

Gestión financiera pública en América Latina

La clave de la eficiencia y la transparencia

EDITORES | Carlos Pimenta y Mario Pessoa



Gestión financiera pública en América Latina

La clave de la eficiencia y la transparencia

Editores:

Carlos Pimenta y Mario Pessoa



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia /
Carlos Pimenta y Mario Pessoa, editores.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-224-4 (Rústica)

978-1-59782-225-1 (Digital)

1. Finance, Public—Latin America. 2. Transparency in government—Latin America. 3. Public administration—Latin America. I. Pimenta, Carlos, editor. II. Pessoa, Mario, editor. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal y Municipal. IV. Título.

HJ799.53 .G47 2015

IDB-BK-148

Código de publicación: IDB-BK-148

Clasificaciones JEL: H21, H50, H57, H60, H61, H63, H69, H72, H83

Palabras clave: contabilidad de costo, contabilidad del sector público, cuenta única del tesoro, eficiencia, gestión de caja, gestión de deuda, gestión del gasto público, gestión de las finanzas públicas, gestión de tesorería, licitación, presupuesto, sistema integrado de administración financiera

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

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

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

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

El Banco Interamericano de Desarrollo no garantiza la certeza de los datos incluidos en esta publicación.



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

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Traducción y revisión editorial: Eva Vilarrubí (Fast Lines, Inc.)

Lectura de pruebas: Julia Gomila

Diagramación: The Word Express, Inc.

Índice

Prólogo	ix
Prefacio.....	xi
Agradecimientos	xv
Acerca de los autores	xvii
Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina.....	xxi
Siglas y acrónimos	xxiii

Capítulo 1: La gestión financiera pública en América Latina:

la clave de la eficiencia y la transparencia..... 1

Panorama de las reformas de gestión financiera pública en América Latina	1
La GFP y los temas macrofiscales	4
La GFP y su eficiencia.....	5
La GFP y la gestión de los recursos públicos	11
La GFP y la transparencia	16
Estructura de la publicación.....	18
Conclusiones.....	23
Referencias	26

Capítulo 2: Indicadores de eficiencia de las Tesorerías

gubernamentales..... 27

Introducción	27
FOTEGAL: rol, objetivos y desafíos.....	29
Esquema de operación y cooperación internacional.....	30
Resultados y desafíos	31
Un marco teórico para la generación de indicadores de tesorería	32
Indicador de cobertura institucional.....	34
Indicadores de ingresos.....	34

Indicadores de gasto	35
Indicador de rentabilidad de la CUT y de manejo de saldos.....	36
Algunos indicadores de la gestión de tesorería disponibles	37
Indicadores PEFA.....	38
Indicadores OBI existentes.....	46
Indicadores de gestión de tesorería de FOTEGAL	50
Experiencia de países que aplican indicadores de gestión de desempeño	55
Indicadores de gestión de caja esenciales.....	60
Conclusiones.....	66
Anexos	69
Anexo I: Encuesta sobre Gestión de Tesorería para Tesoreros de América Latina—2015	69
Anexo II: Resultados de la aplicación de los indicadores: el caso de Uruguay	74
Referencias	77

Capítulo 3: Gestión de caja y de deuda: interacción, coordinación e integración	79
Introducción	79
Organización de las funciones de gestión de caja y de deuda	81
Funciones de gestión de caja	81
Funciones de gestión de deuda	85
Interacción entre gestión de caja y de deuda	89
Importancia de la coordinación	89
Formas de satisfacer la necesidad de coordinación.....	91
Estructuras organizativas.....	95
Unidad integrada de gestión de caja y de deuda	95
Funciones separadas de gestión de caja y de deuda	98
Experiencia internacional.....	101
Funciones y estructuras organizativas en los países de América Latina.....	106
Distribución de funciones	106
Estructura organizativa.....	111
Mecanismos de coordinación	111
Frecuencia de la emisión de letras y bonos del Tesoro.....	119
Publicación de informes y sistemas para registrar transacciones.....	122
Ventajas y desventajas de la integración.....	128
Referencias	133

Capítulo 4: Cuenta Única del Tesoro en América Latina: un instrumento esencial para una gestión de tesorería eficiente ...	135
Introducción	135
Características básicas de una CUT eficiente	137
Modelo conceptual o diseño de la CUT	141
Base legal de la CUT.....	141
Otros aspectos del diseño de la CUT.....	146
Fungibilidad de los recursos.....	159
Aspectos operativos: recaudación, pagos, conciliación de cuentas y registro contable.....	163
Gestión activa de la Tesorería.....	178
Remuneración de los depósitos en el banco de la CUT.....	180
Inversiones en el mercado financiero	181
Financiamiento de faltantes de corto plazo.....	183
Conclusiones y recomendaciones	184
Anexo I: Brasil: país pionero y con una implementación eficiente de la CUT	187
Referencias	190
 Capítulo 5: Contabilidad pública y credibilidad fiscal	 191
Introducción.....	191
La contabilidad en base devengado como una herramienta para mejorar la credibilidad fiscal.....	192
Diferencias conceptuales clave entre los métodos en base devengado y en base caja.....	194
Vínculos entre el método en base devengado y las normas internacionales de contabilidad	198
Ventajas y desventajas de cambiar a contabilidad en base devengado	202
Contabilidad pública en América Latina.....	204
Reformas de contabilidad en América Latina.....	207
Otros métodos para evaluar el progreso.....	211
Desafíos.....	213
Casos de estudio: reformas contables en Chile, Brasil, Costa Rica y Perú	218
Uso óptimo de la contabilidad pública: método basado totalmente en valores devengados y sus implicaciones para los tesoreros y los altos funcionarios de finanzas públicas	225
Organización de la reforma: principales actores y participantes.....	226

Proceso y calendario de implementación	229
Diseño y ejecución de estrategias para una transición al sistema de devengo	230
Aplicación a todo el sector público	232
Inclusión de clases adicionales de activos y pasivos	233
Implicaciones para los sistemas presupuestario, de tesorería y de control financiero	237
Sistemas de contabilidad y de otra información financiera	243
Clasificación de las transacciones contables	244
Conclusiones	246
Referencias	248

Capítulo 6: Encontrar los costos de los servicios públicos: el caso del Estado de São Paulo en la implementación de un sistema de costos..... 251

Introducción	251
Contabilidad y análisis de costos	254
Conceptos fundamentales de costos	254
Conceptos para el costeo de bienes y servicios	254
Conceptos de costos para la planificación y la elaboración de presupuestos	255
Conceptos de costos para la evaluación y el control del desempeño	257
Conclusión	259
Experiencias a nivel internacional	260
Países en desarrollo	260
Países desarrollados	262
Creando conciencia	262
Costeo de servicios y actividades; establecimiento de normas	263
Costo basado en la actividad y la elaboración de presupuestos en base devengado	264
Diseño del proyecto del sistema de costos del Estado de São Paulo	266
Selección de las entidades piloto	268
Comprensión de la producción de servicios	268
Elaboración de los perfiles de servicio	269
Elaboración de prototipos de módulos de contabilidad de costos	270
Manual de costos	271
Preparación y análisis de los informes de costos	273
Implementación del proyecto del sistema de costos de São Paulo	273



Búsqueda de consensos sobre el alcance del proyecto.....	273
Uso de los sistemas empresariales existentes.....	275
Estructura del proyecto y apoyo de la asistencia técnica.....	276
Relación del sistema de costos con el sistema de presupuestación por programas	277
Trabajo de campo e identificación de centros de costos y servicios.....	281
Labor analítica para apoyar la elaboración del sistema de costos.....	284
Prueba de concepto del sistema informático.....	286
Informes de costos y análisis de costos.....	287
Conclusiones.....	289
Referencias	297

Capítulo 7: Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina: aspectos estratégicos y desafíos pendientes... 299

Introducción.....	299
La GFP y los SIAF.....	301
Los SIAF como instrumentos de la GFP.....	301
Principales características de los SIAF	304
Los SIAF en América Latina.....	307
Origen, evolución, oportunidades y desafíos	307
SIAF actualmente en funcionamiento	310
Proyectos de implantación o modernización de los SIAF	314
Aspectos clave a considerar en la implementación o modernización de un SIAF.....	319
Economía política de un proyecto SIAF.....	320
La dirección y gestión del proyecto.....	323
La definición de la estrategia de desarrollo: desarrollo interno, tercerizado o parametrización de una solución de mercado	324
La gestión presupuestaria, contable y de tesorería y su nivel de integración.....	329
Apoyo del SIAF para la adopción de una Cuenta Única del Tesoro	331
La priorización de esfuerzos en el desarrollo del proyecto	333
La relevancia de la etapa de pruebas (<i>testing</i>).....	334
Período de garantía y estrategia de mantenimiento de los SIAF.....	337
Definición de la estrategia de gestión del cambio.....	338
Principales conclusiones y desafíos pendientes.....	339
Referencias	344

Capítulo 8: Compras y contrataciones públicas en América Latina	347
Introducción	347
Impacto de las compras y contrataciones en la gestión financiera pública.....	349
Transformación de las compras y contrataciones del sector público	351
Compras y contrataciones del sector público en América Latina.....	356
Marco legal y regulatorio.....	358
Arquitectura institucional.....	362
Compras y contrataciones públicas: una herramienta para promover las políticas sociales, económicas y medioambientales.....	383
Supervisión de la sociedad civil.....	391
Conclusiones.....	394
Referencias	398

Prólogo

En el curso de las últimas dos décadas, los países de América Latina han realizado reformas sustanciales para fortalecer sus sistemas de Gestión Financiera Pública (GFP) y generar información financiera fiable en un esfuerzo para promover la estabilidad fiscal y el desarrollo sostenible. Dichas reformas han fortalecido la calidad de la gestión macrofiscal en la región, y contribuido a la mejora económica observada durante los años 2000. Sin embargo, como lo demostró la reciente crisis económica, es necesario avanzar más en ese proceso de mejoramiento así como elevar la capacidad de integridad de los sistemas de GFP.

Durante este período y en particular durante las últimas dos décadas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) brindaron una importante asistencia técnica a muchos de los países de América Latina en temas relativos a la GFP —entre ellos, financiamiento de proyectos, formación y capacitación— y también han ayudado a los países a llevar a cabo reformas en materia de GFP. Esta publicación es resultado de la labor conjunta emprendida por ambos organismos para documentar una parte de su experiencia en dichas reformas, como sus logros, sus retrocesos y los desafíos pendientes. Los aspectos tratados incluyen las cuentas únicas del Tesoro, indicadores de desempeño de la GFP, sistemas integrados de administración financiera, contabilidad gubernamental, gestión de deuda y de tesorería, contratación pública, y contabilidad de costos. Se han seleccionado dichos aspectos no solo para cubrir la brecha existente en la bibliografía actual, sino también porque la mayoría de los países han desarrollado iniciativas para mejorar tales aspectos, y porque son esenciales para las reformas de segunda generación.

Cada capítulo refleja la perspectiva de los expertos del BID y el FMI con respecto al diseño y la implementación de las reformas de GFP en la región. Esta publicación también recoge las lecciones extraídas de prácticas eficaces, amplios estudios de investigación y el intercambio de experiencias entre países a través de múltiples canales, en particular, el Foro de Tesorerías

Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL) y el Foro de Contadurías Gubernamentales de América Latina (FOCAL), redes de diálogo que el BID y el FMI contribuyeron a establecer y continúan respaldando. Esta publicación es una valiosa fuente de información e inspiración para investigadores y funcionarios públicos que deseen conocer o implementar reformas similares.

Actualmente, la política macrofiscal enfrenta significativos desafíos regionales. Es necesario transparentar los riesgos fiscales asociados con los pasivos contingentes relativos a la seguridad social; las pensiones públicas; las asociaciones público-privadas; los desastres naturales; las finanzas de los gobiernos subnacionales; la volatilidad de los ingresos públicos, particularmente en los países ricos en recursos naturales, y el moderado crecimiento de los países desarrollados, mediante el intercambio de información sobre la GFP. Si bien puede haber una heterogeneidad considerable entre los países de América Latina, existen esfuerzos generalizados hacia el logro de la disciplina fiscal y niveles sostenibles de deuda pública, así como preocupación acerca de esos riesgos en el mediano y largo plazo.

Como respuesta a ese escenario, la mayoría de los países de la región han emprendido reformas para mejorar sus indicadores de desempeño en materia de gestión financiera; integrar mejor la gestión de caja y de deuda; mejorar aún más la gestión de liquidez mediante la instauración de una cuenta única del Tesoro más eficiente; adoptar las normas internacionales de contabilidad del sector público; implementar la gestión de costos en el sector público; integrar más los sistemas de información sobre administración financiera, e implantar un régimen de contrataciones públicas más transparente y eficiente. El objetivo general de estas reformas es asignar y emplear los recursos financieros públicos de forma más eficiente, eficaz y transparente; medir y manejar riesgos fiscales, y mejorar la formulación de las políticas fiscales y de gestión pública, sobre la base de información financiera fiable, integral y oportuna.

Juntos, el BID y el FMI mantienen su compromiso de proveer asistencia a los países de América Latina en el diseño y la implementación de sistemas eficientes de GFP con el fin de fortalecer sus instituciones. Esperamos, mediante la presente publicación, contribuir a ese esfuerzo y a la concreción de sus objetivos.

Santiago Levy

*Vicepresidente, Sectores y
Conocimiento
Banco Interamericano de Desarrollo*

Vitor Gaspar

*Director, Departamento de Finanzas
Públicas
Fondo Monetario Internacional*

Prefacio

En los últimos años, la gestión financiera pública (GFP) ha experimentado una sustancial transformación en América Latina, impulsada en parte por la necesidad de lograr la sostenibilidad y transparencia fiscal. Los esfuerzos de modernización incluyen el fortalecimiento de las instituciones mediante la actualización y mejora de los marcos regulatorios; la racionalización de los procedimientos y la implementación de modelos más sofisticados, así como tecnologías de la información y comunicación (TIC). Tal como se destaca en los capítulos de este libro, la modernización de los diversos ámbitos de la GFP ha generado resultados diversos entre los distintos países de la región en lo relativo a la gestión de caja y de deuda, las cuentas únicas del Tesoro (CUT), las normas de contabilidad del sector público, los sistemas integrados de administración financiera (SIAF) y las contrataciones públicas.

Para incrementar la eficiencia operativa y garantizar una orientación coherente de las políticas públicas, los países han comenzado a mejorar la coordinación de sus funciones de gestión de caja y de deuda. En los casos de Brasil, Colombia y Perú, por ejemplo, estas funciones han sido integradas en una sola unidad. Además, casi todos los países de la región establecieron una CUT para integrar y administrar más eficientemente sus respectivos recursos financieros públicos. Los países también están implementando reformas de segunda generación, tales como la adopción de normas internacionales de contabilidad del sector público para elevar la credibilidad de la información financiera. Con el objeto de mejorar la disponibilidad y calidad de los datos presupuestarios, de tesorería y contables, todos los gobiernos adoptaron un SIAF. Por último, para aumentar la competencia, generar una buena relación costo-beneficio y lograr mayor transparencia, los gobiernos han desarrollado sistemas de compras y contrataciones públicas electrónicas y han fortalecido sus agencias rectoras, como en el caso de Chile, Brasil, Ecuador, México y Paraguay.

Si bien se considera que estos avances han sido notables, los países de América Latina son conscientes de que resta aún superar desafíos importantes en la modernización de la GFP. En algunos casos, las reformas tienen un diseño deficiente, carecen de aceptación o han quedado frenadas como resultado de circunstancias institucionales y de economía política desfavorables. Asimismo, la región todavía carece de indicadores cuantitativos para medir y monitorear la eficiencia de la gestión de caja, y la instauración de sistemas eficaces de costos de los servicios públicos continúa en sus primeras etapas de desarrollo.

A pesar del éxito a nivel internacional que ha tenido la creación de unidades integradas de gestión de caja y de deuda, la región se encuentra rezagada en cuanto a una mayor coordinación de esas funciones o incluso su unificación bajo una sola unidad. Las limitaciones de cobertura y la resistencia política han impuesto obstáculos al desarrollo de una CUT más abarcadora e integral, limitando de ese modo una gestión eficiente de la liquidez de caja gubernamental. La necesidad de actualizar y mejorar los sistemas de TIC y capacitar a los contadores gubernamentales explica en parte por qué los países, hasta la fecha, solo han implementado un subconjunto de normas internacionales de contabilidad. Asimismo, los presupuestos por resultados, los sistemas de costos y las reformas para aplicar una contabilidad en base devengado plantean desafíos al diseño e integración de los SIAF en la región. Por último, una excesiva formalidad procedimental, en lugar de un enfoque que haga hincapié en la economía y la eficiencia, ha dificultado un mayor desarrollo de los sistemas de compras y contrataciones.

Estas reformas y los desafíos asociados son importantes, en todo caso, porque son parte del esfuerzo general de los gobiernos por satisfacer las demandas de los ciudadanos en materia de mejores servicios públicos e instituciones fiscales más sólidas y transparentes. Los gobiernos deben asignar y usar los recursos públicos de forma más eficiente si quieren encarar con éxito un contexto mundial cada vez más complejo e incierto. La GFP es la clave para lograr ese objetivo.

