzado y el menos desarrollado.

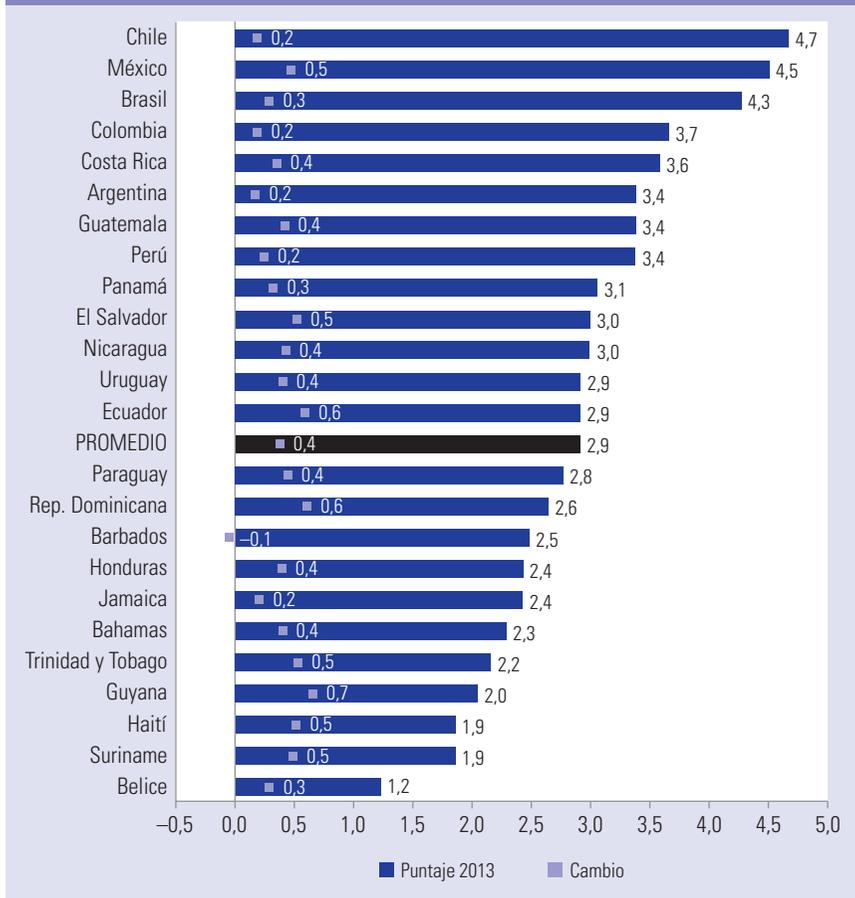
**GRÁFICO 5.1 | Puntaje de los componentes del pilar de gestión financiera pública****CUADRO 5.1 | Puntaje de los componentes del pilar de gestión financiera pública, 2007–2013**

	2007	2013	Var.
<b>III. Gestión financiera pública</b>	<b>2,5</b>	<b>2,9</b>	<b>0,4</b>
Gestión presupuestaria y financiera	2,8	3,2	0,5
Sistema de adquisiciones	2,0	2,4	0,4
Auditoría externa e interna	2,9	3,1	0,3

*Nota:* Para facilitar la lectura de los puntajes, se redondearon las centésimas al decimal.

Los resultados muestran diferencias entre los países de la región. Para el análisis se los ha clasificado en tres grupos, según el puntaje del pilar de GFP obtenido. El primer grupo (nivel alto) está conformado por los países que obtuvieron un puntaje de 3 o superior; el segundo (nivel medio), por los países cuyos puntajes oscilaron entre 1,5 y 3, y el tercero (nivel bajo), por países que obtuvieron puntajes menores a 1,5.

Al comparar la división entre las categorías de países por niveles de desarrollo de la GFP, se observa una ligera mejora en las capacidades. Así, en 2007 ocho de los 24 países considerados tenían un grado de desarrollo alto, mientras que en 2013 esta cifra se incrementó a 11, es decir: casi la mitad de los países analizados actualmente tienen un buen nivel de institucionalidad de la GFP.

**GRÁFICO 5.2 | Índice del pilar de gestión financiera pública por país en 2013 y cambios ocurridos desde 2007**


Por otro lado, también se ha estudiado el cambio en los puntajes del pilar de GFP en el período observado, para lo cual se ha clasificado a los países en tres grupos. El primer grupo (avance sustancial) está conformado por aquellos que obtuvieron un cambio de 0,5 puntos o superior; el segundo (avance regular), por los países que evidenciaron cambios de entre 0 y 0,5 puntos, y el tercero (cambio nulo o negativo), por países que experimentaron cambios iguales o menores a 0 puntos.

Para entender algunos de los factores que permiten el logro de avances en la GFP en ALC, a continuación se presenta un análisis desagregado de los componentes que conforman el pilar mencionado.

**CUADRO 5.2 | Clasificación de los países según el puntaje obtenido en el pilar de gestión financiera pública**

<b>Puntaje del pilar</b>	<b>2007</b>	<b>2013</b>
Nivel alto Puntaje ≥ 3	<i>(8 países)</i> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Perú	<i>(11 países)</i> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú
Nivel medio Puntaje < 3 ≥ 1,5	<i>(12 países)</i> Bahamas, Barbados, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay	<i>(12 países)</i> Bahamas, Barbados, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay
Nivel bajo Puntaje < 1,5	<i>(4 países)</i> Belice, Guyana, Haití, Suriname	<i>(1 país)</i> Belice

**CUADRO 5.3 | Clasificación de los países según sus avances en el pilar de gestión financiera pública**

Avance sustancial Cambio en puntaje ≥ 0,5	<i>(10 países)</i> Ecuador, El Salvador, Guyana, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago
Avance regular Cambio en puntaje < 0,5 > 0	<i>(13 países)</i> Argentina, Bahamas, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Perú, Uruguay
Cambio nulo o negativo Cambio en puntaje ≤ 0	<i>(1 país)</i> Barbados

## Gestión presupuestaria y financiera

En este componente se analiza la interrelación y coherencia entre los diferentes sistemas que forman parte de la gestión financiera, entre ellos: presupuestario, contable, administración de la deuda (crédito público) y administración del efectivo (Tesorería). Estos sistemas deben funcionar de manera integrada, lo que supone que sus principios, normas y procedimientos deben interrelacionarse a través de medios electrónicos. La falta de integración en materia de administración financiera provoca, entre otros problemas,

**CUADRO 5.4 | Puntaje de los indicadores del componente gestión presupuestaria y financiera, 2007–2013**

	2007	2013	Var.
<b>Gestión presupuestaria y financiera</b>	<b>2,8</b>	<b>3,2</b>	<b>0,5</b>
<b>Relación entre gasto presupuestado y gasto ejecutado</b>	<b>2,7</b>	<b>3,2</b>	<b>0,5</b>
1. Promedio de desviación entre gasto presupuestado y gasto ejecutado	2,7	3,2	0,5
<b>Análisis de riesgo</b>	<b>1,5</b>	<b>2,2</b>	<b>0,7</b>
1. Se realizan análisis de riesgos de obligaciones directas	2,5	3,2	0,8
2. Se dispone de mecanismos para mitigar riesgos de obligaciones directas	1,5	1,8	0,4
3. Se realizan análisis de riesgos de obligaciones contingentes	1,4	2,1	0,8
4. Se dispone de mecanismos para mitigar riesgos de obligaciones contingentes	0,8	1,6	0,8
<b>Transparencia y presupuesto</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>0,2</b>
1. El gasto presupuestario no declarado respecto del total del gasto	4,2	4,4	0,2
2. En los informes fiscales se incluye información sobre las donaciones	4,4	4,6	0,2
<b>Clasificación de gastos del presupuesto</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>	<b>0,5</b>
1. Clasificaciones administrativa y económica de acuerdo a las normas de EFP	3,9	4,2	0,3
2. Clasificación funcional mediante la utilización de normas CFAP	3,2	3,9	0,7
3. Clasificación por programas con desagregación no menor que subfuncional	2,7	3,2	0,5
<b>Aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo</b>	<b>4,3</b>	<b>4,2</b>	<b>-0,1</b>
1. Aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo	4,3	4,2	-0,1
<b>Contabilidad</b>	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>0,3</b>
1. El sistema de contabilidad adhiere a normas y estándares internacionales	3,6	3,7	0,1
2. La contabilidad refleja todos los rubros de la clasificación del presupuesto	3,7	4,3	0,6
3. La contabilidad se organiza en base devengada	3,3	3,4	0,1
4. La contabilidad se organiza en base de caja	3,1	3,8	0,7
5. Se prepara anualmente un informe sobre ingresos y gastos	3,9	4,4	0,5
6. Se prepara anualmente un informe consolidado sobre activos y pasivos	3,2	3,7	0,5
7. El informe se somete a auditoría externa	3,5	3,8	0,2
<b>Sistema Integrado de Administración Financiera</b>	<b>2,0</b>	<b>2,7</b>	<b>0,6</b>
1. Existe un sistema electrónico de administración financiera del Estado (SIAF)	2,9	3,4	0,5
2. El sistema de inversión pública está integrado al SIAF	1,4	2,3	0,9
3. El sistema electrónico de compras públicas está integrado al SIAF	1,8	2,3	0,5
4. La información financiera de los gobiernos subnacionales está integrada al SIAF	1,2	1,9	0,7