La labor del Departamento de Instituciones para el Desarrollo del BID se centra en asistir a los gobiernos en el fortalecimiento de las instituciones del sector público para que puedan alcanzar esos objetivos. Durante las últimas décadas, los especialistas del Departamento han brindado un valioso aporte de asesoramiento y asistencia técnica a muchos países de América Latina con el fin de modernizar su GFP.

La División de Gestión Fiscal y Municipal del BID, en estrecha colaboración con el Departamento de Finanzas Públicas del FMI, ha producido esta



publicación como una contribución fundamental a los países en sus esfuerzos por promover una mayor eficiencia, eficacia y transparencia del gasto público. Confío en que esta publicación, basada en las buenas prácticas y en la evidencia empírica sobre el tema, ayudará significativamente a los países de la región a superar los obstáculos que aún enfrentan en sus esfuerzos por implementar sistemas de GFP que promoverán la buena utilización de los recursos públicos y una gestión macroeconómica eficiente.

Ana María Rodríguez-Ortiz

Gerente, Sector de Instituciones para el Desarrollo

Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos

La preparación de este libro estuvo a cargo de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conjuntamente con la División de Gestión de las Finanzas Públicas II del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI). El proyecto fue coordinado por Carlos Pimenta y Mario Pessoa, quienes también editaron el libro.

Los autores que colaboraron en este volumen son:

Capítulo 1: Carlos Pimenta y Mario Pessoa

Capítulo 2: Marco Varea y Adriana Arosteguiberry

Capítulo 3: Mario Pessoa, Israel Fainboim y Mike Williams

Capítulo 4: Israel Fainboim, Claudiano de Albuquerque y José Adrián Vargas

Capítulo 5: Joseph Cavanagh y Almudena Fernández Benito

Capítulo 6: James L. Chan y Mario Pessoa

Capítulo 7: Gerardo Uña y Carlos Pimenta

Capítulo 8: Carlos Pimenta y Natalia Rezai

El BID y el FMI agradecen a los Tesoreros de los 16 países miembros del Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL) y especialmente a la Presidente de la organización, Adriana Arosteguiberry, por su colaboración, sus aportes y su tiempo. Las encuestas anuales relativas a la gestión de tesorería —que dan seguimiento a las mejoras efectuadas en la administración de las tesorerías de la región— han constituido una importante fuente de información para este libro.

Los autores también agradecen a los colegas del BID y el FMI por la información y los valiosos comentarios que aportaron durante la preparación de esta publicación: Teresa Ter-Minassian; Natalia Alonzo (capítulo 2); Greg

Horman y Ramón Hurtado (capítulo 3); Delphine Moretti y Suzanne Flynn (capítulo 5); José Alejandro Pigatto (capítulo 6); Leslie Harper, Ana Cristina Calderón, Félix Prieto, Javier Dávila y Daniel Sánchez (capítulo 8).

Asimismo, se agradece especialmente a quienes participaron en la edición, traducción y producción del libro: Natalia Rezai, Sarah Schineller (A&S Information Specialists, Inc.), Margie Peters-Fawcett, Eva Vilarrubi (Fast Lines, Inc.), Julia Gomila y Word Express, Inc.

Por último, los autores expresan su especial agradecimiento a Vicente Fretes Cibils y Gustavo García (BID) y a Marco Cangiano (FMI) por la orientación, las ideas y el apoyo brindado. Sin sus aportes, este libro no habría sido posible.

Acerca de los autores

Claudiano de Albuquerque obtuvo un posgrado en Finanzas en la Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, que está asociada a la Fundación Getúlio Vargas de Brasil. Fue funcionario del Banco Central de Brasil y de la Secretaría del Tesoro Nacional, y anteriormente fue Subsecretario de la Secretaría de Presupuesto Federal. Como experto en gestión financiera pública, aporta sus conocimientos especializados al Fondo Monetario Internacional (FMI) como Consultor Independiente, trabajando en temas relativos a la gestión de tesorerías.

Adriana Arosteguiberry obtuvo el título de Contadora Pública en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Actualmente desempeña el cargo de Tesorera General de la Nación de Uruguay y es Presidenta del Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL), 2014-2015.

Joseph Cavanagh fue, durante muchos años, Director de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido. Ahora trabaja como Consultor Independiente y experto en gestión financiera pública. Joseph obtuvo el título de Economista en la Universidad de Cambridge y es un calificado Contador Público.

James L. Chan obtuvo el título de Doctor en Ciencias Económicas en la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Es Profesor Emérito de Contabilidad de la Universidad de Illinois en Chicago, Profesor Extranjero Distinguido de la Universidad de Peking y de la Universidad Shandong de Finanzas y Economía, y Profesor por Nombramiento Especial en el Instituto de Investigación de Ciencia Fiscal del Ministerio de Hacienda de China. Como Consultor Independiente del FMI, especializado en gestión financiera pública,

James trabaja en temas relativos a contabilidad de costos y en base devengado, así como a leyes de presupuesto.

Israel Fainboim obtuvo su Maestría en Economía en la Universidad de Pennsylvania. Es Economista Principal del Departamento de Finanzas Públicas del FMI y anteriormente fue Consultor Independiente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. Fue miembro del Consejo Superior de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Secretario de Hacienda de Bogotá, funcionario del Banco de la República (banco central de Colombia), Investigador Asociado de Fedesarrollo y Profesor de Finanzas Públicas en la Universidad de los Andes y la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia.

Almudena Fernández Benito obtuvo las Licenciaturas en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas en la Universidad Complutense de Madrid. Es Interventora Principal y Auditora Pública del Gobierno Español. Almudena también se desempeñó como Asesora Principal de la Dirección General de Presupuestos de España. En 2012, Almudena ingresó al FMI como asesora en materia de gestión financiera pública en el Departamento de Finanzas Públicas.

Mario Pessoa obtuvo una Maestría en Economía y Ciencias Sociales en la Universidad de Wales, Reino Unido. Es Subjefe de División de la División de Gestión de las Finanzas Públicas II del Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Anteriormente, Mario trabajó en Brasil en la Secretaría del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y en la Secretaría Federal de Control Interno.

Carlos Pimenta es Especialista Principal en la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID. Obtuvo una Maestría en Gestión del Sector Público de la Fundación Getúlio Vargas de Brasil. Anteriormente, Carlos fue Secretario Ejecutivo del Consejo de Reforma Estatal, Secretario Nacional del Ministerio de Administración y Reforma Estatal, Presidente de la Escuela Nacional de Administración Pública y Viceministro de Trabajo y Administración Pública del Gobierno Federal Brasileño.

Natalia Rezai obtuvo una Licenciatura en Economía y un título secundario en Relaciones Internacionales en la Universidad de Stanford. Actualmente está obteniendo su Doctorado en Jurisprudencia en la Universidad de



William y Mary y es Consultora Independiente del BID, en colaboración con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, en las áreas de gestión financiera pública y capacidad institucional del estado.

Marco Varea obtuvo una Maestría en Economía Internacional en la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne de Francia. En la actualidad es Consultor Independiente del BID, de la Agencia Francesa de Desarrollo, de la USAID y del Banco Mundial en las áreas de capacidad institucional, gestión por resultados, gestión financiera pública, tesorería y gestión presupuestaria por resultados.

José Adrián Vargas es Economista con una Maestría en Gestión de Tecnologías de la Información obtenida en la Universidad Nacional de Costa Rica. Fue Tesorero Nacional de Costa Rica y actualmente es experto en tesorería y deuda pública, y trabaja como Consultor Independiente del FMI y el Banco Mundial.

Gerardo Uña obtuvo una Licenciatura en Economía en la Universidad de Buenos Aires. También está preparando una Maestría en Administración y Política Pública en la Universidad de San Andrés, Argentina. Gerardo fue Director del Proyecto SIGFE 2.0 en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile y actualmente es Coordinador de Control de Gestión del Gabinete del Ministerio de Hacienda. Además, Gerardo es Consultor Independiente del FMI y del BID en materia de gestión de finanzas públicas.

Mike Williams obtuvo su título de Economista en la Universidad de Cambridge. Fue el primer Director Ejecutivo de la Oficina de Administración de Deuda del Reino Unido y ahora es Consultor Independiente del FMI, el Banco Mundial y otras instituciones en materia de deuda pública y gestión de caja.

Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina

El Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL) fue creado por 16 países¹ latinoamericanos en 2010, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La organización se basa en la Declaración de Lima, emitida durante el Seminario y Taller Internacional sobre Gestión de Tesorerías, celebrado los días 15 y 16 de abril de 2010 en Lima, Perú.

FOTEGAL fue constituido considerando que la dinámica económico-social que enfrentan las instituciones gubernamentales requiere instituciones modernas que operen bajo criterios de eficacia y eficiencia; que para lograr una gestión pública con las características mencionadas se necesitan avanzados sistemas de gestión de tesorería gubernamental con un enfoque de gerencia financiera encaminado a la obtención y aplicación de recursos públicos para cumplir puntualmente con los compromisos del Estado, y que contar con una tesorería gubernamental eficiente constituye el principal apoyo de la gestión económico-financiera a las instituciones públicas, cuyos esquemas deben transformarse al mismo tiempo que las necesidades del sector público con el fin de proporcionar el soporte necesario para la gestión gubernamental.

FOTEGAL constituye un mecanismo de encuentro permanente para la reflexión y el intercambio de experiencias y conocimientos, así como para el análisis del desarrollo de sistemas, con el fin de promover la eficacia en el desarrollo y el mejoramiento de las políticas públicas en materia de tesorería gubernamental.

¹ Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En sus seminarios anuales se han discutido temas como la implementación de la Cuenta Única del Tesoro (CUT); la gestión de caja; la coordinación entre la gestión de caja y de deuda; la relación entre las funciones de tesorería y de contabilidad; los respectivos roles de la Tesorería y el Banco Central; la mejora de los procesos de pagos; la gestión de riesgos financieros y operativos por parte de la Tesorería; la gestión de fondos especiales, y el marco institucional y jurídico de las operaciones de la Tesorería. Asimismo, se han presentado trabajos analíticos, como un estudio sobre la adopción de la CUT en América Latina, una nota técnica sobre una gestión moderna de caja y los resultados de la encuesta anual de gestión de tesorería en la región.

Toda la información de este foro está disponible en www.fotegal.org.



Siglas y acrónimos

ABC	Costo Basado en la Actividad
ACP	Acuerdo sobre Contratación Pública
AGA	Asociación de Contadores Gubernamentales
APP	Asociaciones público-privadas
ARG	Argentina
BCB	Banco Central de Bolivia
BCN	Banco Central de Nicaragua
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BN	Banco de la Nación (Perú)
BNA	Banco de la Nación Argentina
BOL	Bolivia
BRA	Brasil
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAP	Comité de Gestión de Activos y Pasivos (Perú)
CC	Comité de Caja (Perú)
CCAF	Comisión de Coordinación de la Administración Financiera (Costa Rica)
CCC	Comité de Coordinación de Caja
CCPV	Compras y Contrataciones Públicas Verdes
CGR	Contraloría General de la República (Chile)
CHL	Chile
CIPFA	Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad
COL	Colombia
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CPS	Contratación Pública Sustentable (Chile)
CRI	Costa Rica

CS-DRMS	Secretaría del Commonwealth – Sistema de Registro y Gestión de Deuda
CTI	Comité Técnico de Inversiones
CUF	Cuenta Única Fiscal
CUN	Cuenta Única Nacional
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DGCP	Dirección General de Contabilidad Pública (Perú)
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIPRES	Dirección de Presupuestos (Chile)
DOM	República Dominicana
ECU	Ecuador
EEFF	Estados financieros
EEP	Equipo Ejecutor de Proyecto
EGD	Estrategia de Gestión de Deuda
ERP	Planificación de Recursos Empresariales
ETA	Cuenta de Transferencias Electrónicas
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (Paraguay)
FASAB	Junta Federal Consultiva de Normas de Contabilidad (EE.UU.)
FFD	Fondo Fiduciario para el Desarrollo
FIPE	Fundación Instituto de Investigaciones Económicas (Brasil)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCAL	Foro de Contadurías de América Latina
FOTEGAL	Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina
GAO	Oficina General de Contabilidad
GFOA	Asociación de Funcionarios de Finanzas del Gobierno de EE.UU. y Canadá
GFP	Gestión Financiera Pública
GRP	Gestión de los Recursos Públicos
GTM	Guatemala
HND	Honduras
ID	Indicador de desempeño
IFAC	Federación Internacional de Contadores
IFI	Instituto de Finanzas Internacionales
ILB	Indicadores de Línea de Base
IPSASB	Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
IVA	Impuesto al Valor Agregado



JFMIP	Programa Conjunto de Mejoras a la Gestión Financiera (EE.UU.)
Kloc	Número de líneas de código del sistema, medidos en miles de líneas de código
LBTR	Liquidación Bruta en Tiempo Real
MAPS	Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones Públicas
MdH	Ministerio de Hacienda
MDO	Ministerios sectoriales, departamentos y oficinas
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay) (Perú)
MEFP	Manual de estadísticas de finanzas públicas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MEX	México
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
NIC	Nicaragua
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
OBI	Índice de Presupuesto Abierto
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGD	Oficina de Gestión de la Deuda
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAN	Panamá
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
PER	Perú
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión (Chile)
PPA	Plan Plurianual (Brasil)
PpR	Presupuesto por Resultados
PRY	Paraguay
PyME	Pequeñas y Medianas Empresas
repo	Acuerdo de recompra (reporto)
reverse repo	Reporto pasivo
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado (El Salvador)
SAMI	Sistema de Administración Municipal Integrado (Honduras)
SAP	Secretaría de Administración Penitenciaria (Brasil)
SEE	Secretaría de Educación (Brasil)
SEFAZ	Secretaría de Hacienda (Brasil)
SERCOP	Servicio Nacional de Contrataciones Públicas (Ecuador)

SCSP	Sistema de Costos de los Servicios Públicos (Brasil)
SGP	Secretaría de Gestión Pública (Brasil)
SIAF	Sistemas Integrados de Administración Financiera
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrada (Honduras)
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera (Brasil)
SIAFEM	Sistema Integrado de Administración Financiera de los Estados y Municipios (Brasil)
SIAP	Sistema de Información de Administración Presupuestaria (Chile)
SIDIF	Sistema Integrado de Administración Financiera (Argentina)
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera (República Dominicana)
SIGFE	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (Chile)
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (Bolivia)
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera (Colombia)
SIOF	Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (Brasil)
SLTI	Secretaría de Logística y Tecnología de la Información (Brasil)
SLA	Niveles de servicios
SLV	El Salvador
STN	Secretaría del Tesoro Nacional (Brasil)
SOF	Secretaría de Presupuesto Federal
SPDR	Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Regional (Brasil)
SPG	Secretaría de Planificación y Gestión (Brasil)
SS	Secretaría de Salud (Brasil)
STN	Secretaría del Tesoro Nacional (Brasil)
TESOFE	Tesorería de la Federación de México
TIC	Tecnología de la Información y Comunicación
UE	Unión Europea
UGD	Unidad de Gestión de la Deuda
UNCITRAL	Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

La gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia

Carlos Pimenta y Mario Pessoa

PANORAMA DE LAS REFORMAS DE GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

La gestión financiera pública (GFP) cumple un papel clave en el proceso de asignación y uso de los recursos públicos y en la gestión macroeconómica. Esa es la razón por la cual la modernización de la GFP puede tener un impacto sustantivo en la efectividad, eficiencia y transparencia del gasto público. Los avances para mejorar los marcos institucionales, funcionales y tecnológicos de los sistemas de GFP en los países de América Latina han sido muy significativos, dado que los gobiernos procuran lograr una mayor cobertura, fiabilidad y puntualidad de la información financiera. También hay presiones en favor de racionalizar los procedimientos e implementar modelos y tecnologías más sofisticados en las tesorerías nacionales, las oficinas de gestión de la deuda, los departamentos contables y los organismos de presupuesto y de compras y contrataciones.

La demanda de modernización ha sido particularmente fuerte en los países de América Latina, al buscar las autoridades la sostenibilidad fiscal en un difícil contexto económico internacional. Al mismo tiempo, se ha buscado responder a las crecientes demandas de transparencia y se hizo frente a condiciones fiscales más restringidas.

Este libro tiene por objeto contribuir al debate al presentar un panorama general de las buenas prácticas, así como las experiencias de algunos países —poniendo especial atención en América Latina— que han implementado reformas de la GFP con respecto a la gestión de caja y de deuda, la contabilidad gubernamental, las compras y contrataciones y los sistemas de información para la gestión financiera. El libro no cubre otros aspectos de la GFP, que incluyen los procesos de presupuestación y planificación y sus interacciones; la presupuestación orientada a los resultados; los sistemas de inversión pública; los Marcos de Gasto a Mediano Plazo, y el análisis de riesgos. Estos aspectos han sido tratados en muchas otras publicaciones, a pesar de que todavía se necesita una mayor investigación para comprender cómo se han desempeñado los países de América Latina en esos aspectos. El foco central de este libro, en particular, refleja las observaciones obtenidas del diálogo técnico y la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) con respecto a América Latina, y que representan algunas de las prioridades establecidas por los países de la región.

El BID y el FMI han colaborado para respaldar el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas entre profesionales de GFP, particularmente en términos de gestión de tesorería y contabilidad pública. Asimismo, desde su creación en 2010, el Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL) se ha convertido en el principal foro sobre gestión de tesorería de la región, propiciando y facilitando el debate sobre los temas y desafíos fundamentales que enfrentan los países de la región. Tales debates tienen lugar mediante seminarios anuales, talleres, estudios y capacitación.

FOTEGAL está compuesto de 16 tesorerías nacionales: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.¹ Se espera que el Foro de Contadores Gubernamentales de América Latina (FOCAL), de reciente creación, produzca un impacto similar con respecto a la contabilidad gubernamental, influenciando significativamente un nuevo movimiento de reformas relacionadas con la implementación de la contabilidad en base devengado y de costos.

Una tendencia destacable en la región es el uso de tecnología de la información y comunicación (TIC) para facilitar la gestión de grandes cantidades de información financiera. Algunas de las reformas recientes no serían

¹ Brasil ha participado en algunos eventos, aunque todavía no es un miembro formal.

posibles sin el apoyo de sofisticados Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF). Esto se refleja en la implementación de una Cuenta Única del Tesoro (CUT), sistemas electrónicos que dan soporte a la compra y contratación de bienes y servicios, la consolidación e integración de los sistemas de gestión financiera, la implementación de sistemas de costos en el sector público y la preparación de estados financieros consolidados en base devengado.

Aunque el avance logrado en la región en esos aspectos de la GFP ha sido muy significativo en las últimas décadas, quedan aún muchos desafíos por superar. Los SIAF están en un proceso de modernización orientada a una mayor integración funcional; las CUT —según las define Fainboim y Pattanayak (2010)— se han expandido, pero su cobertura sigue siendo incompleta (incluso en relación con el Gobierno central), y aún falta avanzar en materia de contabilidad en base devengado. La compra y contratación pública es fundamental para una sólida gestión de los recursos públicos (GRP) y ha experimentado un gran avance en la región durante las últimas dos décadas; sin embargo, todavía hay margen para mejorarla. La contabilidad de costos —también esencial para las mejores prácticas de GRP— está aún en sus primeras etapas de desarrollo y depende de información que no está totalmente disponible. A este respecto, se debe todavía superar el desafío de involucrar a los responsables de la toma de decisiones con voluntad de ir más allá de la información financiera tradicional.

Continúa la fuerte demanda de eficiencia y economía en la gestión de los recursos financieros públicos. El desarrollo de indicadores de tesorería es vital para medir y comunicar los resultados de manera sencilla y directa. Esto también influye en la estrecha coordinación de las funciones de gestión de caja y de deuda en los organismos públicos para lograr un importante impacto financiero, ahorro de recursos y transparencia.

Los temas mencionados se analizan en este libro para promover las reformas de la GFP y contribuir a una mejor prestación de bienes y servicios por parte de los gobiernos. El objeto de un sistema sólido de GFP es proporcionar las condiciones previas para una ejecución eficiente del gasto público. La experiencia de América Latina es única, ya que involucra un número importante de economías de mediano ingreso y de mercados emergentes que tienen tradiciones institucionales y jurídicas similares derivadas de países europeos, tales como España, Francia y Portugal. Esta experiencia puede ser útil para otras regiones que actualmente enfrentan desafíos similares.

En el libro se tratan cuatro pilares principales de la GFP. El primer pilar representa la relación y la complementariedad entre la GFP y los temas

macrofiscales, en general, lo que incluye la gestión fiscal y macroeconómica, la política monetaria, la planificación del desarrollo y otros aspectos macrofiscales. El segundo pilar se refiere al mejoramiento de la eficiencia y el desempeño de los sistemas de GFP, e incluye los aspectos relacionados con las estructuras organizativas, métodos y estrategias, sistemas de información, e indicadores que miden la eficiencia de la GFP. El tercer pilar tiene que ver con la GFP y la GRP, incluido el uso de información financiera para mejorar la toma de decisiones en materia de gestión de los recursos en el sector público, lo que contribuye a una mayor eficiencia de la gestión de los recursos, y genera una buena relación costo-beneficio en el gasto público. El cuarto y último pilar corresponde a la GFP y la transparencia, tomando en consideración la calidad, puntualidad y disponibilidad de la información financiera y el acceso público a la misma.

LA GFP Y LOS TEMAS MACROFISCALES

Dentro del primer pilar de la GFP, esta publicación destaca la relevancia de la GFP para generar información que sea conducente a una buena gestión fiscal y macroeconómica. Como mencionan Allen, Hemming y Potter (2014): “Aunque los objetivos de la GFP se superponen con los objetivos de la política fiscal, la GFP y la política fiscal no son lo mismo. La GFP se concentra más en el gasto que en la tributación y su propósito es lograr la disciplina fiscal y la eficiencia del gasto público, mientras que los objetivos de la política fiscal son lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico sostenible”.

En este contexto, el concepto de GFP, que se analiza aquí, adopta una definición amplia y global que abarca un conjunto de elementos administrativos, herramientas y sistemas de gestión. Estos tienen por objeto producir información, procesos y reglas que sustenten las decisiones de política macrofiscal y proporcionar los instrumentos para la implementación de esas decisiones.

Con respecto a los marcos legales y regulatorios de la GFP en los países de América Latina, las mejoras logradas durante las últimas dos décadas han sido considerables, aunque se han experimentado dificultades para vincular las estrategias y los planes de desarrollo con los marcos de planificación fiscal a mediano plazo, así como los planes presupuestarios con la asignación y ejecución de partidas dentro del año en curso (USAID, 2014). Además, elevar la calidad de la gestión macrofiscal es esencial para mejorar la capacidad de planificación y formulación de pronósticos en materia fiscal.

En términos de política monetaria, la Tesorería —entendida como la unidad responsable de la gestión de caja y de deuda pública— debe mantener mecanismos de comunicación y coordinación con el banco central, dada la relevancia macroeconómica del volumen de recursos que se controla. Como resaltaron Cangiano, Curristine y Lazare (2013), uno de los objetivos fundamentales de la GFP es mantener una posición fiscal sostenible. Estas cuestiones macroeconómicas impactan en el desarrollo económico y su medición.

La relación entre la GFP y los asuntos fiscales no es el tema principal de análisis en esta publicación. Es más bien un componente del marco general de la GFP, con mucha importancia en cuanto a la gestión macrofiscal y económica.

LA GFP Y SU EFICIENCIA

En este libro se analiza en mayor profundidad la eficiencia de la GFP —el segundo pilar— mediante la identificación de las tendencias y oportunidades comunes que pueden fortalecer estos sistemas en América Latina. Ellas incluyen aspectos de la GFP que se vinculan a estructuras organizativas, métodos y estrategias, sistemas de información, e indicadores de desempeño.

En los capítulos se dedica especial atención a la organización y coordinación entre las funciones de tesorería y de gestión de la deuda pública en términos de los mecanismos organizativos que estructuran la administración de estas funciones de la GFP. El objetivo tradicional de la gestión de caja del gobierno, en general, es garantizar que haya efectivo disponible para ejecutar el presupuesto de manera eficiente y cumplir con las obligaciones financieras del gobierno al momento de su vencimiento. La gestión de caja moderna, sin embargo, tiene otros objetivos adicionales: relación costo-eficacia, gestión del riesgo y respaldo a otras políticas financieras.

Se ha afirmado que una CUT es condición previa para una gestión de caja eficiente. La mayoría de los países de la región han desarrollado una CUT o están en el proceso de hacerlo. Concentrando los recursos financieros, es posible ahorrar millones de dólares por año, dado que la centralización de la liquidez reduce la necesidad de emitir letras de tesorería para financiar necesidades de efectivo a corto plazo. También ofrece la oportunidad de invertir los excedentes de caja.

Entre las funciones principales de la gestión de caja se cuentan el seguimiento de las entradas y salidas de efectivo, el acceso al efectivo, el desarrollo de pronósticos de flujo de caja, y el acceso al mercado financiero. La

gestión de caja gubernamental también se relaciona con la coordinación entre la Tesorería y el Banco Central en términos de análisis y gestión del riesgo financiero (de liquidez, de crédito y operacional). Asimismo, la función central de la gestión de la deuda es garantizar que las necesidades de financiamiento, y las obligaciones de pago del gobierno, se satisfagan al menor costo en el corto, mediano y largo plazo, en concordancia con niveles de riesgo prudentes. Muchos países asocian un objetivo adicional, que es el desarrollo del mercado financiero interno.

La importancia de una estrecha coordinación entre la gestión de caja y de deuda pública es indiscutible. En primer lugar, para financiar los requisitos de endeudamiento bruto del gobierno, es necesario desarrollar estrategias de gestión de deuda para permitir la selección de los instrumentos financieros más adecuados que minimicen el costo y el riesgo financiero. Simultáneamente, puede desarrollarse el mercado financiero como medio para proporcionar estabilidad y cierto grado de seguridad financiera. Según dictan las buenas prácticas, tales decisiones se toman mediante estrategias de gestión de deuda a mediano plazo, respaldadas por un análisis de sostenibilidad de la deuda que toma en cuenta el apetito y la volatilidad del mercado, así como las predicciones sobre tasas de interés y tipos de cambio. Las consideraciones de costos son relevantes, entre otros criterios, ya que el desarrollo de una curva de rendimiento consistente, a su vez, desarrollará el mercado. Estos procesos pueden ser elaborados por especialistas dentro de las tesorerías.

Por el lado del gasto, es esencial comprender las significativas fluctuaciones anuales, mensuales y semanales que impactan en los flujos de los pagos. La mayoría de los países de América Latina han desarrollado pronósticos de flujo de caja trimestrales, mensuales e intramensuales, con suficiente precisión para experimentar variaciones pequeñas en relación con los pagos efectivizados, pero algunos siguen operando bajo graves restricciones de efectivo, en un ambiente de racionamiento, imponiendo restricciones presupuestarias y, en última instancia, acumulando atrasos de pagos de gastos.

La formulación de previsiones del flujo de caja a nivel nacional y subnacional tiende a ser incompleta en muchos países de América Latina. Las oportunidades para fortalecer la gestión del flujo de caja incluyen ampliar la cobertura de la CUT, mejorar su interoperabilidad con los sistemas de gestión de la deuda y otros de gestión financiera y fortalecer la formulación de las previsiones del flujo de caja a nivel nacional y subnacional, mejorando la previsibilidad de los fondos.

Hay solo tres países en América Latina que operan un modelo integrado de gestión de caja y de deuda pública: Brasil, Colombia y Perú. Los otros

14 países tienen diferentes mecanismos, en los cuales estas funciones se distribuyen entre la oficina de la tesorería, la unidad de gestión de la deuda, el banco central, y —a veces— la oficina de presupuesto. Las unidades integradas ofrecen ventajas, aunque existen algunas restricciones, como, en algunos casos, la falta de una dotación de cuadros profesionales, el hecho de que la remuneración a veces no sea competitiva, y la necesidad de capacitación, todo lo cual impide la implementación de una oficina de gestión de deuda moderna, como la que existe en muchas economías avanzadas.

En algunos aspectos, las funciones de la gestión de caja y de deuda se ejercen bien en América Latina, a pesar de los diversos modelos de estructuras organizativas existentes. Prevalece la tradición histórica de tener unidades independientes en detrimento de un enfoque más integrado. Más allá de si se reconocen o no las ventajas potenciales de la integración, un obstáculo para la reforma es la necesidad de modificar la legislación vigente y las actuales prácticas administrativas. La transición desde una estructura separada a otra integrada requiere tiempo, y el proceso puede ser más complicado que el originalmente previsto por los ministerios de hacienda.

Tomando en cuenta los países que mantienen unidades separadas de gestión de caja y de deuda, aquellos que son más eficaces tienden a contar con mejores mecanismos de coordinación y sistemas integrados de contabilidad e información financiera de mayor calidad. No obstante, aun cuando los países mejoran sus procesos de gestión de caja y de deuda y se desarrollan los mercados financieros internos, la separación de estas funciones parece plantear más desventajas que beneficios.

El instrumento más importante en América Latina que se analiza, en términos de métodos y estrategias clave de GFP, es la CUT, considerada como una herramienta esencial para una gestión de caja eficiente. Establecer una CUT es un paso fundamental hacia la modernización de la gestión de tesorería. Existe una gran cantidad de evidencia empírica, suficiente para afirmar que una CUT puede ahorrar recursos significativos, evitando un innecesario endeudamiento a corto plazo o concentrando liquidez para facilitar la gestión de caja. Además, la CUT permite que la Tesorería deje de concentrarse primordialmente en el pago de obligaciones (comportamiento pasivo tradicional) para orientarse más hacia una gestión integral de caja (comportamiento activo), por ejemplo invirtiendo en el mercado financiero y manteniendo una liquidez mínima que permita el pago oportuno de las obligaciones. Por ejemplo, el Tesorero de Guatemala declaró en 2014 ahorros por Q42 millones (US\$5,6 millones, o 1,5% de los intereses pagados por la deuda interna). Esto se atribuyó

predominantemente a la consolidación de los recursos del Gobierno central en la CUT. Otros países han registrado ahorros similares.

Tres países de la región incluyen prácticamente la totalidad de los recursos del gobierno central en la CUT (Argentina, Brasil y Costa Rica). Brasil ha incorporado sus fondos de pensión y —como lo han hecho Costa Rica, Ecuador y México— ha incluido sus recursos externos en esa cuenta. Todavía pocos países remuneran la CUT, y actualmente la mayoría de las tesorerías mantienen sus depósitos en el banco central, aunque pocos, de hecho, son remunerados.

La mayoría de las reformas tienen por finalidad garantizar que la CUT tenga una cobertura amplia para permitir una inversión activa y una adecuada remuneración de los saldos, reduciendo así el número de cuentas bancarias y manteniéndolas con saldo cero, automatizando la conciliación bancaria y mejorando la integración de los sistemas financieros y contables. En el caso de los países latinoamericanos, específicamente, es importante reconocer que la mayoría de los avances en materia de consolidación de la CUT fueron posibles debido a las mejoras significativas del SIAF.

Con respecto a los sistemas de información de GFP, el SIAF es el instrumento clave para integrar las funciones de GFP. Todos los países de América Latina han implementado un SIAF, los cuales están en un proceso continuo de modernización y mejoramiento en la región, proceso que representa la mayor concentración regional de proyectos SIAF del mundo en los últimos 30 años.

Un SIAF es un sistema de información que se utiliza en el sector público para informatizar y automatizar aspectos clave de la gestión financiera, tales como la formulación del presupuesto, la gestión de tesorería, la contabilidad pública y la gestión de la deuda. En general, un SIAF promueve un registro único de ingresos y gastos desde un número significativo de unidades del sector público, de una forma más integrada y eficiente en relación con los procesos de GFP. También genera informes fiscales dentro del ejercicio y estados financieros anuales.

Los SIAF que existen en los países de América Latina varían en el grado de integración respecto de las principales funciones de GFP. El capítulo que trata este tema presenta las principales características, la evolución, el estado actual y el nivel de desarrollo de los SIAF en la región. También incluye los aspectos conceptuales y la capacidad de estos sistemas, sus estrategias de desarrollo, las últimas tendencias de modernización y los desafíos para la implementación. Después de más de dos décadas, varios países han modernizado o implementado nuevos SIAF. Algunos incentivos son el resultado de mejores tecnologías de información para permitir una conectividad más

fácil, ofrecer mayor almacenamiento y uso de datos, tener plataformas de comunicación más veloces, e incorporar *software* más eficiente y confiable.

Mediante un proceso exitoso de implementación o mejoramiento de un SIAF se puede generar información financiera oportuna, relevante y confiable, así como contribuir al logro de disciplina fiscal, eficiencia en la asignación de los recursos, efectividad operativa y transparencia fiscal. El capítulo finaliza con algunas historias de éxito y recomendaciones generales para la modernización de los SIAF, que incluyen aspectos relacionados con la gestión de proyectos, la integración de sus funciones principales y las definiciones técnicas y funcionales del sistema de tecnología de la información y comunicación (TIC), así como la priorización de actividades durante las diversas etapas de desarrollo e implementación.

La adopción de los SIAF en América Latina se inició en los años ochenta y noventa, cuando la región pasaba por crisis fiscales y se afianzó la TIC, entre otros factores. En general, los SIAF que se utilizan actualmente en América Latina cubren cuatro áreas principales: presupuesto, tesorería, contabilidad y deuda pública. Asimismo, en algunos países los SIAF interactúan con otros sistemas de GRP (por ejemplo, de inversión pública, gestión de activos, nómina de personal, compras y contrataciones, administración tributaria y gestión de proyectos). Por lo tanto, es importante entender el alcance y la funcionalidad de estos sistemas, dado que no existe uniformidad.

A nivel tecnológico, la mayoría de los SIAF de la región son resultado de un desarrollo a medida (*software* personalizado), principalmente de desarrollo interno (*in-house*), y que puede ofrecer más que una sola versión, con actualizaciones posteriores. Durante la última década, el desarrollo de estos sistemas que utilizan tecnología basada en la web ha crecido como consecuencia de la expansión de Internet.