Nota: Para facilitar la lectura de los puntajes, se redondearon las centésimas al decimal.

fragmentación y duplicación de la información, dificultad para usar los datos en los procesos de planificación y de administración del presupuesto, y falta de transparencia en las transacciones fiscales. Todo esto facilita los actos de corrupción, merma la capacidad de gestión y limita la rendición de cuentas.

El componente se divide en siete indicadores, entre ellos: análisis de riesgo, clasificación presupuestaria, transparencia, contabilidad y Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Este componente, con su valor de 3,2 sobre un máximo de 5 en 2013, es uno de los más sólidos registrados por el SEP. A continuación, se resaltan las tendencias que se han podido observar en la región en el período analizado.

### ***Las actividades de análisis y mitigación del riesgo se han extendido***

En la GFP el análisis del riesgo fiscal, es decir: el examen de los eventos futuros, relacionados con el pago de pasivos u obligaciones directas o indirectas que podrían acarrear una tensión financiera, es un tema medular.

En el SEP se analizan dos tipos de obligaciones o pasivos: los directos y los indirectos o contingentes. Los primeros son los compromisos financieros que el gobierno debe cumplir en el futuro y para los cuales existen obligaciones legales; por ejemplo, bonos de deuda, contratos de concesión de servicios públicos con garantías mínimas de servicios, pensiones y jubilaciones. Los segundos (los pasivos contingentes) son los gastos en los que el gobierno puede incurrir en el caso de que se presente un determinado evento y para los cuales existen obligaciones legales; por ejemplo, garantías otorgadas por el gobierno central a terceros, seguros estatales, fallos judiciales adversos y pasivos ambientales. Este tipo de acontecimientos debe ser considerado y analizado, ya que, en caso de ocurrir, puede tener un impacto significativo en la gestión fiscal.

Los resultados de este estudio revelan que, habiendo sido este un aspecto descuidado de la GFP en la región (1,5 de un total de 5 en 2007), ha habido avances sustanciales. Por ejemplo, en 2007 había 12 países en los que la realización de análisis de riesgo fiscal de obligaciones directas estaba en una fase de desarrollo, de implementación o de consolidación (valores de 3, 4 o 5, respectivamente, de acuerdo con los criterios de calificación del SEP). En cambio, en 2013 esa cifra ascendió a 17 países, los cuales practican regularmente este tipo de análisis, y se encuentran en alguna de estas tres fases superiores. Para lo que corresponde al análisis de los pasivos contingentes —un elemento mucho menos desarrollado que el primero—, siguiendo la misma forma de medición descrita, se pasó de seis países en 2007 a nueve en 2013.

### RECUADRO 5.1 | Países que incluyen análisis de riesgo en sus leyes de presupuesto: los casos de Brasil y Chile

En Brasil el Anexo VI de la Ley de Directrices Presupuestarias analiza los pasivos fiscales contingentes. Entre los tipos de pasivos contingentes que se han considerado, cabe mencionar: pasivos derivados de las controversias sobre indexación, obligaciones surgidas por litigios de orden tributario y previsional, asuntos judiciales pertinentes de la administración estatal, como privatizaciones, cierre de organismos, liquidación de empresas, activos resultantes de liquidaciones extrajudiciales de instituciones financieras, y operaciones garantizadas de entidades de la Federación y de empresas estatales.

Por su parte, en Chile el Informe de Finanzas Públicas que acompaña anualmente el proyecto de ley de presupuestos reporta el análisis de pasivos contingentes, como la garantía estatal de pensión mínima, las obligaciones contingentes en concesiones, las leyes de garantía de aval del Estado a las empresas públicas, la ley de garantía de financiamiento para la educación superior y las demandas contra el Estado.

El aspecto más débil respecto de la administración del riesgo en ALC es la falta de mecanismos para mitigar los efectos de los riesgos sobre las cuentas fiscales. Sin embargo, en esta dimensión también ha habido progresos. Hoy se puede decir que siete países cuentan con instrumentos para mitigar los riesgos de los pasivos contingentes, mientras que hace seis años, solo tres disponían de ellos. Algunos ejemplos son: el fondo para la compensación de las variaciones salariales de Brasil; los fondos de contingencia contra el desempleo, de reserva de pensiones y de estabilización económica y social creados en Chile bajo la Ley de Responsabilidad Fiscal; las pólizas de seguro o reaseguro contra desastres naturales y el fondo de contingencias para concesiones o asociaciones público-privadas de Colombia; y los fondos para desastres naturales y de apoyo para la reestructura de pensiones de México.

Finalmente, cabe destacar que el avance en los análisis del riesgo fiscal, relacionados con el seguimiento de pasivos en ALC, tiene lugar mayormente sobre la base de cálculos paralelos y puntuales y no a partir de la contabilidad patrimonial, que debería generar automáticamente este tipo de información en los balances anuales del sector público. Si bien varios países vienen avanzando en la adopción de normas contables alineadas con los estándares internacionales, muy pocos han concluido este proceso, y están todavía lejos de tener un registro contable más detallado y actualizado de sus activos y pasivos.

### ***Hay una tendencia a llevar a cabo prácticas de clasificación presupuestaria siguiendo estándares internacionales***

Una adecuada clasificación del presupuesto permite realizar el necesario seguimiento del gasto en las dimensiones económica, funcional y programática.

La clasificación económica ordena el gasto público de acuerdo con la estructura básica del sistema de cuentas nacionales, permitiendo analizar el impacto económico de las transacciones del gobierno; e incluye, entre otras, las siguientes categorías: remuneraciones, uso de bienes y servicios, consumo de capital fijo, subsidios y prestaciones sociales. La clasificación funcional ofrece información sobre los propósitos a los que se destinan los recursos, por ejemplo: educación, salud, seguridad pública o defensa. Para realizar la clasificación económica y funcional del presupuesto, la mayoría de los países ha tomado las normas internacionales como referentes. La clasificación por programas permite articular el presupuesto con la planificación, de modo que la estructura del presupuesto de cada gobierno dependerá de la cantidad de los programas que se ejecuten y de sus características, ya que no hay estándares internacionales para este tipo de clasificación.

En ALC se han observado progresos en la adopción en general de estos sistemas de clasificación presupuestaria y también en cada uno de ellos en particular. La mayor refinación se ha dado en la clasificación económica, a la cual le han seguido la funcional y luego la programática. El número de países que había alcanzado su implementación o consolidación (de acuerdo con las Normas Internacionales de la Clasificación de las Funciones de la Administración Pública) llegaba a 13 en 2007 y a 18 en 2013. Uno de esos países es Panamá, el cual, mediante la Resolución 244 de enero de 2011, actualizó su manual de clasificaciones presupuestarias de gasto público, en consonancia con las mejoras prácticas a nivel internacional.