A pesar del desarrollo generalizado de los SIAF en América Latina, no todos los resultados o sistemas modernizados han generado información suficiente para reforzar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas dentro de un marco específico orientado a promover la solvencia fiscal. Las deficiencias en la implementación y el funcionamiento de los SIAF constituyen una pérdida de oportunidad para fortalecerlos y, por consiguiente, impactan directamente en la eficacia de la política fiscal y la gestión de los riesgos fiscales.

Los organismos internacionales han apoyado la implementación y conformación de los SIAF en América Latina desde la década de 1990. Esos proyectos, en general, procuran aumentar la capacidad institucional de los gobiernos para controlar todas las fases del gasto público de forma transparente, integral y eficiente. En la mayoría de los casos, incluyen la actualización

o creación de un SIAF, lo cual exige la asignación de significativos recursos financieros y humanos durante un largo tiempo, al menos cuatro o cinco años.²

Hay muchos aspectos estratégicos relacionados con el desarrollo y la implementación exitosos de un SIAF en el caso de América Latina, que incluyen el análisis de la economía política de un proyecto de SIAF; el modelo conceptual, así como la gobernanza y gestión del proyecto; la definición de la estrategia de desarrollo tecnológico; el fortalecimiento de las funciones de gestión presupuestaria, financieras y contables, incluido su nivel de integración; la implementación de una CUT como uno de los módulos centrales; la adecuada priorización de actividades en el desarrollo del proyecto; la buena gestión de la fase de pruebas (*testing*); una adecuada definición del período de garantía y de la estrategia de mantenimiento de los sistemas, y la aplicación de una estrategia de gestión del cambio.

Los principales desafíos que enfrenta la modernización de los SIAF en la región incluyen actualizar el plan de cuentas públicas y definir en qué medida las modificaciones impactarán en la estructura de datos y de los procesos. Además, es necesario establecer el nivel óptimo de integración entre el SIAF y el presupuesto, en términos de la medición de resultados, y en qué medida el SIAF contribuye a la generación de información sobre el costo unitario de los servicios públicos.

Uno de los problemas más importantes de la región es la necesidad de contar con más indicadores cuantitativos y basados en resultados para medir la productividad de la GFP. Esto se vincula con la medición del desempeño de la GFP.

En esta publicación se desarrolla un conjunto de indicadores cuantitativos de gestión de caja para demostrar si las Tesorerías están aprovechando los beneficios de una concentración de recursos en la CUT, reduciendo los costos financieros y operativos, mejorando la eficiencia en la gestión de caja y racionalizando los controles. En cuanto a la concentración de recursos, por sí sola, se infiere de los indicadores analizados que para ampliar la cobertura de la CUT y hacer más rápida la transferencia de recursos colectados a la Tesorería, el tiempo que lleva recaudar los ingresos fiscales podría reducirse,

² La excepción más destacable es Brasil, que implementó un SIAF en 1987 en tan solo un año. La fuerte voluntad política y la existencia de una empresa pública de TIC, SERPRO (*Serviço de Processamento de Dados*), permitieron su implementación exitosa y rápida. El mejoramiento continuo del sistema ha dado como resultado la disponibilidad de información financiera consolidada para el proceso presupuestario del Gobierno central y una CUT muy amplia, dos factores que colocan al país a la vanguardia de la región en GFP.



y el control para la apertura de cuentas bancarias podría aumentarse, mejorándose así la liquidez existente en la CUT.

Con respecto a la reducción de los costos financieros y operativos de una gestión de caja, los indicadores analizados permitirían medir el costo de recaudar los ingresos fiscales y efectuar los pagos a través del sistema bancario. En términos de eficiencia, estos indicadores miden el tiempo promedio que lleva recaudar ingresos y pagar gastos, y analizan la precisión de los pronósticos de flujo de caja. Otro indicador cuantifica la acumulación de pagos atrasados, con el objetivo de minimizarlos. Por último, en este libro se analiza un mecanismo propuesto para impedir la demora en los pagos mediante el cobro de intereses que se devengan a partir de los 30 días de la fecha de factura.

LA GFP Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

El tercer pilar de la GFP, que se relaciona con el apoyo a la GRP, es un componente importante de la reforma de la gestión pública. Incluye el uso de información financiera para mejorar el proceso de toma de decisiones en el sector público, contribuyendo de ese modo a una mayor eficiencia de la gestión de los recursos y generando una mejor relación costo-beneficio en el gasto público.

Con respecto a la capacidad de los sistemas de GFP para apoyar la asignación de recursos en el sector público, la innovación de calcular los costos unitarios promedio de los servicios públicos prácticamente no existe en América Latina. En general, la información sobre costos se obtiene a un nivel institucional y programático muy agregado, y no a nivel de las unidades proveedoras gubernamentales internas, ni a nivel de los centros de costos de los servicios públicos básicos (por ejemplo, escuelas, hospitales y prisiones). Este escenario también se aplica al costo de los servicios públicos per cápita (por ejemplo, educación primaria para un alumno, tratamiento hospitalario de pacientes o mantenimiento carcelario de un prisionero).

La experiencia internacional ha demostrado que la adopción de sistemas de costos en el sector público puede ser muy compleja, en función de la clase de soluciones propuestas. Un ejemplo es el sistema de costo basado en la actividad, que es muy costoso y difícil de mantener, y el uso de información de costos para la asignación presupuestaria es muy limitado. El desafío ha sido usar la información sobre costos como parte del proceso de asignación presupuestaria y de toma de decisiones financieras en el sector público.

Ha habido pocas experiencias positivas en materia de sistemas de costos del sector público en América Latina. Un ejemplo de ello es el Estado de São Paulo³ (Brasil), que vinculó las actividades del marco de gasto de mediano plazo (plan plurianual) con los servicios entregados por los centros de costos. El criterio en el que se sustenta este enfoque consiste en dar al sistema de costos una utilidad más allá del enfoque habitual, que prioriza el control y no la gestión. El Gobierno de São Paulo ha invertido este orden al desarrollar una gestión basada en resultados, en la cual la información sobre costos se considera esencial.

El objetivo de este proyecto en São Paulo es mejorar la asignación presupuestaria de recursos para generar ahorro y eficiencia, e informar mejor al público acerca del costo de los servicios públicos. El caso de São Paulo contó con el apoyo de la asistencia técnica del FMI durante más de tres años. Pese a que la iniciativa no está plenamente completada, esta experiencia es un elemento valioso para el análisis de algunas de las innovaciones en el enfoque adoptado.

Otra innovación en el caso del Estado de São Paulo consiste en definir, desde el inicio, los servicios públicos cuyos costos se calcularán y delimitar centros de costos responsables de proveer tales servicios. Además de sumar conocimientos específicos sobre la manera en que se estructuran y prestan los servicios públicos, se ha observado que este enfoque eleva el grado de compromiso de las autoridades y la utilidad de la información sobre los costos, ya que los informes pertinentes tienden a incorporar las expectativas de los principales usuarios, es decir, los administradores de los centros de costos y de la población que recibe tales servicios.

Por último, como resultado de esa experiencia, se ha adoptado una estrategia de organización que incluye la creación de una unidad específica dedicada a gestionar el proyecto y servir como referencia para el desarrollo del sistema. También se adoptó un enfoque común que puede extenderse a la totalidad del Gobierno de São Paulo; es decir, usar todos los sistemas existentes y reunir la información disponible antes de desarrollar nuevos sistemas de TIC, así como obtener una amplia variedad de estudios y documentación relativa a la experiencia. A este respecto, el caso de São Paulo va más allá de lo que ha desarrollado el Gobierno federal de Brasil, que calcula el costo solo a nivel institucional y programático del presupuesto (Machado y Holanda, 2010).

³ El Estado de São Paulo es el más desarrollado de Brasil. Su economía es mayor que la de la mayoría de los países de América Latina.



El proyecto emprendido por el Estado de São Paulo es un ejemplo relevante para otros gobiernos nacionales y subnacionales, considerando el tamaño del Estado y la complejidad de sus servicios públicos. Las principales lecciones aprendidas son i) garantizar que el alcance del proyecto sea sencillo y realista; ii) usar los sistemas e información disponibles en la medida de lo posible antes de emprender nuevos desarrollos tecnológicos; iii) usar proyectos piloto para analizar las circunstancias actuales y familiarizar a los analistas financieros con conceptos de costo; iv) identificar los múltiples usuarios y usos de la información sobre costos, tales como evaluación de programas, control financiero, formulación del presupuesto y resultados; v) adoptar una fase de prueba de concepto para experimentar la solución de TIC antes de desarrollar plenamente el sistema informático; vi) invertir tiempo en conocer las necesidades de los principales interlocutores y comunicarse con ellos en un lenguaje que les sea familiar; vii) crear, desde el primer momento, una buena estructura para gestionar el proyecto de costos, preparar manuales, e investigar y documentar la experiencia local, y viii) ejecutar el proyecto en etapas, tomando en consideración el ciclo político.

La contabilidad y el análisis de costos son importantes para mejorar la presupuestación y las decisiones de asignación de recursos y para dar soporte a la GFP, en general. Pueden contribuir a mejorar el desempeño del gobierno a partir de la economía y la eficiencia. Los presupuestos de gasto son básicamente la agregación de costos para producir bienes y servicios en determinadas cantidades. Se insta a los funcionarios gubernamentales a asignar recursos con un criterio racional, comparando alternativas. Es necesario identificar y analizar esas alternativas entre otros ejemplos que se vinculen a la necesidad general de contar con información de costos en el ámbito gubernamental.

La contribución de la contabilidad de costos y de los SIAF actualmente en funcionamiento en América Latina a una mayor eficiencia de la GRP es limitada, en función de sus capacidades y funcionalidades. Los SIAF vigentes respaldan principalmente la elaboración de presupuestos, la contabilidad pública y la gestión financiera, aplicando un registro único de actos administrativos de recaudación y gasto. Esto permite una mayor integración entre los procesos del presupuesto público, de la contabilidad y de la gestión de tesorería y de la deuda, y genera los estados financieros estandarizados.

Los sistemas de compras y contrataciones y otros de planificación de los recursos son complementarios a la capacidad de gestión financiera de

los SIAF, así como otros enlaces con la nómina de personal.⁴ Estos son elementos valiosos para mejorar la GRP. Algunos sistemas de información que incluyen módulos de nómina, compras y contrataciones y otras funciones de planificación de recursos, que van más allá de las funciones tradicionales de gestión financiera, se denominan planificación de recursos empresariales (ERP, por las siglas de *entreprise resource planning*). ERP es un sistema de información que incluye una serie de aplicaciones que permiten que una organización gestione todo su negocio de forma integrada, incluidas las actividades de compra y de gestión de recursos humanos. Algunos autores se refieren comúnmente a un sistema ERP adaptado a medida para su uso en el sector público como el Sistema de Gestión de Recursos Públicos (*Government Resource Planning System*) (Pimenta y Farias, 2012).

El uso de un único sistema tipo GRP es más común a nivel subnacional o en una única entidad y es difícil de implementarse para cubrir la totalidad de un país. La estrategia más común a nivel nacional en América Latina consiste en integrar o interoperar otras bases de datos con un SIAF (por ejemplo, integrar mejor los sistemas descentralizados de gestión de la nómina para mejorar el cumplimiento de lo presupuestado en materia de planificación de recursos humanos y gastos).

El área de compra y contratación pública es esencial para la GRP, en términos de generar una buena relación costo-beneficio en el gasto público, y es una de las más importantes de la GFP. En este libro se subrayan los significativos avances logrados por los países de América Latina en las últimas dos décadas en esta área, principalmente en relación con las compras y contrataciones electrónicas.

La compra y contratación pública en América Latina representa un promedio de 10% a 15% del producto interno bruto. Es también la actividad gubernamental más vulnerable al despilfarro y la corrupción debido a su complejidad, al volumen de los flujos financieros involucrados, a la falta de transparencia de la toma de decisiones y a la estrecha interacción entre los sectores público y privado.

La compra y contratación pública es también un componente importante de la administración pública. En primer lugar, los sistemas de compra y contratación pública pueden facilitar el gasto en función de los compromisos presupuestarios, facilitar flujos de recursos y transacciones confiables y eficientes, mejorar la rendición de cuentas y generar información crucial para respaldar la toma de decisiones fiscales prudentes.

⁴ La integración de la nómina y el gasto público total en recursos humanos son cuestiones importantes pero todavía pendientes con respecto a la GFP en América Latina.



La TIC ha sido el principal factor que impulsó la reforma y modernización de los sistemas de compra y contratación pública en América Latina. Para elevar la transparencia, la competencia (generando ahorros) y la eficiencia de los procesos de licitación pública, la mayoría de los países de América Latina han desarrollado sistemas de compra y contratación electrónica que divulgan información crucial sobre las compras y contrataciones y proporcionan herramientas para respaldar la contratación transaccional en línea. Los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁵ y el BID muestran que, de una lista de 10 servicios prestados en el área de compra y contratación pública, los sistemas de compra y contratación pública electrónica de los países de América Latina se consideran más avanzados, en promedio, que los de los países de la OCDE (OCDE, 2014). Los datos muestran también que los países de América Latina divulgan, en promedio, una proporción mayor de información sobre las compras y contrataciones a nivel del Gobierno central que los países integrantes de la OCDE. Los sistemas de compra y contratación electrónica también han permitido consolidar datos sobre gasto público y resultados.

Los avances logrados en la compra y contratación pública también pueden atribuirse a la creación en muchos países de América Latina de agencias reguladoras de las compras y contrataciones públicas, algunas con autonomía institucional y financiera. Esas agencias armonizan y normalizan las regulaciones entre los entes contratantes, supervisan el desarrollo, desempeño y mantenimiento de los sistemas de contratación electrónica y portales de información, proveen capacitación técnica y, en algunos casos, mitigan los conflictos.

Históricamente, las regulaciones sobre compras y contrataciones públicas dentro de la región han sido elaboradas por abogados y expertos legales. Como resultado, la formalidad y el cumplimiento de los procedimientos prevalecieron sobre los objetivos de eficiencia económica. Los vínculos entre el presupuesto y los planes de compras y contrataciones, por lo tanto, son débiles, y generalmente los procedimientos de la ley de presupuesto y de gestión financiera son inadecuados para satisfacer las necesidades de las compras y contrataciones.

Para mejorar la GRP, es necesario que la planificación presupuestaria, la formulación de pronósticos de caja, la asignación presupuestaria y los sistemas de compras y contrataciones funcionen en paralelo. Por ello, la integración de los sistemas de compras y contrataciones electrónicas con otros sistemas de la GFP, tales como los SIAF y la CUT, resulta crucial. En muchos

⁵ La OCDE tiene 34 países miembros. Fue creada en 1961 para estimular el progreso económico y el comercio mundial.

países de América Latina, sin embargo, los sistemas de compras y contrataciones públicas están mínimamente integrados con los sistemas de GFP, y existe una deficiente vinculación entre la preparación del presupuesto, la planificación de compras y contrataciones y los sistemas de ejecución financiera. Por ejemplo, los sistemas de compras y contrataciones generalmente no consolidan la información relativa al cumplimiento contractual de los grandes gastos con los sistemas presupuestarios, ni están vinculados con los sistemas de gestión de caja. Los desafíos de una mayor integración o interoperabilidad de estos sistemas, sin embargo, pueden atribuirse a razones de carácter institucional o político, así como a una planificación deficiente, y no a complicaciones relacionadas con las TIC.

Si bien muchos países de la región han adoptado algunas medidas para combatir la corrupción, mejorando sus marcos normativos y los sistemas electrónicos de compras y contrataciones públicas, estas acciones han demostrado ser insuficientes por sí mismas para evitar totalmente la corrupción, la mala gestión y el despilfarro de recursos, como lo demuestra la gran cantidad de escándalos registrados en la región. A pesar de que en general las sanciones están incluidas en dichos marcos normativos, en la práctica pocos países las aplican efectivamente. Para resolverlo, es esencial que los países de América Latina identifiquen a las empresas que han incurrido o incurren en prácticas corruptas, impidiéndoles participar en futuras licitaciones. Para ello se requerirá mejorar otros sistemas pertinentes, tales como los sistemas de control interno y externo y las auditorías internas. También se deberían realizar esfuerzos para comprender cómo las leyes y reglamentaciones vigentes pueden ser eludidas y cómo funcionan en la práctica los mecanismos de control y de sanciones.

En una medida innovadora pero todavía limitada, las políticas de compras y contrataciones de la región se utilizan para promover a las empresas pequeñas y medianas y a aquellas pertenecientes a mujeres, y para proteger el medio ambiente. Sin embargo, el uso de la compra y contratación pública como una herramienta para promover las políticas económicas, sociales y medioambientales —aunque se respeten los principios fundamentales de la compra y contratación (eficiencia, relación costo-beneficio y transparencia)— sigue siendo un desafío en la mayoría de los países latinoamericanos.

LA GFP Y LA TRANSPARENCIA

El cuarto y último pilar se refiere a la GFP y la transparencia, y sintetiza los principales temas tratados en este libro (por ejemplo, calidad y oportunidad



de la información financiera y acceso público a la misma). El acceso a la información garantiza la rendición de cuentas en materia financiera, aunque los incentivos y las reglas —en particular, principios y normas de contabilidad y auditoría— son también elementos cruciales (Schick, 2013).

Con respecto a la calidad de la información financiera, la reciente reforma propuesta en los países de América Latina para la implantación de una contabilidad pública por devengado, incluido el mejoramiento de los registros de activos y pasivos del sector público, es esencial para la transparencia. Estas medidas han demostrado la relevancia que un alcance inclusivo de la identificación, medición y publicación tiene en los ingresos, gastos, activos y obligaciones del sector público.

La reciente crisis financiera mundial ha expuesto las debilidades de la mayoría de los sistemas de información financiera que no pudieron producir información de importancia crucial sobre las obligaciones a largo plazo y los pasivos contingentes. Los pasivos contingentes, a modo de ejemplo, se asocian con las pensiones y las prestaciones sociales y los contratos de las asociaciones público-privadas (APP). Otros casos son las responsabilidades contingentes relacionadas con demandas judiciales contra el sector público, el impacto potencial de desastres naturales, y otros riesgos fiscales que no son correctamente identificados y/o contabilizados.

Para responder a esos desafíos, los países de América Latina están implementando nuevos métodos contables alineados con normas internacionales de contabilidad del sector público. El enfoque se considera prudente y realista y va en paralelo con la velocidad y el alcance de las reformas. Un enfoque adoptado por Chile, por ejemplo, consta de cinco etapas: i) análisis de brechas para identificar cuán alejadas están las prácticas contables actuales de las normas internacionales; ii) desarrollo de una estrategia para implementar las reformas; iii) adaptación de las normas contables; iv) desarrollo de directrices y plazos, y v) puesta en práctica de las reformas.

Este libro describe la experiencia en materia de contabilidad pública y las estrategias adoptadas por Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. Estas son particularmente útiles, ya que ilustran como los países han definido un sendero hacia la reforma contable en el Gobierno central, que en algunos casos tomará al menos ocho años para completarse a nivel nacional. Este enfoque gradual demuestra la necesidad de enfrentar el tema con más realismo —en lugar de desalentar su tratamiento— adoptando los estándares internacionales o adaptando las normas nacionales de contabilidad pública, desarrollando los sistemas de TIC necesarios y mejorando la capacidad de un número

significativo de profesionales de contabilidad pública que no están familiarizados con estas normas.

Hasta la fecha, ningún país de la región ha completado aún la transición, que puede tardar en promedio entre 8 y 12 años para finalizarse totalmente. Esto no significa, sin embargo, que todavía no se hayan logrado resultados, o que no los habrá hasta entonces. Las reformas impactan significativamente, desde su inicio, en la calidad de la información; en la cobertura de los principales saldos y flujos de caja; en una sustancial inversión en sistemas de TIC; en el desarrollo de capacidades, y en informes mejorados, más frecuentes y transparentes.

La disponibilidad y el alcance de la información de GFP varían entre los diversos países de América Latina. Algunos países proporcionan información amplia y pública referente a los planes presupuestarios y su ejecución, mientras que otros ofrecen un acceso limitado a dicha información.

Hay desafíos pendientes en cuanto a reducir la corrupción en la gestión del gasto, de las compras y contrataciones y en la nómina de pagos al personal. Es esencial que haya más transparencia y que se mejore el diseño de los marcos de control interno, particularmente en los países rezagados en términos de acceso a la información. Si bien este libro no ofrece un análisis en profundidad de las prácticas de auditoría y control público, sí incluye numerosas consideraciones relativas al tema de la transparencia.

En lo que concierne a la transparencia de las compras y contrataciones públicas, los datos de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Adquisición (MAPS, por las siglas de *Methodology for Assessing Procurement Systems*) de la OCDE muestran que algunos países de América Latina actualmente tienen en vigor medidas anticorrupción, si bien limitadas, para preservar la integridad de sus sistemas de compras y contrataciones.

El grado de participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en América Latina para hacer un seguimiento de las finanzas públicas es generalmente insuficiente en los diversos países. Las OSC enfrentan obstáculos inherentes a sus mandatos legales y deficiencias técnicas. Sin embargo, se han observado avances en algunos países, lo cual resulta alentador.

ESTRUCTURA DE LA PUBLICACIÓN

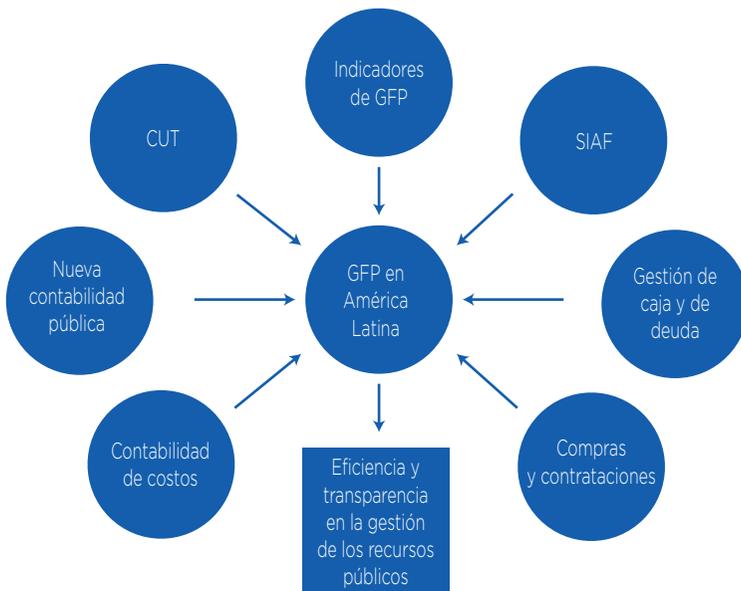
Este libro consta de ocho capítulos, cada uno de ellos con una estructura similar. Cada capítulo empieza con un análisis de los enfoques de la GFP en términos de modelos conceptuales para las áreas analizadas en el capítulo; a

ello le sigue una descripción del estado actual de una muestra de países latinoamericanos, y concluye con una revisión de las buenas prácticas, conclusiones, recomendaciones e identificación de aspectos que todavía requieren mayor investigación.

La selección de las áreas se basa en el impacto que algunas reformas de la GFP han tenido en América Latina en las últimas dos décadas. Si bien hay otras reformas de la GFP que se han implementado, las aquí analizadas han tenido impacto específicamente en un gran número de países. Esto ha aportado un valioso conjunto de evidencia empírica e información suficiente para examinar los desafíos y éxitos de la implementación. En el capítulo 6, sin embargo, se trata una excepción al enfoque regional, ya que se analiza el sistema de costos que se está desarrollando en el Estado de São Paulo. Esta experiencia puede inspirar a otros estados y países a considerar el costo de los servicios del sector público, tema respecto al cual hay limitadas experiencias y resultados a nivel internacional.

En el primer capítulo, los autores presentan un panorama general del libro, esbozando los componentes principales de la GFP que se analizan en los capítulos siguientes. Dichos componentes giran en torno a cuatro

GRÁFICO 1.1 COMPONENTES RELEVANTES DE LA GFP CONSIDERADOS EN ESTE LIBRO



dimensiones fundamentales, que incluyen i) la relación y complementariedad entre la GFP y los temas macrofiscales; ii) la eficiencia de los sistemas de GFP; iii) la contribución de la GFP a la GRP, y iv) el impacto de la GFP en la transparencia y la rendición de cuentas.

Como se mencionó anteriormente, la relación entre la GFP y los temas fiscales no constituye un tema principal de análisis en este libro; sino que es parte de un marco general para comprender la importancia de la GFP en la gestión macrofiscal y económica. Los capítulos 2, 3, 4 y 7 se refieren directamente a la eficiencia en la GFP, incluidos los indicadores con los cuales se puede medir esa eficiencia en la gestión de tesorería; los mecanismos organizativos para la gestión de caja y de deuda pública; los métodos y estrategias en el uso de una CUT, y el respaldo de las TIC para integrar las funciones principales de la GFP usando un SIAF.

Con respecto al soporte dado por la GFP a la GRP, en el capítulo 6 se detalla la experiencia de los sistemas de costos en el sector público, mientras que en el capítulo 8 se analiza el avance logrado en América Latina en materia de gestión de compras y contrataciones. Por último, en el capítulo 5 se explora el impacto de la GFP en la transparencia y la rendición de cuentas, analizándose el papel que cumple la contabilidad pública moderna en relación con ellas.

El capítulo 2 presenta la descripción que hacen Marco Varea y Adriana Arosteguiberry de los orígenes de FOTEGAL, así como una discusión acerca de una cuestión que ha estado en la agenda de casi todas las reuniones anuales: la demanda por parte de los tesoreros de la definición de un conjunto de indicadores cuantitativos de eficiencia para las tesorerías, con el objetivo de medir fácilmente los resultados de desempeño y hacer que puedan ser comunicados y comprendidos con facilidad por una audiencia no especializada.

Los autores ofrecen una sinopsis de los principales indicadores de tesorería actualmente disponibles, tales como el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por las siglas de *Public Expenditure and Financial Accountability*), el Índice de Presupuesto Abierto y la encuesta anual desarrollada por FOTEGAL. Expresan como conclusión que, a pesar de la riqueza de esos indicadores existentes, los mismos no abordan de forma completa las situaciones consideradas como más relevantes para los administradores de tesorería en el sector público. Los autores también proponen puntos de referencia (*benchmarks*) para las metas propuestas. Este capítulo representa una contribución importante, ya que no hay suficiente bibliografía para brindar una visión más amplia de los principales indicadores de gestión de tesorería.



En el capítulo 3, Mario Pessoa, Mike Williams e Israel Fainboim identifican las principales funciones de la gestión de caja y de deuda pública en un ministerio de Hacienda típico; explican la importancia de su interacción y coordinación, y describen la mejor forma de lograrlas conforme diversas estructuras institucionales. El capítulo evalúa la situación de 17 países latinoamericanos, a partir de las funciones de gestión de caja y de deuda pública, tratadas en una sección inicial. Concluye con un análisis de los beneficios y desafíos de adoptar una estructura integrada que reúna las funciones de gestión de caja y de deuda en una única unidad. En el capítulo también se mencionan los mecanismos de coordinación requeridos en el caso de que estas funciones/unidades se mantengan separadas.

En el capítulo 4, Israel Fainboim, José Adrián Vargas y Claudiano Albuquerque exponen las características básicas de las CUT y presentan un análisis de 17 países de América Latina en este aspecto. La CUT ha sido un tema recurrente en las discusiones organizadas por FOTEGAL debido a su relevancia. Hay un esfuerzo evidente por parte de los tesoreros de la región para establecer CUT muy abarcadoras. Se han implementado numerosas reformas del marco jurídico e institucional, acompañadas por una importante inversión en sistemas y tecnología de la información y comunicación.

En el capítulo 5, Joseph Cavanagh y Almudena Fernández analizan los principales desafíos para implementar la contabilidad en base devengado en el sector público, y examinan el caso de algunos países que ya han iniciado esa reforma. A la fecha, ningún país de América Latina ha implementado totalmente la contabilidad en base devengado conforme las normas contables internacionales, pero muchos tienen regímenes contables que incluyen una variedad de esos elementos (por ejemplo, el reconocimiento de un acontecimiento financiero en el momento en que ocurre y no cuando es pagado; la consolidación de los estados financieros con información financiera y no financiera; el registro y la valoración de activos físicos; la depreciación de activos fijos, y la identificación de los pasivos financieros a mediano y largo plazo, por mencionar solo unos pocos).

Además, hay muchos elementos que deberían incorporarse en los estados financieros (por ejemplo, el impacto a largo plazo de los fondos de pensión; pasivos derivados de los contratos de APP; la incorporación de activos de recursos naturales; provisiones que sean pertinentes para los pasivos contingentes; la adopción de una valoración de activos basada en la metodología del valor razonable, entre otros). Como la única normativa contable internacional disponible, las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) han sido la base para las reformas,

adoptándose integralmente o de forma gradual por los países, según sus circunstancias locales.

El capítulo 6 incluye una descripción realizada por James Chan y Mario Pessoa de la implementación de un sistema de costos de los servicios públicos en el Estado de São Paulo. Implementar sistemas de costos a nivel mundial ha sido un verdadero desafío, debido a que la experiencia es limitada y no existen incentivos apropiados. Pocos países han implementado sistemas de costos que van más allá de la cobertura presupuestaria habitual de instituciones y programas. El Gobierno de São Paulo, sin embargo, ha ido un paso adelante definiendo centros de costos que son los principales proveedores de servicios públicos y ha diseñado un sistema de costos que utiliza sistemas e información financiera disponibles.

En la primera sección del capítulo 6 se explican los principales conceptos de costos y se describe la experiencia de Estados Unidos y del Gobierno federal de Brasil. En la segunda sección se presenta el enfoque recomendado, que en definitiva fue ejecutado en São Paulo, y se hace hincapié en el uso de costos directos; los ajustes efectuados al uso de la información financiera disponible; el uso de proyectos piloto para probar los conceptos y la viabilidad del enfoque; amplios estudios de investigación aplicada respecto de los casos piloto; y una fase separada de desarrollo de TIC en la que se aplicó un enfoque de prueba de concepto antes del desarrollo de nuevos sistemas de TIC.

En el capítulo 7, Gerardo Uña y Carlos Pimenta repasan la evolución y las características clave de los SIAF actualmente en funcionamiento en los países de América Latina, así como las estrategias para su modernización y los aspectos de economía política; modelo conceptual; gestión de proyecto; enfoque de programación de la TIC; integración de las funciones principales de gestión presupuestaria, contabilidad pública y gestión de tesorería; definición de la arquitectura de la TIC y estrategia de mantenimiento, entre otros temas. En el capítulo se analizan las tendencias recientes entre las estrategias adoptadas para modernizar los SIAF en la región, y se identifican los temas que deben considerarse en la gestión de esos proyectos.

Finalmente, el capítulo 8 presenta una evaluación de Carlos Pimenta y Natalia Rezaí con respecto al significativo avance registrado en materia de compras y contrataciones públicas en los diversos países latinoamericanos durante las últimas dos décadas en comparación con los países de la OCDE, que incluye agencias reguladoras de compras y contrataciones, marcos tecnológicos y nuevos instrumentos (por ejemplo, subastas electrónicas inversas, acuerdos marco, catálogos electrónicos, y portales de compras y



contrataciones electrónicas). En el capítulo se argumenta que la compra y contratación pública en los países de América Latina ha avanzado más como resultado de la existencia de estas agencias y los avances en TIC. También se exploran algunos aspectos del ahorro resultante de la adopción de esos nuevos instrumentos.

Inicialmente se presenta un análisis conceptual del diseño, los objetivos y las funciones de las compras y contrataciones públicas, la relación entre los sistemas de compras y contrataciones y los de GFP, y la importancia de una GRP apropiada, basada en los principios centrales de eficiencia, transparencia y relación costo-beneficio. Posteriormente, se exponen algunos de los factores que han contribuido a la reciente transformación de la compra y contratación pública en la región (por ejemplo, herramientas de TIC, los efectos de la integración y liberalización comercial, y la creación de agencias especializadas en compras y contrataciones). El capítulo explora luego la situación actual de los sistemas de compras y contrataciones públicas en América Latina, incluidos su marco legal y regulatorio, su arquitectura institucional, y su contribución a las políticas públicas, a partir de metodologías estandarizadas de evaluación. Por último, se propone una serie de recomendaciones de políticas públicas que toman en consideración los desafíos que todavía enfrenta la región.

CONCLUSIONES

El libro reconoce los avances relevantes logrados por las principales instituciones de GFP en los países latinoamericanos durante los últimos 20 años; y también identifica los desafíos pendientes en aspectos cruciales, describiendo al mismo tiempo buenas prácticas para los países.

A nivel macrofiscal, una buena GFP en América Latina es una condición previa para lograr una gestión macroeconómica eficaz y un desarrollo económico sostenible, debido a que la información financiera, los procesos y las reglas son esenciales para dar sustento a las decisiones de política macrofiscal y proporcionar los instrumentos necesarios para aplicar tales decisiones, promover la disciplina fiscal y garantizar la eficiencia del gasto público.

Al mismo tiempo, la eficiencia de los sistemas de GFP es esencial para mejorar la GRP. La eficiencia debe generar una buena relación costo-beneficio en el caso del gasto público, así como también mejorar la transparencia fiscal.

La eficiencia de la GFP en los países de América Latina ha crecido durante los últimos años, aunque quedan todavía muchos desafíos por superar en

cuanto a la mejora de las estructuras organizativas, los marcos legales, y los métodos, estrategias y sistemas de información. Un elemento clave es la ausencia de buenos indicadores para medir la eficiencia de la GFP como medio para mejorar su desempeño. Para abordar este aspecto, en el libro se analizan los indicadores de tesorería con cierto grado de detalle.