### ***Existe un mayor grado de armonización entre el presupuesto y la contabilidad pública***

Para que se pueda disponer de un sistema de clasificación contable que permita la toma de decisiones financieras que lleven a una mejor gestión, se requiere que la contabilidad pública no solo abarque la totalidad de las instituciones del gobierno central, sino que refleje además todos los rubros de la clasificación del presupuesto. Esta coherencia entre las partidas del sistema contable y los rubros de la clasificación del presupuesto constituye uno de los requisitos del indicador de contabilidad del SEP.

Esta es una materia que a lo largo de los últimos años ya se ha consolidado o está en camino de consolidarse en 20 de los 24 países analizados de la región en 2013. También constituye un campo en el cual algunos países han hecho progresos considerables hacia la implementación de esta armonización durante el período de estudio. Este es el caso, por ejemplo, de Guyana.

En este país la armonización contabilidad-presupuesto ya fue materia de análisis y certificación por parte de la Oficina de Auditoría Pública, tal como se le reportó a la Asamblea Nacional en 2012.

### ***Ha habido un sustancial desarrollo de los SIAF***

Los SIAF son una poderosa herramienta para una GFP moderna y eficiente, gracias a la cual los Estados no solo pueden hacer una gestión ordenada y eficaz sino también llevar a cabo más fácilmente una rendición de cuentas abierta y transparente para la ciudadanía. Estos sistemas de gestión brindan a los gobiernos la base informática adecuada para la integración de los componentes de distintos subsistemas de la GFP, de modo que así se puede registrar la información financiera, ordenarla y analizarla, se ve facilitado el cumplimiento de las normas que rigen la GFP y se optimiza el manejo de los recursos.

Los resultados del SEP permiten concluir que en los últimos años se ha avanzado hacia un sistema electrónico de información que integra efectivamente las áreas de presupuesto, administración tributaria, crédito público, tesorería y contabilidad, de la administración financiera del Estado, pero que también integra otros subsistemas, como inversión pública y adquisiciones. También ha habido progresos sustanciales a nivel de los gobiernos subnacionales los cuales han adoptado sus propios SIAF y en algunos casos, se ha integrado parcial o totalmente al SIAF del gobierno central o nacional.

#### **RECUADRO 5.2 | Los pagos electrónicos del gobierno mexicano**

En 2010 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), encabezada por el equipo de la Tesorería de la Federación (Tesofe), inició la implementación de un proyecto para autorizar y tramitar todos los gastos del gobierno federal a través de una plataforma única de tecnología de la información, cuyo resultado fue la centralización de la mayor cantidad posible de pagos en la Tesofe. A finales de 2012, alrededor de la mitad de los pagos por concepto de sueldos y la mayoría de las pensiones y pagos a proveedores ya se habían centralizado en la Tesofe, aunque solo el 4% de las transferencias sociales.

Se realizó un cálculo del ahorro en los rubros de salarios, pensiones y programas de transferencias, y se concluyó que el ahorro total ascendería a US\$379 millones en sueldos, US\$867 millones en pensiones y US\$65 millones en el caso de los tres programas de transferencias participantes (equivalentes al 2,6%, 4,9% y 0,9% de los pagos efectuados, respectivamente). Así, mediante las transferencias electrónicas y la centralización de los pagos, el gobierno de México logra un ahorro de alrededor de US\$1.300 millones al año, cifra que equivale a un 3,3 % de su gasto total, en salarios, pensiones y transferencias sociales.

*Fuente:* Babatz (2013).

### RECUADRO 5.3 | Colombia: refuerzo de elementos clave de la GFP

El de Colombia es un buen caso de un país que ha estado trabajando en una variedad de frentes para fortalecer adecuadamente sus sistemas de administración financiera. En esta ocasión se resaltarán tres iniciativas en particular: i) modernización de la regulación contable pública, ii) reglamentación de la cuenta única nacional, y iii) ampliación de la cobertura del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

#### **Modernización de la regulación contable pública**

La Contaduría General de la Nación (CGN) es el órgano encargado de definir las normas y responsabilidades relacionadas con el ordenamiento de la contabilidad de las instituciones públicas. En 2011 la CGN elaboró un documento para el estudio, la actualización y la armonización del Régimen de Contabilidad Pública con estándares internacionales de contabilidad, el que fue sometido a la discusión pública, con el fin de recibir retroalimentación e insumos para preparar la regulación con estándares internacionales. De esta manera, por un lado, se estructura una normatividad que se funda en los estándares internacionales como referentes aplicables al entorno del sector público colombiano (adaptando las normas a las necesidades nacionales y no simplemente copiándolas) y, por otro lado, se implementan prácticas líderes en materia de reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos en las entidades gubernamentales y de las empresas de propiedad estatal, como parte de una estrategia para consolidar los resultados de todo el sector público y fortalecer la competitividad, la gobernanza y el desarrollo empresarial.

#### **Reglamentación de la cuenta única nacional**

En 1989, con la Ley orgánica del Presupuesto, se instauró el Principio de Unidad de Caja, definiéndose que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atendería el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación (PGN), y planteándose la obligatoriedad de llevar la contabilidad de los ingresos y egresos públicos bajo un régimen unificado. También se indicaba que la Dirección del Tesoro Nacional, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), tendría la responsabilidad del manejo de la Cuenta Única Nacional (CUN). Posteriormente, en función de la Ley 1.450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, se estableció que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atendería el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el PGN a través del Sistema de CUN (SCUN). Ha sido en este contexto que en noviembre de 2013 se emitió el Decreto 2785, mediante el cual se reglamentó el SCUN. Este decreto definió lo que se entendía por SCUN, determinó su ámbito de aplicación y normó sobre aspectos diversos de su administración. Así, podrá profundizarse la utilización y se perfeccionará la modalidad colombiana del concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT), esto es: la estructura unificada de las cuentas del gobierno que facilita la consolidación de sus saldos de efectivo y la optimización de su uso, permitiendo una mejor supervisión de los flujos de caja y un mejor control de la ejecución presupuestaria.

#### **Ampliación de la cobertura del SIIF**

El SIIF constituye una iniciativa del MHCP que permite a la Nación consolidar la información financiera de las entidades que conforman el PGN y ejercer el control de la ejecución presupuestal y financiera de las entidades pertenecientes a la Administración Central Nacional y sus subunidades descentralizadas, con el fin de propiciar una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la Nación y de brindar información oportuna y confiable. Está en marcha un proyecto (SIIF Nación II) que tiene como propósito central ampliar la cobertura funcional e institucional del SIIF Nación actual, mediante la utilización de tecnologías de punta orientadas a facilitar el acceso y la integración entre el SIIF Nación II (desarrollo web) y otros sistemas relacionados. De este modo se podrá centralizar la información financiera de la Nación de forma confiable y segura, generar eficiencia operativa en la GFP y proveer de eficiencia financiera por el uso oportuno de los recursos disponibles.

En 2013, de los 24 países analizados, y de acuerdo con la metodología del SEP, 12 países cuentan con un SIAF en una etapa de implementación madura o consolidada, 10 países se hallan en una fase inicial o media, y dos países no han comenzado el desarrollo de su SIAF, o recién se encuentra en una fase de propuesta. Esto contrasta positivamente con lo que ocurría en 2007, cuando los países con SIAF en una etapa madura o consolidada ascendían a ocho.

Uno de los avances de estos últimos años ha sido la búsqueda de alguna forma de integración de los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) a los SIAF. Se ha progresado parcialmente en este camino (fase de implementación o consolidación, es decir, valores 4 o 5 del SEP, respectivamente) en ocho países, cuando en 2007 esta integración se daba solamente en cinco países.