A partir del análisis de más de 100 países, utilizando la metodología PEFA (más focalizada en el cumplimiento de los procesos), Matt Andrews (2013) indica que muchos países procuran solamente “parecer” que han reformado la GFP, mientras adoptan un conjunto de señales de corto plazo, que frecuentemente son insostenibles en el largo plazo, debido a que esas medidas no estaban alineadas con el contexto de cada país. En última instancia, esas señales no representan una solución o visión realista. Andrews se refiere a este fenómeno como “isomorfismo institucional”, empleando el concepto de isomorfismo propio de las ciencias biológicas, donde algunos animales dependen de su “apariciencia” frente a otros para protegerse en el mundo silvestre. Análogamente, es común que algunos países quieran “parecer” que han adoptado las buenas prácticas internacionales en materia de GFP, con el fin de ganar credibilidad financiera a corto plazo. Un aspecto importante tratado en este libro es el uso de indicadores cuantitativos y basados en resultados para medir la eficiencia de la GFP, proporcionando así una evaluación de los esfuerzos concretos de reforma emprendidos en América Latina.

Con respecto a la contribución de la GFP para mejorar la GRP y las decisiones presupuestarias y de asignación de recursos en el sector público, la dimensión clave todavía ausente en América Latina es la contabilidad de costos del sector público. La contabilidad de costos puede sustentar la evaluación del desempeño gubernamental en función de la economía y la eficacia; así como contribuir a una mayor eficiencia de la GRP y promover la relación costo-beneficio del gasto público. La experiencia de São Paulo en el cálculo del costo de los servicios públicos es una innovación en este aspecto. Hay otros temas importantes, tales como una gestión eficiente de la inversión pública y la integración eficaz de marcos fiscales de mediano plazo que definan una dotación previsible y realista de recursos presupuestarios para los ministerios ejecutores y los programas.

La GFP también puede contribuir a la transparencia en términos de la calidad y oportunidad de la información financiera y el acceso público a la misma. Esta relación pone de relieve la relevancia de un alcance inclusivo en la identificación, medición y divulgación de los ingresos públicos, gastos, activos y obligaciones. También pone especial atención en la necesidad de nuevos métodos de contabilidad pública que adopten las normas



internacionales, devengos y registros más eficientes e integrales de los activos y pasivos del sector público. Es fundamental que las OSC complementen la transparencia pública supervisando las compras y contrataciones, y las finanzas y los resultados del gobierno.

Queda aún mucho por hacer, y sería muy importante ampliar el conocimiento sobre los desafíos específicos en materia de GFP que están en el primer plano de la descentralización en la región de América Latina. Como la proporción de gastos corrientes en los gobiernos subnacionales es relativamente alta y sigue creciendo en muchos países de América Latina, una mejor comprensión de los obstáculos que enfrentan los diversos tipos de gobiernos subnacionales, así como la difusión de las buenas prácticas pertinentes, contribuiría significativamente a la responsabilidad y sostenibilidad fiscal.

También exhibiría la eficacia y eficiencia del gasto público. Países como Bolivia, Chile y México prevén ampliar la descentralización fiscal en los próximos años, otorgando más poder y capacidad a los gobiernos subnacionales para proveer bienes y servicios a la población en general y aumentar la inversión pública en infraestructura, y posiblemente elevar los impuestos locales. Sería importante, por lo tanto, evaluar la capacidad de los gobiernos subnacionales para absorber las responsabilidades delegadas y mantener la necesaria disciplina fiscal. Las recientes lecciones que dejó la crisis fiscal europea han mostrado que los gobiernos subnacionales pueden ser significativamente propensos al riesgo fiscal. En consecuencia, los gobiernos centrales tienen la responsabilidad de compartir con ellos sistemas y prácticas y de brindar desarrollo de capacidad institucional y capacitación a esas entidades. Indiscutiblemente, será de gran utilidad la experiencia alcanzada por los gobiernos centrales respecto de las buenas prácticas de gestión de caja y deuda, compras y contrataciones, contabilidad pública y sistemas SIAF.

Al considerar los esfuerzos pasados y presentes para reformar la GFP en los países de América Latina, esta publicación reconoce que falta recorrer un largo camino hasta lograr una integración completa y amplia de todas las funciones de GFP dentro de cada país de la región. Existen, sin embargo, muchas experiencias positivas que se han identificado y buenas prácticas de las cuales aprender. Es esencial que los países de América Latina establezcan una estrategia sólida para concretar todas las funcionalidades de la GFP de manera pragmática y con un enfoque viable, considerando las limitaciones locales de la economía política de cada uno. El propósito de este libro es contribuir a superar los desafíos todavía pendientes de las reformas de la GFP en los países latinoamericanos.

REFERENCIAS

- Allen, R., R. Hemming y B. Potter. 2014. *The International Handbook of Public Finance Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan Publishers.
- Andrews, M. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cangiano, M., T. Curristine y M. Lazare. 2013. *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington, D.C.: FMI.
- Fainboim, I. y S. Pattanayak. 2010. "Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues." Working Paper, WP/10/143. Washington, D.C.: FMI.
- Machado, N. y V. B. Holanda. 2010. "Diretrizes e Modelo Conceitual de Custos para o Setor Público a partir da Experiência no Governo Federal do Brasil". *Revista de Administração Pública* 44 (4): 791-820. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2014. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Banco Interamericano de Desarrollo. París: OECD Publishing.
- Pimenta, C. y P. Farias. 2012. "Integrated Financial Management Information Systems for a Modern Public Management", en *The Fiscal Institutions of Tomorrow*. Washington, D.C.: BID.
- Schick, A. 2013. "Reflections on Two Decades of Public Financial Management Reforms", en M. Cangiano, T. Curristine y M. Lazare (eds.), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington, D.C.: FMI.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 2014. "Public Financial Management Practices in Latin America and the Caribbean: A Review of Trends, Challenges, and Opportunities for Improvement." Washington, D.C.: USAID.

Indicadores de eficiencia de las Tesorerías gubernamentales

Marco Varea y Adriana Arosteguiberry

INTRODUCCIÓN

El sistema de tesorería es un área de la gestión financiera pública que, en los últimos veinte años, ha avanzado significativamente en América Latina, debido a la incorporación de nuevas prácticas y al uso amplio de la tecnología de información, esfuerzos que tuvieron extenso apoyo en proyectos de asistencia técnica provistos por los organismos internacionales (Dener, Watkins y Dorotinsky, 2011). Sin embargo, todavía no hay un conjunto de indicadores de eficiencia que representen adecuadamente los diversos aspectos de una buena gestión de tesorería. Este capítulo analiza y propone un conjunto de indicadores para esta área.

La mayor atención a los sistemas de tesorería obedece a un conjunto de razones: la necesidad; su condición de área que hace efectiva la ejecución del presupuesto; el carácter crítico de la operatividad de los pagos, que requiere sistemas precisos y confiables; el uso de tecnología y métodos más avanzados disponibles en el sistema financiero; y su eficiencia, ya que los sistemas integrados de administración financiera (SIAF) han permitido la integración entre los sistemas presupuestarios, financieros y contables.

La tecnología incorporada en el manejo de los recursos financieros públicos ha permitido que se gestionen con mayor eficiencia. Así, se ha ido

evolucionando desde un manejo descentralizado de recursos con bajos niveles de control y de consolidación de los saldos hacia la implementación de herramientas y procesos que centralizan los recursos financieros del gobierno en la denominada Cuenta Única del Tesoro (CUT).¹

Para medir ese esfuerzo por una mayor eficiencia, se han desarrollado múltiples indicadores de gestión de tesorería que tratan desde aspectos institucionales, como es el caso del nivel de cobertura de la CUT, hasta el costo de las operaciones y la oportunidad en la centralización de los recursos para generar utilidades financieras y beneficiar a los gobiernos de una liquidez más amplia. Uno de los indicadores más inmediatos se refiere al hecho de que una tesorería no tenga atrasos en los pagos ni saldos ociosos significativos. Al menos para los países en desarrollo, esto evidenciaría que el manejo de caja es adecuado, y los flujos de gastos estarían cubiertos de manera eficiente.

Se han desarrollado también indicadores de capacidad institucional alrededor de procesos de implementación de la CUT, porque esta se ha convertido en un referente de desarrollo de los sistemas de tesorería. Se siguen buscando aumentos de eficiencia tanto a nivel interinstitucional, como a nivel intrainstitucional, y el uso de indicadores para evidenciarlos es un trabajo en progreso.

Este capítulo tiene como objetivo identificar y analizar los indicadores de tesorería disponibles en la literatura especializada y en las encuestas del Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL), y desarrollar un conjunto de indicadores cuantitativos para medir la eficiencia en la gestión de las tesorerías gubernamentales.

En la primera sección se describen el rol y los objetivos de FOTEGAL en la construcción de una agenda común para las Tesorerías de América Latina en el marco de la modernización de la gestión financiera pública. Los tesoreros de la región, con el apoyo de los organismos internacionales, lograron constituir este foro con la finalidad de promover intercambio de información, discusiones técnicas, gestión de conocimiento y disseminación de buenas prácticas de la gestión de tesorería. El foro realiza una encuesta anual que se presenta en el seminario que reúne a los tesoreros, oportunidad en que se analizan los avances y desafíos en el manejo de las tesorerías.

¹ A lo largo de este texto, CUT se utiliza exclusivamente para la cuenta de tesorería. En algunos países, la cuenta de tesorería se denomina Cuenta Única Fiscal (CUF), en tanto que CUT se usa para Cuenta Única Tributaria. En particular, en Uruguay, el nombre que se utiliza para la cuenta de tesorería es Cuenta Única Nacional (CUN).



La segunda sección plantea un conjunto limitado de 10 indicadores básicos para evaluar la gestión de tesorería. Se parte de la evaluación de la eficiencia del plan de caja, luego se busca medir la gestión de los recursos que ingresan (recaudación o *collecting*, sin incluir la parte de política tributaria) y que egresan (pagos) por medio de la CUT y sus efectos en los resultados de liquidez. Cuando esta es positiva, se puede contar con los rendimientos para hacer una inversión financiera activa; cuando es negativa, es necesario poder hacer el financiamiento de los faltantes de liquidez de corto plazo y evitar que ocurran atrasos en los pagos. El modelo propone también indicadores de costo (el costo de recolectar y procesar los pagos) y del nivel de liquidez, así como indicadores de eficiencia del plan de caja (la razón entre montos pagados y proyectados).

En la tercera sección se realiza un análisis de los indicadores encontrados en las metodologías internacionales de evaluación de gestión financiera pública, principalmente el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por las siglas de *Public Expenditure and Financial Accountability*) y el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por las siglas de *Open Budget Index*). En esta sección también se describen algunos indicadores extraídos de las encuestas de FOTEGAL. El propósito de esta comparación es verificar si los indicadores propuestos ya estarían disponibles en otros sistemas de evaluación.

Finalmente, a partir del modelo propuesto en la segunda sección, luego de revisar la existencia de indicadores disponibles y de casos concretos del uso de estos por parte de Chile, Francia y México, se propone un conjunto básico de 10 indicadores de gestión de caja.

FOTEGAL: ROL, OBJETIVOS Y DESAFÍOS

En abril de 2010 se realizó en Lima, Perú, el primer seminario internacional sobre gestión de tesorería, promovido por la Tesorería de Perú con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.² Este seminario sirvió de marco referencial para que los tesoreros de América Latina pudieran organizarse y crear una instancia —con identidad cooperativa— que les permitiera promover el intercambio de experiencias y conocimientos de tesorería pública.

² El Foro también ha recibido soporte financiero de los Gobiernos de Japón y Suiza, lo que ha permitido invitar expertos internacionales.

En 2011, durante el “Seminario Latinoamericano de Gestión de Tesorerías Públicas” en México se constituyó formalmente el FOTEGAL. Los tesoreros de 16 países latinoamericanos suscribieron los “lineamientos de operación del FOTEGAL”: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.³

Desde entonces, el Foro promueve el intercambio de experiencias y conocimientos para mejorar la gestión de tesorería, con reuniones anuales y otros eventos de capacitación que persiguen los siguientes propósitos:

- la actualización y el intercambio de conocimiento con tesorerías de otras regiones;
- la presentación y difusión de las mejores prácticas internacionales para el manejo óptimo de ingresos y egresos, la elaboración del plan de caja y temas operativos como conciliaciones bancarias, pagos electrónicos, manejo de atrasos de pagos, plan de continuidad de negocios, marco legal y manejo óptimo de liquidez, entre otros;
- la preparación y difusión de estudios y encuestas sobre temas de interés general.

El Foro también avanza en otros objetivos planteados, como la creación de una página *web* con información actualizada de las Tesorerías de los países, la organización de reuniones y conferencias virtuales, la formación de alianzas con otros organismos nacionales, regionales e internacionales, y universidades y grupos de la sociedad civil, a fin de mejorar la formulación, ejecución y evaluación de las prácticas de tesorería del Gobierno.

Esquema de operación y cooperación internacional

El funcionamiento de FOTEGAL se basa en el nombramiento, cada año, de una directiva compuesta por un Presidente, un Secretario Ejecutivo y un Comité Técnico constituido por los dos últimos presidentes del Foro, el del año vigente y el del siguiente. Las atribuciones del Comité Técnico son, básicamente, asesorar al Presidente en aspectos técnicos.

³ Desde el inicio del Foro, Brasil ha participado con presentaciones en varios seminarios y en los cursos de tesorería. Hasta el momento, a pesar de ser invitados, Brasil y Venezuela no se han incorporado formalmente a FOTEGAL.

En cuanto a eventos de capacitación, la alianza con los organismos internacionales ha sido central, juntamente con el apoyo de los países anfitriones.⁴ En la gestión del conocimiento, también cabe destacar la constitución a pedido de los tesoreros de una biblioteca virtual especializada en temas de tesorería.⁵ El apoyo de los organismos ha enriquecido significativamente la calidad y profundidad del debate al ser fuente primaria de estudios para presentar la situación de los países en forma comparativa y ofrecer cursos de capacitación en los que se difunden conocimientos y experiencias que adquieren en sus intervenciones en los países.

Finalmente, se crearon encuestas a los tesoreros para investigar la evolución de las prácticas y temas específicos. Estas encuestas anuales constituyen una herramienta para evaluar el avance de las Tesorerías de los países. Los estudios utilizan los resultados de las encuestas y han servido como base para la formulación de algunos indicadores que se discuten en la sección 4.

Resultados y desafíos

Los resultados del trabajo de FOTEGAL se pueden resumir en:

- La realización de cinco seminarios anuales (Perú, México, Colombia, Guatemala y Uruguay), en los que se difundió conocimiento actualizado a más de 300 funcionarios públicos de las Tesorerías latinoamericanas. En 2015, el seminario se realizará en República Dominicana.
- La realización de seis cursos de gestión de tesorería y de finanzas públicas impartidos a más de 240 técnicos de tesorería.
- La creación de una página *web* en pleno funcionamiento: www.fotegal.org.
- La formación de alianzas estratégicas con el Grupo de Tesoreros del Sector Público A.C. de México (www.gtsp.mx) y con el Grupo Latinoamericano de Administración Pública, que es un Organismo Regional del Instituto de Ciencias Administrativas (www.iias-iisa.org), para promover el intercambio de experiencias y la actualización de conocimientos, entre otros objetivos.

⁴ Todos los talleres de capacitación y su documentación se pueden bajar de: www.fotegal.org/eventos/.

⁵ Véase www.fotegal.org/biblioteca-virtual/.

- La cooperación Sur-Sur, con intercambios de experiencias, prácticas y conocimientos.
- La difusión de experiencias internacionales de países como Australia, Brasil, Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido, entre otros.
- La preparación de notas técnicas y otros documentos de conocimiento.

Algunos temas discutidos han sido: cobertura y manejo de la CUT, recaudación de ingresos, pagos por medios electrónicos, planificación de caja, identificación de excedentes y necesidades temporales de caja, instrumentos financieros para cubrir necesidades de corto plazo, alternativas de inversión para los excedentes financieros de corto plazo, deuda flotante y atrasos de pagos, administración de fondos especiales y fondos soberanos y gestión de activos y pasivos, entre otros.

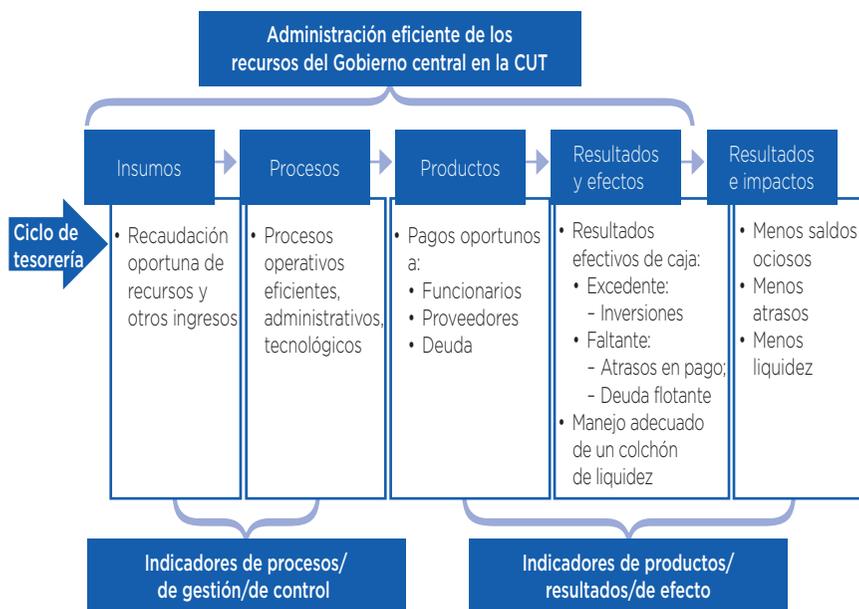
La identificación de los indicadores de gestión de tesorería ha sido uno de los temas que más frecuentemente se ha discutido e interesado a los participantes. Los tesoreros, desde el inicio, incentivaron la identificación de indicadores relevantes, fáciles de medir y comparables en el tiempo, a fin de demostrar la evolución de las prácticas en la región y ser reconocidos por otras tesorerías como marcos de referencia de buena gestión financiera.