Algunos ejemplos de la evolución de los SIAF en el período 2007–2013 son los siguientes: en Argentina el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) ya cuenta con una interfaz virtual, el e-SIDIF, plataforma hacia donde están migrando los organismos de la administración central; en Ecuador el Ministerio de Economía y Finanzas suscribió en 2012 un convenio con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para mejorar la articulación entre el e-SIGEF y el Sistema de Inversión Pública; en Honduras se ha avanzado significativamente en la construcción del nuevo SIAFI en un ambiente web; y en República Dominicana en los últimos años se ha desarrollado sustancialmente el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF), que incluye datos de adquisiciones y compras públicas, así como también de inversión pública. De la misma manera, son muchas las iniciativas que se están llevando a cabo en ALC para extender esta herramienta clave para la gestión.

## **Sistema de adquisiciones**

Este componente está conformado por dos indicadores: marco legal e institucional del sistema de adquisiciones y sistema electrónico de adquisiciones. Con su valor para 2013 de 2,4 sobre un máximo de 5, el componente se encuentra en la media de las puntuaciones del SEP en 2013.

A continuación se destacan las tendencias que se han producido en la región en el período analizado.

### ***Los marcos legales y reglamentarios se han perfeccionado***

Para que los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas se basen en la competencia y transparencia, es necesario que exista un marco legal

**CUADRO 5.5 | Puntaje de los indicadores del componente sistema de adquisiciones, 2007–2013**

	2007	2013	Var.
<b>Sistema de adquisiciones</b>	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>	<b>0,4</b>
<b>Marco legal e institucional del sistema de adquisiciones</b>	<b>2,7</b>	<b>3,5</b>	<b>0,7</b>
1. Existe un marco legal	3,6	4,2	0,6
2. El marco legal se aplica	2,8	3,5	0,6
3. Existe un ente normativo o regulador de las adquisiciones del Estado	3,3	3,9	0,6
4. El ente normativo y regulador no participa directamente en las compras	3,5	3,9	0,4
5. Existe una instancia que dispone de estadísticas de adquisiciones	2,0	2,7	0,7
6. Se aplica un proceso para la presentación y resolución de inconformidades	3,0	3,3	0,4
7. El proceso de inconformidades es ejecutado por un organismo externo	2,0	2,7	0,7
<b>Sistema electrónico de adquisiciones</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>0,1</b>
1. Existe un sistema electrónico (e-compras)	3,0	3,1	0,1
2. El sistema electrónico es usado para compra-venta	1,1	1,2	0,1
3. El sistema es aceptado por el BID (*)	0,9	0,9	0,0
4. Existe una estrategia de capacitación e información a las entidades contratantes	2,1	3,0	1,0

*Nota:* (\*) Dado que los criterios utilizados por el BID para aceptar el uso de los sistemas de compras cambiaron desde la última aplicación del SEP, en todos los países se mantuvo la misma calificación recibida en la versión 2007, para preservar la comparabilidad.

Para facilitar la lectura de los puntajes, se redondearon las centésimas al decimal.

que regule dichos procesos, y que estos sean respetados por todas las instituciones del gobierno<sup>5</sup>. Durante los últimos años en la región se han experimentado avances tendientes a mejorar las reglas jurídicas de operación de los sistemas de compras y contrataciones públicas. En 2007 había 14 países con este tipo de marcos legales y regulaciones modernas y abiertas (bajo criterios de calificación 4 y 5) en funcionamiento, y en 2013 ya eran 17 países los que habían alcanzado este nivel.

En este contexto, es de interés resaltar, por ejemplo, en Ecuador la nueva Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2009 y su reglamento de 2011, por medio de los cuales se eliminan los tratamientos de excepción y se reduce la discrecionalidad de la autoridad, y en Paraguay la implementación de Ley 3.439 de 2007, mediante la cual se crean la Dirección

<sup>5</sup> En la actualidad, este marco legal debería también promover y facilitar el desarrollo, la implementación y la adopción de sistemas electrónicos de adquisiciones.

#### RECUADRO 5.4 | Ecuador: avances en el sistema de adquisiciones y contrataciones públicas

Durante el período de análisis Ecuador ha realizado avances importantes en el marco legal, institucional e instrumental del sistema de contrataciones públicas. En 2008 se aprobó la Ley Orgánica que lo regula, y en 2009 su reglamento general, que no solamente sirvió para ordenar de mejor manera el sistema de contratación pública, sino que además creó el Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop) como ente rector, y reguló el sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones públicas. Además, se fortaleció el Sercop, dotándolo de mejores recursos humanos, mayor capacidad informática y procedimientos técnicos adecuados.

La creación del sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones públicas permitió que todas las instituciones públicas realicen licitaciones y transacciones de compra-venta a través de Internet. El sistema cuenta con una base de datos de los proveedores de los bienes y servicios, así como de módulos para la difusión de estadísticas e información sobre las adquisiciones. Sin embargo, la información sobre los procesos de contratación o adquisiciones y sobre las adjudicaciones de contratos aún no está abierta al público, y solamente puede ser consultada por las entidades contratantes y los proveedores involucrados.

Nacional de Contrataciones, el Sistema de Información de Contrataciones Públicas, el Sistema de Información de Proveedores del Estado y el sistema electrónico para la adquisición de bienes y servicios estandarizados mediante la modalidad de Subasta a la Baja Electrónica.

Por otra parte, en los restantes países con sistemas de adquisiciones menos desarrollados, hay también avances que reportar. Por ejemplo, en Haití el marco jurídico de la contratación se reforzó con las leyes de junio de 2009 y mayo de 2011, en las cuales se establecen disposiciones sobre la contratación pública y los contratos de concesión, con el fin de que el proceso de adquisición promueva mercados más transparentes y se establezca una mejor competencia entre los oferentes.

#### ***Las entidades rectoras del sistema de compras públicas se han fortalecido***

Para que un sistema de adquisiciones públicas funcione con eficiencia y transparencia, el Estado debe contar con un ente rector, es decir: una entidad o unidad que se encargue de regular y supervisar el sistema. La existencia de esta unidad permite dar transparencia, incrementar la eficiencia en las compras y contrataciones de las diferentes instituciones del gobierno, y promover la competencia entre compradores y proveedores. Esta es un área en la que también se han registrado progresos en el período 2007–2013, con el incremento de 3,3 puntos en 2007 a 3,9 puntos en 2013 en el requisito del SEP

que pregunta si “existe un ente normativo o regulador de las adquisiciones del Estado o las funciones de regulación están claras y legalmente asignadas a varias unidades dentro del gobierno”.

Un caso a mencionar, por ejemplo, es el de Colombia. En 2011 se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, que reemplazó a la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, con el propósito de que se dispusiera de un organismo técnico especializado encargado de impulsar políticas y normas, unificar procesos en materia de compras y contratación pública, preparar acuerdos marco de precios, y articular a los partícipes de los procesos de compras y contratación públicas, con el fin de optimizar y lograr una mayor rentabilidad social en el uso de los recursos del Estado.

### ***Existe una mayor disponibilidad de información estadística sobre las compras públicas***

Una de las ventajas de los sistemas electrónicos de adquisiciones y contrataciones es aumentar la información disponible para las unidades públicas contratantes, los proveedores y el público en general a fin de que haya una mejor rendición de cuentas y mayor transparencia. Esto se logra si a través de Internet se difunden estadísticas e información de adquisiciones, invitaciones a licitar, e información sobre las adjudicaciones de contratos. Esta es otra dimensión donde se han observado progresos significativos en el último quinquenio. El requisito del SEP correspondiente a esta dimensión pasó de 2 puntos en 2007 a 2,7 en 2013, es decir: tuvo un incremento de 0,7 puntos y de un 35% sobre el valor base.

Uno de los ejemplos más notables en este aspecto lo representa Brasil. La información provista vía Internet ha evolucionado de manera tal que se ofrecen diversos servicios en el menú de acceso gratuito de Comprasnet (sin requerirse registro ni contraseña) para ver los extractos de las ofertas que están teniendo lugar, el resultado de las mismas, los extractos de los contratos celebrados entre el gobierno federal y sus proveedores, etc. A todo esto deben sumarse las aplicaciones dirigidas al proveedor para presentar propuestas y ofertas, después de registrarse en Comprasnet.

### ***La expansión de los sistemas “transaccionales” de e-compras gubernamentales no ha sido sustantiva***

Las ganancias de eficiencia y la mayor transparencia que brindan los sistemas electrónicos de adquisiciones crecerán en la medida en que haya cada

### RECUADRO 5.5 | Ahorros generados por las subastas a la baja

Las subastas inversas o a la baja permiten que el comprador identifique al proveedor que esté dispuesto a ofrecer el precio más bajo posible para un producto específico. Con este mecanismo es el comprador quien determina el precio máximo que está dispuesto a pagar por un producto o servicio y luego invita a los vendedores potenciales a ofrecer su precio más bajo. Estos últimos compiten entre sí para presentar la mejor oferta, haciendo que el precio descienda. Cuando las ofertas de los participantes se publican en línea y se revelan los precios en tiempo real, el proceso es más transparente y mejoran las posibilidades de lograr el valor justo de mercado.

Las subastas inversas permiten enfrentar la práctica por la cual las unidades de adquisiciones de cada organismo del sector público efectúan sus compras por separado, lo que trae como consecuencia que los precios varíen considerablemente aun cuando se trate del mismo producto. Este problema, que en la literatura económica se conoce como “desperdicio pasivo”, provoca altos costos para el sector público. Por ejemplo, en una evaluación reciente sobre adquisiciones gubernamentales en Italia, se observó que si todos los organismos públicos del país pagaran los mismos precios que aquellos que obtienen los precios más bajos, los gastos disminuirían hasta en un 27%.

La experiencia internacional demuestra que con las subastas a la baja se pueden obtener ahorros globales que van de un 5% a un 30% (Shalev y Asbjornsdén, 2010) con un promedio del 15%. En Estados Unidos el ahorro promedio asciende a un 12,1% y se ha estimado que en el estado de São Paulo se eleva a un 24% (BID, 2012).

vez más procesos que se puedan realizar vía Internet. Si bien se observa que en la región hay un mayor número de países que cuentan con su versión de e-compras, pocos han pasado desde el estado de prestar exclusivamente un servicio informativo a otro más avanzado, de realización sustancial de transacciones por la vía electrónica.

### RECUADRO 5.6 | Paraguay: avances en el sistema de compras públicas

Hasta 2008 todas las compras del sector público en Paraguay se realizaban a través de los métodos de adquisición tradicionales. Cada unidad de adquisiciones efectuaba sus compras por separado. En consecuencia, los precios variaban en forma considerable, aun cuando se tratara exactamente del mismo producto.

La reforma y modernización de las adquisiciones del sector público constituyeron uno de los elementos clave de un programa de reforma de la gestión pública emprendido en Paraguay en 2008, momento en el que se introdujo el mecanismo de subasta a la baja. El ahorro fue considerable. En el caso de los combustibles y lubricantes, los precios obtenidos en subastas a la baja fueron inferiores en un 9% a los de las subastas tradicionales, mientras que para ciertos productos como los insumos médicos, el precio se redujo en más de la mitad. Los precios de los productos adquiridos por el gobierno en 2011 a través de este método fueron, en promedio, un 7,5% más bajos que los correspondientes a las adquisiciones realizadas por medio de las subastas tradicionales.

*Fuente:* Adaptación de Pimenta y Mejía (2012).

En cuanto a lo primero, en 2007 había 16 países que tenían algún tipo de e-compras y en 2013 el número de países había subido a 17.

Sin embargo, aún son pocos los países en los cuales el sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones permite realizar en forma masiva transacciones de compra-venta a través de Internet, y la lista de aquellos donde esa práctica está más extendida se limita a Brasil, Chile, Guatemala, México y Panamá; y parcialmente Ecuador, con la modalidad de “subasta inversa electrónica”. A esta lista acaba de incorporarse Paraguay, con su método de compras electrónicas de “subasta a la baja”.

## **Auditoría interna y externa**

El componente de auditoría está conformado por dos indicadores: auditoría interna y auditoría externa. Es uno de los componentes que ha ostentado los puntajes más altos del SEP en 2013, y refleja la preocupación de los países por fortalecer sus sistemas de control, tarea en la cual también los organismos internacionales han contribuido de forma entusiasta por medio de sus programas de asistencia a los países.

Se observa que en el período en estudio han tenido lugar las tendencias que se detallan a continuación.

### ***Se fortalece la presencia de unidades de auditoría interna en las entidades del gobierno central***

El control interno es un proceso integral que está diseñado para enfrentar los riesgos y para dar una seguridad razonable de que, en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán objetivos gerenciales, como una ejecución ordenada, eficiente y efectiva de las operaciones; un cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas; y una salvaguardia de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño. En el marco de la GpRD los auditores internos desempeñan el rol de examinar las políticas, las prácticas y los procedimientos de control interno de la entidad o unidad para garantizar que los controles se adecuen al cumplimiento de la misión institucional.

Durante el último quinquenio se ha avanzado en la región para dotar a las entidades del gobierno central de unidades de control interno para la revisión de los datos de los sistemas de información financiera, los inventarios y los sistemas de contabilidad, y se han comenzado a llevar a cabo auditorías internas periódicas para la revisión de cumplimiento de los procesos de control interno, entre otras actividades. En 2007 había 14 países con este tipo de

**CUADRO 5.6 | Puntaje de los indicadores del componente auditoría interna y externa, 2007–2013**

	2007	2013	Var.
<b>Auditoría interna y externa</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>0,3</b>
<b>Auditoría interna</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>0,3</b>
1. Existe un marco legal de auditoría interna que es común para todas las instituciones públicas	4,3	4,5	0,2
2. El marco legal adhiere a las normas internacionales de auditoría	3,5	3,8	0,4
3. En las instituciones públicas existen dependencias encargadas de la auditoría interna	3,6	3,9	0,3
4. La auditoría interna se cumple en las entidades del gobierno central	3,1	3,4	0,3
<b>Marco legal e institucional de la auditoría externa</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>0,2</b>
1. Existe un marco legal que norma la auditoría externa del sector público	4,2	4,5	0,3
2. El marco legal adhiere a las normas internacionales de auditoría	3,8	4,1	0,3
3. Existe un organismo independiente que realiza auditorías externas	4,2	4,2	0,0
4. Se realizan auditorías de ingresos/gastos	3,5	3,4	-0,1
5. Se realizan auditorías de activos/pasivos	2,1	2,6	0,5
6. Se realizan auditorías de gestión a las entidades del gobierno central	1,9	2,0	0,2
7. Las instituciones auditadas envían una respuesta formal por escrito	2,2	2,8	0,6
8. Los informes de auditoría se presentan al Poder Legislativo	2,8	3,0	0,2
9. Los informes de auditoría están a disposición de la ciudadanía a través de Internet	2,5	2,9	0,4

*Nota:* Para facilitar la lectura de los puntajes, se redondearon las centésimas al decimal.

unidades en funcionamiento (en fase de implementación o consolidación, es decir: con valores del SEP de 4 o 5 puntos, respectivamente), y en 2013 eran 16 países los que habían alcanzado este nivel.

Una de las subregiones que mejor evidencia estos progresos es Centroamérica, donde se destacan, por ejemplo, El Salvador y Honduras. En este último país se creó en 2007 la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control (Onadici), la cual llenó un vacío, ya que antes no existía una política de Estado de control interno, aunque en algunas dependencias había personas encargadas de la auditoría interna. Así, además de haber una unidad de control interno en todas las secretarías, funciona también un Comité de Control Interno, que tiene a su cargo implementar las prácticas obligatorias incluidas en las guías publicadas por la Onadici en el marco del Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos. Con todo, pese a la importancia de estos

### RECUADRO 5.7 | Brasil y el fortalecimiento del control interno: la Contraloría General de la Unión (CGU)

La Contraloría General de la Unión (CGU) es un caso particular en el mapa latinoamericano de las agencias de control. Pese a que su nombre puede conducir a un equivoco (en la América de habla hispana “contraloría” es el nombre que suele dárseles a las EFS, esto es: las agencias de control externo), la contraloría brasileña es el resultado de la voluntad y del esfuerzo del gobierno federal para contar con una única institución que reúna las funciones de control interno, evitando así su dispersión, y permitiendo, al crearse una “masa crítica” institucional, el fortalecimiento de las capacidades de control interno, con foco en la prevención, la mejora de la gestión y la transparencia.