UN MARCO TEÓRICO PARA LA GENERACIÓN DE INDICADORES DE TESORERÍA

La tesorería gubernamental es parte de un proceso de transacciones financieras complejas sujetas a restricciones legales a las que no está expuesta una tesorería privada; además, tiene objetivos y alcances diferentes. Por esa razón, los indicadores que se aplican a tesorerías privadas no son suficientes para evaluar una tesorería en el sector público. La gestión de caja de una tesorería gubernamental permite administrar procesos de intermediación de recursos financieros, lo que convierte a la tesorería en un área de gestión financiera moderna, más allá del clásico rol de pagador o cajero del Estado. En general, las tesorerías gubernamentales son una de las unidades financieras más relevantes en un país por el monto de recursos que administran anualmente y la criticidad de sus operaciones.

Los procesos de una tesorería impactan en los ámbitos contable, presupuestario y financiero. El contable genera los registros en los libros de contabilidad y estados financieros, el presupuestario ejecuta la asignación del presupuesto apoyada por una detallada programación financiera y el

GRÁFICO 2.1 CICLO DE TESORERÍA E INDICADORES DE DESEMPEÑO



Fuente: Elaboración propia.

financiero afecta la CUT y las relaciones con el banco central y el mercado financiero.⁶ El gráfico 2.1 sintetiza los principales elementos del ciclo de la tesorería, con los indicadores que mejor representan.

El *Manual de estadística de finanzas públicas* del FMI de 2014 contempla la definición de cobertura del Gobierno central, Gobierno general, sector público no financiero y sector público (FMI, 2014, págs. 19-20). Este capítulo adopta esa nomenclatura. A su vez, en las leyes de administración financiera de la mayoría de los países, las Tesorerías están definidas como órganos rectores de los recursos del Gobierno, con facultad para diseñar y elaborar las normas y los reglamentos de implementación para ser aplicados en todas las entidades que administran recursos públicos. Como tal, por el principio de eficiencia, la Tesorería del Gobierno debería tener el control de la totalidad de estos recursos, pero en la realidad esto no sucede por un conjunto

⁶ Véanse: forotgn.meccon.gov.ar/sistematgn/sistesoo.pdf, así como la Ley No. 28693 del Sistema de Tesorería Nacional del Perú en: www.mef.gob.pe/index.php?option=com_docman&Itemid=101706&lang=es o la de Costa Rica en: www.hacienda.go.cr/contenido/12467-tesoreria-nacional-de-la-republica.

de factores, tales como: i) leyes de administración financiera con diferentes alcances (solo Gobierno central, por ejemplo); ii) leyes que dotan de autonomía financiera a los poderes del Estado, principalmente el Legislativo y el Judicial; iii) leyes de organización territorial que decretan niveles de autonomía e independencia en la administración financiera de provincias, estados, regiones y municipalidades, entre otros.

Indicador de cobertura institucional

Una condición esencial para permitir una comparación adecuada es la precisa identificación de la cobertura institucional de la CUT, o sea, qué ingresos y egresos financieros y qué variaciones en los activos y pasivos financieros estarían en la esfera de responsabilidad de las tesorerías gubernamentales.

Luego, el ejercicio consiste en identificar el alcance de la cobertura de la CUT. La cobertura institucional más usual son las instituciones del Gobierno central. Sin embargo, el nivel de cobertura del Gobierno central varía entre países: por ejemplo, no todos los países cubren todas las instituciones del Estado. No es inusual que el Poder Legislativo y otras instituciones como los tribunales se resistan a ingresar en la CUT. Luego están las instituciones descentralizadas y autónomas del Gobierno central, las empresas públicas no financieras, los gobiernos subnacionales y los fondos de seguridad social. Una de las principales dificultades es la interpretación uniforme del alcance de la cobertura. Para permitir una comparación entre los países, este capítulo adopta como cobertura mínima estándar el Gobierno central, como lo demuestra el cuadro 2.1 en las columnas A y B.

Indicadores de ingresos

En lo administrativo y financiero, el escenario óptimo para el tesorero gubernamental es que los ingresos que entran a la CUT sean la suma de todos los recursos del Gobierno. Sin embargo, la mayoría de las Tesorerías de los países latinoamericanos recaudan mayormente los ingresos provenientes de los impuestos. Los ingresos operacionales de los servicios públicos (del Gobierno central) así como los de otras instituciones públicas descentralizadas (como por ejemplo las universidades estatales, la seguridad social y los gobiernos locales) son recaudados directamente por esas instituciones y, en varios países, no ingresan a la CUT.

Por tanto, para establecer una base que evalúe la eficiencia en la cobertura de la recaudación de la CUT, una estrategia podría ser que en un inicio

**CUADRO 2.1 COBERTURA INSTITUCIONAL DE LA CUT**

Instituciones de Estado (Gobierno central)		Instituciones descentralizadas y autónomas del Gobierno central
(A)	(B)	(C)
<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República • Todos los ministerios • Ministerio Público (Fiscalía, Procuradurías) • Corte de Cuentas o Contralorías • Servicio o Registro Civil • Defensorías 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Judicial • Poder Electoral • Tribunales • Concejos nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad Social • Hospitales nacionales • Instituciones / Entidades descentralizadas adscritas a los diferentes ministerios • Universidades públicas • Fondos públicos • Transferencias a gobiernos subnacionales (estados, departamentos, provincias, municipios) • Recursos externos

esta capture y controle solamente los recursos de las instituciones del Gobierno central; es decir, todas las instituciones de las columnas A y B, y progresivamente ir incluyendo las de la columna C (cuadro 2.1).

Se proponen los siguientes cuatro indicadores para medir cobertura, eficiencia, economía y uso de tecnología en la recaudación:

- Monto de ingresos recaudados por la tesorería por medio de la CUT en relación con el monto total ejecutado por el presupuesto (incluye todos los ingresos recibidos en todas las entidades no empresariales del Gobierno central) (en porcentaje).
- Tiempo para efectivizar las transferencias de la recaudación al Tesoro desde los bancos recaudadores o las colecturías hasta la CUT (en días).
- Monto que el Tesoro paga a los bancos por concepto de recaudación (en unidades monetarias).
- Participación del total de ingresos recaudados por medios electrónicos (en porcentaje del total).

Indicadores de gasto

La mayor responsabilidad del Tesoro en la gestión de activos y pasivos financieros ha vuelto inadecuado el concepto tradicional de que los tesoreros son solamente los pagadores del Estado. Los indicadores deben reflejar la eficiencia que la tesorería obtiene con la centralización de los pagos del Gobierno, consolidando la administración de la totalidad de los

fondos de las instituciones, manteniendo la propiedad y disponibilidad de los mismos y garantizando niveles de descentralización operativa y autonomía de gestión.

La concreción de los pagos del Gobierno debe ser producto de un plan de caja y una programación financiera bien estructurados. En este caso, están inmersos procesos más rigurosos y de mayores costos de transacción, pagos con cheques, transferencias electrónicas, notas de pagos y transferencias entre subcuentas de la CUT. Se proponen cinco indicadores esenciales de la gestión de pago: i) eficiencia de pago respecto del plan de caja; ii) eficiencia de la CUT; iii) tiempo de efectivización; iv) costo de los procesos, y v) uso de medios electrónicos. En términos de la métrica de los indicadores se tienen los siguientes:

- Monto pagado por mes en relación con el monto planificado por mes en el plan de caja (porcentaje promedio de los 12 meses del año).
- Monto de pagos del Gobierno que la tesorería ejecuta por mes por medio de la CUT en relación con el monto de pagos del Gobierno central realizados por mes por medio de cualquier cuenta (en porcentaje).
- Tiempo para efectivizar pagos desde la CUT al beneficiario final (en días).
- Costo por transacciones de pago (en unidades monetarias).
- Participación del monto de pagos efectuados por medios electrónicos (en porcentaje del total).

Indicador de rentabilidad de la CUT y de manejo de saldos

Se debe medir la rentabilidad promedio de los saldos de la CUT, o sea los intereses recibidos en las inversiones financieras realizadas. Como parámetro comparativo, se puede tomar como base la tasa básica del Banco Central. La remuneración va a depender de las condiciones del mercado financiero de cada país.

- Tasa de remuneración de la CUT (en porcentaje anual).

En el caso de terminar el año con un volumen de atrasos importante, el dato del saldo es un indicador suficiente para adoptar medidas para mitigar su crecimiento y definir una estrategia de eliminación progresiva.

- Valor de la deuda flotante en relación con el total de pagos del período de referencia (en porcentaje).



ALGUNOS INDICADORES DE LA GESTIÓN DE TESORERÍA DISPONIBLES

En la literatura especializada revisada se ha encontrado poca evidencia de indicadores de tesorerías gubernamentales que permitan evaluar todos los procesos identificados en la sección anterior.

La evaluación de una tesorería gubernamental se puede medir por dos áreas principales: la eficiencia financiera y la eficiencia institucional. La primera es la eficiencia con la que se manejan los recursos del Gobierno, la gestión de caja; la segunda se refiere a si el capital humano, los recursos tecnológicos, los procesos internos y la infraestructura son los apropiados para el cumplimiento de sus funciones, y si son suficientes.

Al analizar la literatura especializada de los últimos 20 años, se constata que se pueden encontrar algunos indicadores de tesorería que forman parte de: i) indicadores clásicos de tesorería para el criterio del sector privado que no son estudiados en el capítulo; ii) indicadores de metodologías desarrolladas para la evaluación del proceso presupuestario y la gestión financiera pública (PEFA), entre los cuales hay indicadores de tesorería; iii) Índice de Presupuesto Abierto; iv) una caja de herramientas de la CUT, desarrollada por el Banco Mundial, con base en encuestas, y v) las encuestas anuales de FOTEGAL a los países.⁷

Con el tiempo se han ido aplicando en el sector público técnicas de gestión del sector privado, como la aplicación de la metodología de gestión de activos y pasivos del gobierno, relacionada fundamentalmente con la gestión de riesgos (tasa de interés, tasa de cambio, riesgo de crédito, etc.).

Una referencia útil son los indicadores de metodologías de evaluación, como PEFA, que sirven para elaborar un informe de desempeño de la gestión financiera pública (GFP) como un todo. Otras referencias son el Índice de Presupuesto Abierto⁸ y las encuestas realizadas por FOTEGAL, que han sido creadas para identificar un rango más amplio de indicadores del ciclo de la tesorería.

Por otro lado, se ha encontrado poca literatura sobre el manejo de tesorería en América Latina, en comparación, por ejemplo, con la existente en materia de presupuesto, y se puede hallar un poco más sin enfoque regional.

⁷ También existe la certificación de calidad ISO-9001 de los procesos de recepción de ingresos del sector público y de pagos. Un ejemplo es la Tesorería de El Salvador (para ingresos), otro el de la Tesorería de la Federación de México: eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2012/02/28/tesofe-logra-certificacion-calidad-iso-9001.

⁸ Véase www.pefa.org; www.obl.org.

Hay algunas publicaciones del Banco Mundial, como la herramienta de diagnóstico de tesorería de Hashim y Moon (2004) a base de un cuestionario con tres módulos: i) marco legal y organizacional; ii) alcance de la cobertura de la tesorería, y iii) funcionalidad del sistema.⁹

Otro kit del Banco Mundial ayuda a diagnosticar la CUT y el estado de la Tesorería de un país, pero es extenso y en América Latina ha sido aplicado solamente en República Dominicana (Dener, 2014). Incluye 65 preguntas agrupadas en cinco categorías: i) marco legal y regulatorio de operaciones de la CUT (11 preguntas); ii) procedimientos de la CUT y sistemas interbancarios (25 preguntas); iii) capacidades y competencias (7 preguntas); iv) controles para la seguridad de la información (14 preguntas), y v) mecanismos de fiscalización (8 preguntas).¹⁰ Esta caja de herramientas contiene elementos tanto para mejorar la capacidad institucional de una tesorería como para emprender un plan de modernización.

A continuación se detallan los indicadores identificados que tienen relación con la evaluación de la gestión de tesorería gubernamental.

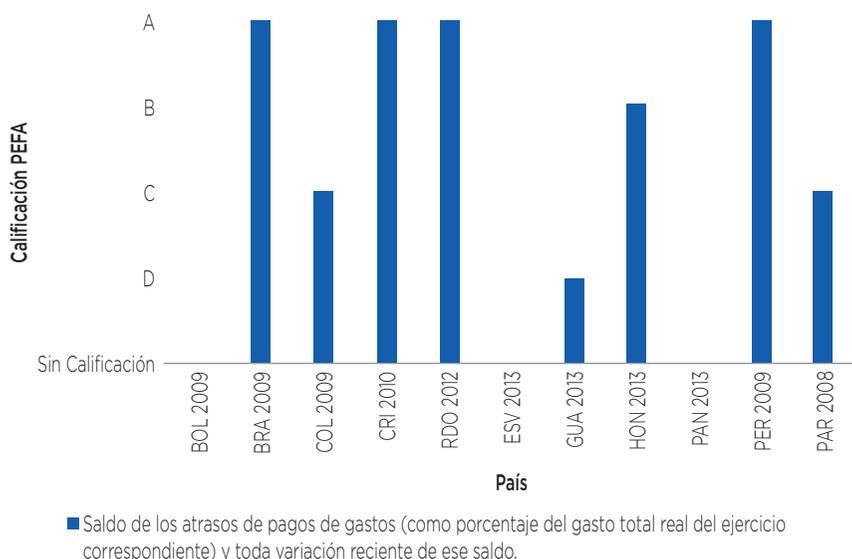
Indicadores PEFA

Los 28 indicadores PEFA están compuestos por el promedio de las calificaciones de sus dimensiones o requisitos mínimos. Los indicadores (ID) de interés para las Tesorerías son 4, 15, 16, 17 y 20. El indicador 4 abarca a la Tesorería en todas sus dimensiones; el 15 tiene dos dimensiones que evalúan los ingresos de la Tesorería; el 16 indica la calidad de la información de la Tesorería en su relación con las instituciones del Gobierno que ejecutan recursos del presupuesto; el 17 muestra la capacidad de la Tesorería de conciliar saldos para hacer frente a sus pagos, y el 20 interesa únicamente por su primera dimensión, que se refiere a la eficacia con la que se aplican los controles en los compromisos de gasto.

En enero de 2015, PEFA circuló la metodología de evaluación modificada luego de un proceso de consultas públicas. La información que se presenta en esta sección se basa en la metodología anteriormente utilizada, que tenía 28 indicadores con sus respectivas dimensiones o requisitos mínimos,

⁹ Véase www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2004/02/02/000090341_20040202093914/Rendered/PDF/277130PAPER0WBWP0no019.pdf.

¹⁰ Se utiliza una escala de calificación simple (0 a 4) para todas las preguntas/enunciados, y la calificación total se convierte en un grado (0 a 100) como una indicación del desempeño del país en las operaciones de la CUT/sistemas de pago.

GRÁFICO 2.2 ID-4: SALDO DE LOS ATRASOS DE PAGOS POR PAÍS

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PEFA (www.pefa.org).

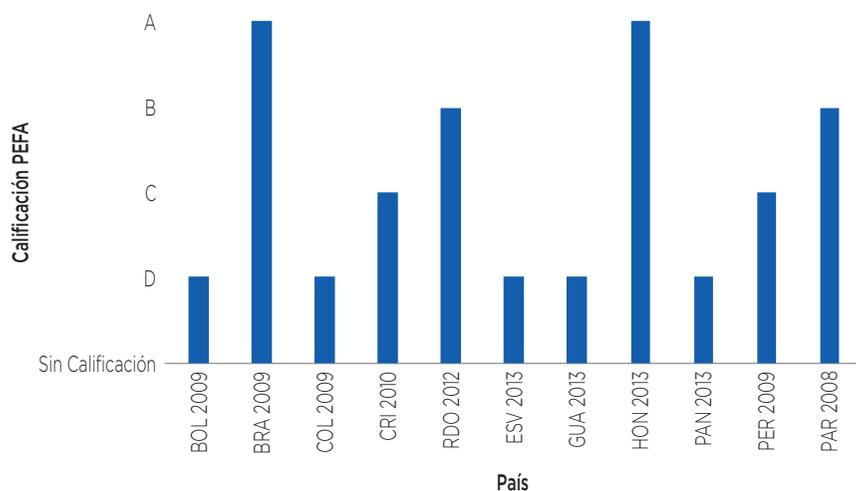
considerando que hasta el momento solo están disponibles evaluaciones de los países bajo la metodología anterior.