Por eso, en 2003 se creó la CGU, como órgano sujeto a la autoridad directa de la Presidencia de la República, con los objetivos de defender el patrimonio público incrementar la transparencia en la gestión por medio de actividades de control interno, auditoría pública, corrección, prevención y lucha contra la corrupción. La CGU es así el órgano central del Sistema de Control Interno y del Sistema de Corrección, ambos dentro de la esfera del Poder Ejecutivo federal. Antes de su existencia, las funciones de la misma eran desempeñadas por la Secretaría Federal de Control Interno (SFC), y la *Ouvidoria* General de la Unión, pertenecientes al Ministerio de Hacienda y Justicia respectivamente.

Esta única, nueva y definida institución es el resultado del deseo de contar con un organismo reforzado. El mero hecho de dotar de identidad propia a la CGU, con su organigrama, sus recursos y sus objetivos, ha permitido que esta desarrolle todo un cuerpo de metodologías y buenas prácticas con el que de otra manera habría sido muy difícil contar. Más aún: la CGU ha ido progresivamente asumiendo las funciones propias de una agencia nacional anticorrupción, gracias a lo cual Brasil tiene una entidad definida que actúa como “punto focal” para diversos temas, entre los que cabe mencionar la iniciativa internacional de gobierno abierto. Actualmente, la CGU continúa creciendo en importancia, ampliando su marco de actuación en áreas tales como la transparencia (es la responsable del portal de transparencia que pone a disposición de la ciudadanía la información de gasto público del gobierno federal) o la prevención de la corrupción, con iniciativas innovadoras como el Observatorio de Gasto Público, centrado en un análisis masivo de datos que permiten prever y orientar la labor de control de manera avanzada.

avances, cuando se compara el progreso del control interno con el del control externo en la región, se evidencia todavía una muy significativa asimetría en perjuicio del primero, en el cual hay aún mucho espacio para una mejora.

#### ***Se avanza lentamente en adoptar la práctica de auditorías de desempeño***

Las auditorías de desempeño o gestión representan una herramienta para la toma de decisiones basadas en resultados. Este tipo de auditorías se enfoca en medir la economía, eficiencia y eficacia de la gestión pública, y en formular recomendaciones para mejorar la gestión. Las auditorías de desempeño se pueden aplicar a instituciones públicas o a programas y proyectos en ejecución, teniendo como objetivo analizar la eficiencia en el uso de los recursos para cumplir con objetivos específicos y/o medir la efectividad de una institución o programa en la consecución de los objetivos que se plantea.

El requisito que recoge información sobre este tipo de auditorías en el SEP mide la presencia de esta práctica pero no su extensión o cobertura, ya que muchas veces se trata de auditorías complejas y costosas. Así, por ejemplo, en Costa Rica la contraloría realiza 130 auditorías al año, de las cuales 12 a 15 corresponden a auditorías operativas (desempeño).

Entre los principales actores de la región en este ámbito, sobresale la Auditoría Superior de la Federación de México, institución que, además de efectuar el reporte del trabajo fiscalizador, que entrega a la Cámara de Diputados, prepara el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública (IRCP), es decir: una Auditoría Especial de Desempeño, producto de los resultados obtenidos a lo largo de las revisiones efectuadas en el año. Por otra parte, uno de los países que ha hecho progresos en este ámbito en los últimos años ha sido Perú. La Contraloría General ha implementado un nuevo enfoque de control, de carácter integral, que tiene a la gestión por resultados como uno de los factores críticos en la lucha contra la corrupción, y a las auditorías de desempeño como uno de sus instrumentos en esta tarea.

### ***Existe una preocupación mayor por dar respuesta a las observaciones que emanan de la auditoría externa***

Uno de los propósitos principales de los exámenes de la auditoría externa es mejorar la gestión de la institución auditada en sus aspectos financieros y de desempeño. Para procurar que esto ocurra, uno de los requisitos que se debe cumplir es que las instituciones auditadas envíen una respuesta formal por escrito a las observaciones de la auditoría, detallando las medidas que se tomarán como consecuencia de la auditoría.

Este es un aspecto sobre cuya necesidad hay ahora mayor conciencia, y alrededor de un tercio de los países analizados puso en marcha algún tipo de mejora al respecto. Por ejemplo, los informes anuales de la Oficina de Auditoría de Guyana proveen evidencia de las observaciones y las respuestas de las entidades del gobierno central; y en Paraguay se adoptó en 2008 un modelo estándar de control interno, el cual obliga a los organismos auditados remitir a la Contraloría General de la República el Plan de Mejoramiento, conforme a las observaciones realizadas por este organismo.

### ***Se comparte mayor información del control externo con la ciudadanía***

Las mejoras directas de la gestión que se deriven de las prácticas modernas de auditoría tienen que complementarse con una apropiada rendición de

cuentas a la ciudadanía. La mayor transparencia se logra con la difusión de la información de las auditorías financieras y de desempeño.

Una parte no menor de países se encuentra ahora en una fase de implementación o consolidación de la práctica de poner a disposición de la ciudadanía a través de Internet informes de auditoría, cifra que ascendió de ocho países en 2007 a 11 países en 2013. Sin embargo, la calidad de esta información es pobre y heterogénea. Uno de los países con una buena práctica al respecto es Colombia, donde los informes de auditoría se entienden liberados una vez firmados por las respectivas instancias, momento en el cual las auditorías están disponibles al público en el portal de la Contraloría General de la República.

Entre los países que han realizado avances en estos últimos años cabe mencionar a Belice. En 2007 los informes de auditoría de Belice no se difundían, mientras que hoy en día ya se están colocando en Internet, aunque con un significativo rezago respecto de las fechas prescritas. Otro caso de mejora es el de Guatemala, donde en la actualidad los informes de auditoría gubernamental de la Contraloría de Cuentas se hacen públicos en Internet al mismo tiempo que se presentan al Poder Legislativo, dentro de los cinco meses después de finalizado el año fiscal.

## Conclusiones y retos para el futuro

Los avances de la GFP en ALC identificados en las secciones anteriores son notorios, y en las últimas décadas contribuyeron efectivamente a una mayor estabilidad macroeconómica y al crecimiento sostenible, lo cual comprende una significativa mejora en la disciplina fiscal y en la transparencia de las cuentas públicas. Sin embargo, todavía hay mucho por hacer.

Si bien se realizaron numerosas reformas de la GFP en los países en desarrollo, incluidos los de ALC, en muchos casos los resultados fueron limitados y poco significativos (Andrews, 2013a). Según Matt Andrews esto ocurre debido a que gran cantidad de reformas se diseñan con escasa atención al contexto político e institucional de cada país, y se concentran mayormente en el cambio de reglas formales, muchas veces en la forma de señales externas (isomorfismo institucional), importando soluciones sin crear capacidad institucional en los países mismos<sup>6</sup>. Andrews concluye que las

---

<sup>6</sup> Un estudio de 2008 del Banco Mundial menciona que el 60% de los países que realizaron reformas en GFP mejoraron sus calificaciones; sin embargo, solamente el 50% optimizó sus indicadores en transparencia y rendición de cuentas, y solo un 40% mejoró sus indicadores de calidad de la gestión pública.

reformas institucionales suelen adoptarse como señales para recibir soporte en el corto plazo, y no como soluciones de largo plazo para los problemas de la GFP (Andrews, 2013b).

Por eso, es importante avanzar con las reformas todavía pendientes en la región, de manera que sean efectivas y sostenibles en el tiempo. Uno de los mayores desafíos es que además de tener que enfrentar los temas del futuro, como la implantación de una nueva contabilidad pública patrimonial y la creación de portales transaccionales de compras, muchos países todavía tienen tareas pendientes para completar la agenda de las últimas tres décadas, entre ellas: un manejo de caja más integrado y eficiente con una CUT, o sistemas de información financiera modernos y confiables.

A continuación se presentan las principales conclusiones, los retos y la agenda futura para cada tema de la gestión financiera pública que se ha analizado en este capítulo.

### ***Sistemas presupuestario, contable, de información financiera y de compras***

Más allá de este elemento contextual, que se presenta en mayor o menor medida en el mundo en desarrollo, y que también depende del ciclo económico, se pudo constatar que se produjeron avances significativos en la GFP de ALC. En efecto, el período de crecimiento económico que en promedio disfrutó la región, la visión de sus líderes, la mayor profesionalización en los altos niveles de la administración pública y el arribo a consensos técnicos en estas materias, entre otros factores, han permitido que la GpRD, la gestión de riesgos, y otros instrumentos de una buena GFP se conviertan en metas compartidas por los gobiernos en la búsqueda de un sector público más eficiente, eficaz y transparente.

Algunos de estos logros en la GFP (medidos a través del SEP) han sido los siguientes:

- i. Las actividades de análisis y mitigación de riesgo se han extendido.
- ii. Se ha puesto más atención en llevar a cabo prácticas de clasificación presupuestaria de acuerdo con estándares internacionales.
- iii. Existe una mayor armonización entre el presupuesto y la contabilidad pública.
- iv. Ha habido un sustancial desarrollo de los SIAF.
- v. Los marcos legales y reglamentarios de compras públicas se han perfeccionado.

- vi. Las entidades rectoras del sistema de compras se han fortalecido y existe una mayor disponibilidad de información estadística.
- vii. Las posibilidades “transaccionales” de las compras electrónicas se han expandido, si bien lo han hecho de forma muy modesta.

Todos estos avances de la GFP también trajeron aparejados beneficios significativos más allá del ámbito del sector público. En efecto, contribuyeron a un mayor acceso de los países al crédito financiero y a una menor volatilidad económica, lo que a su vez está directamente relacionado con un incremento en la transparencia y en la calidad de la información financiera, contable y económica de un país.

Asimismo, actualmente se observa un cambio de paradigma, que implica el paso de la información centrada exclusivamente en el control fiscal a la información orientada a la transparencia, la credibilidad, y la eficiencia y calidad del gasto público.

Si bien hay todavía un largo recorrido por delante, los avances de las últimas décadas dejaron un camino sólido, lo que demuestra que la modernización de la GFP tiene impactos directos en el desarrollo y en la calidad de vida de las personas.

A continuación se enumeran los retos para la región que merecen ser destacados.

a. **La capacidad de previsión y ejecución del gasto presupuestado**

Paulatinamente, cada vez más países de la región han comenzado a poner en marcha diversas modalidades de presupuestación basada en resultados (PbR). Esto implica acordar y negociar no solamente las asignaciones presupuestarias y las metas financieras y físicas, sino también determinar los indicadores y metas de resultados a lograrse en el año fiscal.

Todo ese arduo y constructivo ejercicio de PbR corre el riesgo de perder valor si no se invita a participar al Legislativo en la discusión en términos similares (enfoque en resultados), y si los montos de gastos ejecutados al final del día difieren sustancialmente de los presupuestados, ya sea por falta de coordinación, fallas en las previsiones o la tradicional subejecución del gasto debida a problemas de administración financiera y de gestión.

b. **La gestión efectiva de riesgos**

Otro factor que es necesario tener en cuenta al elaborar el presupuesto son los eventos no previstos que podrían ocurrir y requerir asignación

de fondos. En este sentido, un desafío vigente en ALC es efectuar una activa gestión de riesgos, no solamente realizando análisis del riesgo vinculado a las obligaciones directas, como la deuda pública, sino también los eventos catastróficos y el conjunto de pasivos indirectos o contingentes.

Por cierto, la preocupación del gestor público no puede quedar solo en el ámbito de los análisis y estudios de los riesgos fiscales (aun cuando estos sean periódicos) sino que se deben adoptar los mecanismos adecuados para su mitigación. Paradójicamente, este es un reto para la mayor parte de los países de la región, pese a que justamente en esta misma región hay muy buenos ejemplos de la adopción de dichos mecanismos, como resultado del ejercicio de una adecuada disciplina fiscal y del aprovechamiento de las opciones disponibles en los mercados financieros y de cobertura de riesgos.

c. **La integración de los sistemas de información financiera**

Pese al reciente desarrollo sustancial de los SIAF en ALC, el cual ha sido reportado en este capítulo, la importancia de los mismos y las oportunidades que brindan son motivo para no descuidar esta corriente de adopción y sofisticación.

Si bien se sabe que las opciones tecnológicas deben estar asociadas a las necesidades y al tamaño de los países (lo que es especialmente relevante para algunas naciones del Caribe), se debe buscar las alternativas más flexibles, “amigables” y de menor costo que ofrece el mercado. En lo que respecta a los países de mayor tamaño, donde las complejidades institucionales y de coordinación a veces suelen ser más desafiantes, no debe abandonarse la búsqueda de una mayor integración entre los diversos sistemas (dados sus beneficios en ahorros, eficacia y transparencia), pese a que este pueda parecer un reto imposible.

Por otra parte, habrá que mejorar la capacidad de estos sistemas para generar de forma más automatizada los balances de la nueva contabilidad pública patrimonial, posibilitar un cálculo de costos más oportuna y de calidad, y contribuir de manera más efectiva con el proceso decisorio de la asignación y ejecución del gasto público.

d. **La implementación de sistemas electrónicos de adquisiciones**

Un reciente estudio (OCDE y BID, 2014) calculó que las compras públicas representan en promedio un 26% del total del gasto público en ALC. Este mismo estudio identificó la armonización de la disponibilidad de información con los actuales procesos de rendición de cuentas como uno de los desafíos en materia de adquisiciones en la región. Así, se observa que

los sistemas electrónicos de adquisiciones “resuelven” uno de los retos en materia de compras públicas, que es la necesidad de transparencia, como también el desafío más conocido de eficiencia y ahorro de costos para los gobiernos.

En este punto vale la pena aludir a las conclusiones de una publicación aparecida hace muy poco (OCDE, s/f), que abordaba la temática de las compras públicas y el desarrollo. Allí se sostiene que un desafío mundial —que aún tiene lugar en muchos países de la OCDE— se relaciona con el hecho de que las compras públicas están todavía organizadas como una función administrativa más que estratégica, y que aquellos países que efectúan un seguimiento basado en el desempeño de los sistemas de adquisiciones (que involucre un seguimiento de todo el ciclo de las compras públicas) constituyen todavía una excepción.

### ***Sistemas de control y auditoría***

El control gubernamental, tanto externo como interno, está experimentando una profunda transformación en la región, la cual corre pareja con lo que está sucediendo en el resto del mundo. Esta evolución va más allá de una mera modernización de los procesos de auditoría, para suponer una verdadera redefinición del rol y alcance de la labor de control. Así, actualmente las entidades de fiscalización superior están transitando de un enfoque centrado en la fiscalización y el control, a uno orientado hacia la mejora de la gestión y del gasto públicos, la prevención, la transparencia y la participación ciudadana.

Esta transformación de los órganos de control supone un cambio sustantivo, pues estos están integrándose cada vez más al ciclo de gestión pública y financiera, no como organismos aislados y apartados, sino con una participación mucho más activa en todo el ciclo del gasto. De este modo, el control gubernamental en la región está articulándose en torno a tres grandes ejes:

- Un eje de rendición de cuentas, focalizado más en la prevención y en un análisis de riesgos, que en la identificación posterior.
- Un eje de eficiencia, que supera la visión de un mero manejo *correcto* (“legal”) de los recursos públicos para dar un verdadero valor agregado en la forma de un manejo eficiente.
- Un eje de transparencia y participación ciudadana, de acuerdo con el cual los organismos de control se tornan verdaderas herramientas de la ciudadanía, articulando un flujo de información de doble

vía entre la ciudadanía y la gestión pública: por un lado, de la administración hacia la sociedad, vía los organismos de control que vuelven disponible la información, y a la inversa, de la sociedad hacia la administración, vía la participación social reforzada en la labor de control.

Estas transformaciones tienen una relevancia especial en el caso de ALC. El crecimiento vivido en los últimos años en la región es el resultado de importantes cambios en la gestión financiera y la política fiscal (equilibrio fiscal, bases macroeconómicas más sólidas, etc.). Sin embargo, este crecimiento no ha estado ausente de problemas. Por un lado, el déficit de transparencia y la corrupción sigue siendo un flagelo que mina la calidad y credibilidad de la democracia de los países. Por otro lado, la limitada eficacia y eficiencia de la gestión pública es un problema presente en muchas naciones. El espacio para acrecentar la eficacia de la gestión pública, optimizando por ejemplo la ejecución de la inversión pública, o impulsando la eficiencia, a través de ahorros mediante mejoras del gasto público, es enorme. En este marco, la labor de control interno y externo gana un nuevo protagonismo a la hora de poder colaborar con una gestión pública más transparente y eficiente.

Las profundas transformaciones de los organismos de control abren grandes espacios de oportunidades, pero también conllevan riesgos y desafíos. Se pueden identificar al menos cuatro grandes áreas donde se encuentran los principales retos en materia de control y auditoría pública, vinculados directamente con las EFS en ALC.

a. **La contribución del control externo a la mejora de la gestión y del gasto públicos**

Para lograr lo enunciado ha de otorgarse particular atención a dos grandes aspectos: i) la necesidad de transformación cultural tanto de las EFS como de las administraciones (auditor y auditado) para establecer una nueva lógica de colaboración y cooperación; y ii) un trabajo amplio, con inclusión de todos los actores del ciclo del gasto, como los ministerios de Economía y de Planificación, los sistemas nacionales de inversión pública, etc. La experiencia muestra que trabajar estos temas sin coordinar ni incluir a estos actores de la GFP es un grave error, que conduce a bloqueos y problemas de difícil resolución.

Muchos de los países de la región presentan actualmente graves dificultades en la ejecución presupuestaria de la inversión pública, y las administraciones atribuyen mucha de la culpa de esto —con razón o sin

ella— a los órganos de control. Una mayor, pero inexacta, intervención de las EFS en estos campos podría conducir a una mayor parálisis de la ejecución, sin ofrecer incrementos de la eficiencia.

b. **La contribución a la transparencia y rendición de cuentas**

La transparencia y rendición de cuentas es una demanda creciente en ALC. Las EFS han desempeñado tradicionalmente un papel de control fundamental, pero limitado en lo que respecta a comunicar a la sociedad. Entonces, hoy las EFS tienen el reto de saber articular toda la información que manejan como instrumento de ciudadanía, poniéndola a disposición de una manera ágil, útil y “amigable”.

Las EFS pueden cumplir un rol cada vez más importante en este tema, no solo proveyendo información, sino también estableciendo mayores vínculos de comunicación y participación ciudadana, en un diálogo de doble vía.

c. **Los procesos de descentralización en la región y la creciente necesidad de control en los gobiernos subnacionales**

Los procesos de descentralización han puesto de relieve el desequilibrio existente entre la gestión y el control: no se pueden descentralizar las competencias y el gasto, sin acompañar dicha acción con la necesaria cobertura de control. La gran mayoría de los países de la región son Estados unitarios, en los que la EFS nacional tiene la competencia de todo el control gubernamental, incluidos los entes subnacionales. Con una creciente participación de estos en la gestión de los recursos públicos, en la actualidad las EFS tienen el reto de desconcentrar de manera efectiva sus capacidades allá donde sea necesario.

Este reto exige una transformación en profundidad de la gestión de las EFS en modelos desconcentrados, donde rijan el principio de subsidiariedad (que cada función se realice en el nivel más adecuado). Un análisis detallado de los procesos, el valor agregado de los mismos, y la demanda de control a nivel territorial son los pasos correctos para iniciar la discusión acerca de cómo afrontar la descentralización de las EFS.

d. **La necesidad de fortalecer el control interno**

En prácticamente la totalidad de los países, el foco se ha centrado principalmente en el fortalecimiento del control externo y sus organismos, dejando de lado las capacidades de control y auditoría interna. Esto ha generado una profunda asimetría, que merma el ambiente de control, entendido este como el conjunto de órganos, funciones y procesos orientados hacia el control de la gestión pública. El control interno tiene un papel esencial, y está estratégicamente situado para poder contribuir más en

las tareas de prevención y de apoyo a la mejora de la gestión y del gasto público.

El primer gran desafío del control interno es una verdadera labor de “pedagogía” de los gestores, para poder entender y asimilar la importancia del control interno, como una función que agrega valor al ciclo del gasto. Junto a este cambio cultural, es necesaria una renovación metodológica, con sistemas centrados en el control por análisis del riesgo, focalizados en la prevención e identificación temprana, y en contribuir activamente con los gestores para generar mejoras de eficiencia en la gestión. En muchos países, la EFS —órgano de control externo— es a su vez, en calidad de ente rector del sistema nacional de control, la encargada de la normatividad y metodología del control y de la auditoría interna. Esto representa un desafío añadido, pues a menudo genera una desapropiación por parte de los gestores públicos, quienes observan el control interno como algo ajeno a sus funciones principales (*core business*) y con escaso valor agregado. Es necesario pues también establecer puentes de colaboración entre las EFS y las administraciones públicas, que —sin menoscabo de la necesaria independencia del control externo— sean instrumentales a la hora de revitalizar y situar el control interno entre las prioridades de la gestión pública.

## Referencias

- Andrews, M. 2013a. *World Map of Deconcentrated PFM Process*. Disponible en <http://www.targetmap.com/viewer.aspx?reportId=21603#>.
- . 2013b. "The Limits of Institutional Reform in Development. Changing Rules for Realistic Solutions." Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Babatz, G. 2013. "Esfuerzo y persistencia, ahorros billonarios: lecciones de la migración a pagos electrónicos del gobierno mexicano". Serie de Estudios de Casos de la Better Than Cash Alliance Núm.1 (septiembre).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2012. "Paraguay: programa de modernización de la gestión pública". Análisis Económico, preparado por Francisco Mejía y Pedro V. Garay. Washington, D.C.: BID.
- Chan, J. L. y Q. Zhang. 2013. "Government Accounting Standards and Policies." En: R. Allen, R. Hemming y B. Potter (eds.), *International Handbook of Public Financial Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2010. *Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management*. Documento preparado por Israel Fainboin. Washington, D.C.: FMI.
- . 2012. *Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank*. Preparado por Mario Pessoa y Mike Williams. Washington, D.C.: FMI.
- . 2013. *The Treasury Function and the Treasury Single Account*. Washington, D.C.: FMI.
- Hemming, R. 2013. *The Meaning, Content and Objectives of Public Financial Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Makón, M. 2000. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2009. *Principles for Integrity in Public Procurement*. París: OCDE.
- . s/f. *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/ethics/PublicProcurementRev9.pdf>.
- OCDE y BID. 2014. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean. Towards Innovative Public Financial Management* (capítulo 5). París y Washington, D.C.: OCDE y BID.

- Pimenta, C. y P. Farías. 2012. "Sistemas integrados de administración financiera para la gestión pública moderna". En: BID, *Las instituciones fiscales del mañana*. Washington, D.C.: BID.
- Pimenta, C. y F. Mejía. 2012. "La mejor oferta". En: *Development Effectiveness Overview (DEO)*, página 52. Washington, D.C.: BID.
- Shalev, M. y S. Asbjornsden. 2010. "Electronic Reverse Auctions and the Public Sector: Factors of Success." *Journal of Public Procurement*, Vol. 10, Issue 3, pp. 428–452.
- Waring, C.G. y S. L. Morgan. 2007. "Public Sector Performance Auditing in Developing Countries." En: *Performance Accountability and Combating Corruption*. Editor Anwar Shah. Washington, D.C.: Banco Mundial.