PEFA ID-4: Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos

El indicador de desempeño ID-4 se refiere a los atrasos de pagos. PEFA lo califica como modalidad de financiamiento “no transparente”. El indicador tiene dos dimensiones: i) saldo de los atrasos de pagos de gastos (como porcentaje del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de ese saldo, y ii) disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos. La primera dimensión se presenta con un dato cuantitativo y la segunda es un indicador de capacidad institucional.

En el gráfico 2.2, se puede observar la situación de 11 países de América Latina respecto al indicador ID-4.¹¹ En una escala de A a D, siendo A el

¹¹ Se utilizaron los últimos PEFA de: Bolivia (2009), Brasil (2009), Colombia (2009), Costa Rica (2010), El Salvador (2013), Guatemala (2013), Honduras (2013), Panamá (2013), Perú (2009), Paraguay (2008) y República Dominicana (2012). Los países de FOTEGAL que no forman parte de la muestra no han sido evaluados o no han autorizado la difusión de los resultados de sus evaluaciones.

GRÁFICO 2.3 ID-4: SEGUIMIENTO DE LOS ATRASOS DE PAGOS POR PAÍS

■ Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PEFA (www.pefa.org).

óptimo, se puede inferir que, en términos generales, sin comparar con otras regiones, la situación de la región es buena u óptima en más de la mitad de los países de la muestra, con solo un país con retrasos de más de 10% del total de gastos. Este indicador analiza datos de fin de año, o del cierre fiscal recién concluido.¹²

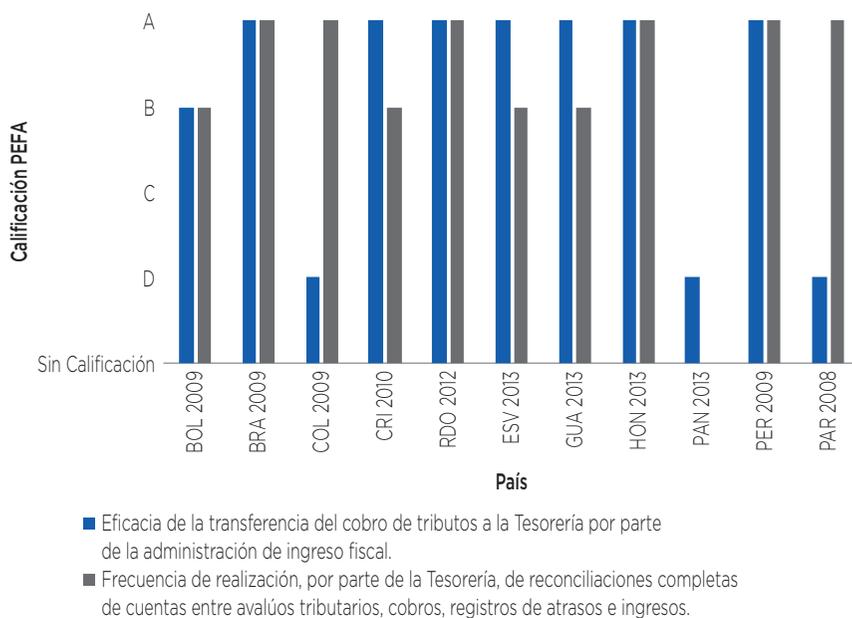
A pesar de ser una buena referencia, lo ideal sería medir la capacidad de las Tesorerías de gestionar de forma permanente los pagos retrasados y garantizar que no más del 2% de los gastos planificados se acumulen de un período a otro. El 2% es el porcentaje calificado como "A" en la evaluación de PEFA.

PEFA ID-15: Eficacia en materia de recaudación de impuestos

El indicador ID-15 determina la eficacia de la recaudación de impuestos, pero de sus tres dimensiones, solo interesan las dos últimas:

- ID-15(ii): Eficacia de la transferencia del cobro de tributos a la Tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal.

¹² Dada la heterogeneidad de los datos de la muestra debido a la disparidad en los años de las encuestas de los países, en el caso de aquellos que han sido objeto de varias evaluaciones, solamente se tomó la última.

GRÁFICO 2.4 ID-15: EFICACIA EN LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS A LA TESORERÍA


Fuente: Elaboración propia sobre la base de PEFA (www.pefa.org).

- ID-15(iii): Frecuencia con que la Tesorería realiza reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos.

Este indicador es relevante porque explica cómo la oportunidad de la transferencia de la recaudación a la Tesorería es fundamental para que estos recursos sirvan para efectuar los pagos previstos. Un sistema integrado de administración financiera ayuda a que los contribuyentes paguen directamente sus recursos en cuentas en bancos comerciales o públicos de la Tesorería.

En el gráfico 2.4 se puede observar que la información de las dos dimensiones que tienen relación directa con la gestión de tesorería muestra una situación cercana a la óptima en Brasil, Honduras, Perú y República Dominicana, ya que según los requisitos mínimos, todo el ingreso tributario se paga directamente en cuentas controladas por la Tesorería, o se realizan transferencias diarias a la Tesorería.

Esta situación no es consistente con la observada en las encuestas de FO-TEGAL, en las que solamente 2 países (Colombia y Guatemala) se demoran

más de 4 días en transferir los recursos de la autoridad tributaria a la Tesorería; 10 países (Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana —el 20%— y Chile) lo hacen en 3 días o menos y 5 países (Bolivia, Costa Rica —el 80%—, México, Paraguay y Uruguay) lo hacen el mismo día que recaudan (este punto se analiza en la siguiente sección). La limitación de este indicador es la subjetividad de la evaluación, por tratarse de procesos sobre los cuales la Tesorería no tiene control y por no existir valores de referencia. Por lo general, de lo que se observa en los países de la región, la práctica más común es que varios tributos se transfieran a cuentas de la Tesorería el mismo día en que se pagan.

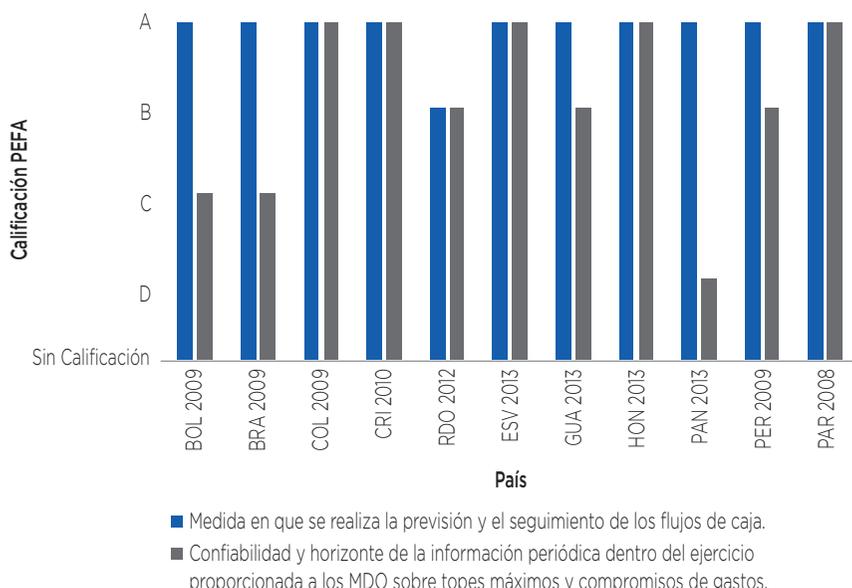
La realización, por lo menos trimestral, de conciliaciones bancarias, avales, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería refleja niveles satisfactorios de desempeño en Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana. Hay una tendencia a una mayor automatización de la conciliación, debido a que los SIAF modernos incorporan una mayor comunicación con los sistemas bancarios.

PEFA ID-16: Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos

PEFA define al indicador ID-16 como el nivel de confiabilidad de la información del Ministerio de Hacienda sobre la disponibilidad de fondos a los ministerios sectoriales, departamentos y oficinas (MDO) que ejecutan programas del presupuesto administrativo con recursos del presupuesto del Gobierno central. Este indicador evalúa tres dimensiones: i) medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja; ii) confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los MDO sobre topes máximos y compromisos de gastos, y iii) frecuencia y transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los MDO.

El gráfico 2.5 evidencia que la consistencia de las dimensiones que reflejan la certeza de disponibilidad de recursos y la previsión y el seguimiento de los flujos de caja es alta y todos los países evaluados obtuvieron la máxima calificación “A”, con la excepción de República Dominicana, que obtuvo la calificación “B” (PEFA, 2012). Este subindicador es asociable a los planes de caja. Esta información es consistente con los resultados de las encuestas de FOTEGAL (véase la próxima sección).

El trámite que las Tesorerías deben cumplir para asegurar los recursos a los ministerios sectoriales también recibe la calificación “A” en cinco países (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Paraguay).

GRÁFICO 2.5 ID-16: PLANIFICACIÓN DE CAJA Y CONFIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN


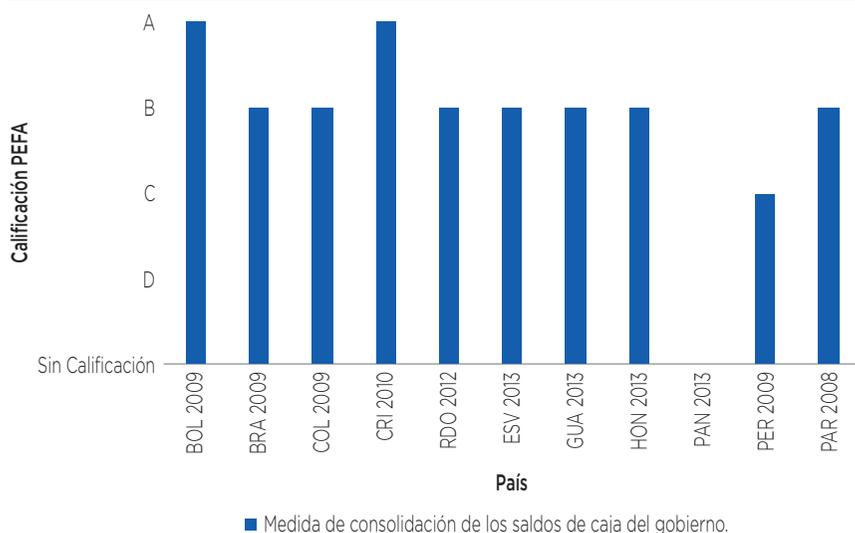
Fuente: Elaboración propia sobre la base de PEFA (www.pefa.org).

PEFA ID-17: Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías

Las dimensiones de este indicador son tres: i) calidad del registro y presentación de informes en lo que respecta a datos sobre la deuda; ii) medida de consolidación de los saldos de caja del Gobierno, y iii) sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías. La dimensión relevante para este ejercicio es la consolidación de los saldos de caja del Gobierno.

La información de este indicador tiene varias connotaciones. Si se considera exclusivamente el lado de la Tesorería, la información relevante es la de la segunda dimensión, sobre el manejo de caja para el pago de la deuda. Pero como se mencionó anteriormente, ya que el presente análisis integra las Tesorerías con las oficinas de deuda, todas las dimensiones son importantes, en tanto el manejo operativo de las dos áreas esté unido (Williams, 2010; Gardner y Olden, 2013).

El PEFA subraya: “Un requisito importante para evitar costos innecesarios por concepto de empréstitos e intereses es la identificación y consolidación de los saldos de caja de todas las cuentas bancarias del Gobierno (incluidas las cuentas de fondos extrapresupuestarios y las cuentas de proyectos bajo control gubernamental). El cálculo y la consolidación de las

GRÁFICO 2.6 ID-17: CAPACIDAD DE CONSOLIDAR LOS SALDOS DEL GOBIERNO


Fuente: Elaboración propia sobre la base de PEFA (www.pefa.org).

cuentas bancarias se facilitan cuando existe una sola cuenta de tesorería o cuando todas las cuentas están centralizadas o fungibles”.

De acuerdo con los requisitos mínimos, la capacidad de consolidar los saldos de caja del Gobierno de manera oportuna depende de que la mayoría de los saldos de caja se calculen y se consoliden por lo menos semanalmente, pero algunos fondos extrapresupuestarios quedan fuera de la consolidación. Existe el caso de algunos países en la región que, a pesar de que sus marcos normativos no les permiten manejar sus recursos por fuera del presupuesto, igual han desarrollado mecanismos para hacerlo. Tal es el caso de El Salvador.

Según las evaluaciones realizadas, solamente Bolivia y Costa Rica alcanzan la calificación “A” en el subindicador “Capacidad de consolidar los saldos de caja del Gobierno”, que podría ser asimilable al indicador de la CUT. Este subindicador pone énfasis en el tiempo que lleva consolidar los saldos, y sería más útil, para efectos de control y de política, que su análisis se concentrara en la cobertura institucional. De hecho, en Uruguay este subindicador puso en evidencia la cantidad de cuentas que estaban fuera de la CUN (Cuenta Única Nacional), ya que el análisis se centró en la cantidad de cuentas y montos que no se consolidaban, más que en los plazos de consolidación.



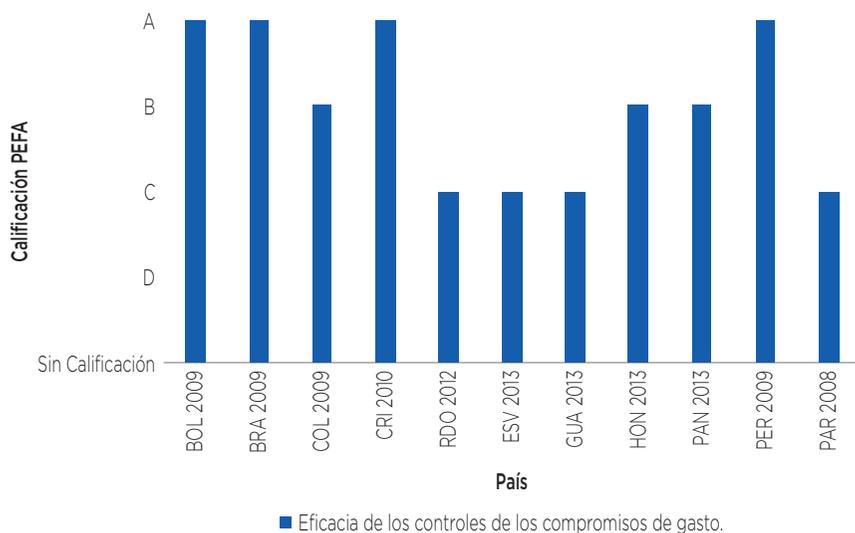
PEFA ID-20: Eficacia de los controles internos del gasto no salarial

El primer requisito relacionado con el cumplimiento de los compromisos de gasto es relevante para la gestión de liquidez y la credibilidad de la Tesorería.

PEFA define este indicador como: “un sistema de control interno es eficaz cuando reúne los siguientes requisitos: i) es pertinente (es decir, se basa en la evaluación de los riesgos y los controles necesarios para administrarlos); ii) contiene un conjunto de controles integral y eficiente en función de los costos (que abordan el cumplimiento de las normas relativas al proceso de adquisiciones y otros procesos del gasto, la prevención y detección de errores y fraude, la salvaguardia de la información y los activos, así como la calidad y puntualidad de la contabilidad y la presentación de informes); iii) es ampliamente entendido y acatado, y iv) no se cumple sólo por razones de verdadera emergencia. La prueba de la eficacia del sistema de controles internos deben aportarla los contralores financieros del gobierno, las auditorías internas y externas periódicas u otras encuestas realizadas por la administración. Uno de los tipos de información podrían ser las tasas de error o de rechazo en los procedimientos financieros habituales. Otros indicadores de este conjunto abarcan los controles de la gestión de la deuda, de la nómina y de los anticipos. Por lo tanto, este indicador abarca sólo el control de los compromisos de gasto y el pago de bienes y servicios, los salarios de los trabajadores ocasionales, y las prestaciones discrecionales del personal. La eficacia de los controles de los compromisos de gasto se presenta como aspecto separado de este indicador debido a la importancia que revisten dichos controles para asegurar que las obligaciones de pago del gobierno se encuadren en los límites de la disponibilidad prevista de efectivo, con lo que se evita la generación de atrasos por concepto de gastos (ref. indicador PI-4)”.

No se toma el indicador global, ni los otros dos requisitos, por ser indicadores de control relacionados con auditoría.

El análisis de este segundo requisito evidencia que la región tiene mecanismos de control para evitar el gasto no aprobado. Esto obedece a las reformas de administración financiera implementadas desde hace más de veinte años, en las que se estableció que, para que los ministerios de línea puedan incluir una nueva partida de gasto, esta debía contar con el “certificado de disponibilidad de recursos” y en términos macro, con el respectivo espacio fiscal. Esto permite que los gastos realizados con esa partida cuenten con el respectivo financiamiento.

GRÁFICO 2.7 ID-20: EFICACIA DE LOS CONTROLES INTERNOS DE GASTO

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PEFA (www.pefa.org).

La calificación “C” para El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana se debe a que aplican procedimientos de control de compromisos del gasto que son parcialmente eficaces.

La ventaja de utilizar el segundo requisito del PI-20 es la capacidad de prevenir atrasos. Si bien es un indicador de control de carácter operativo, se puede evitar la acumulación de facturas impagas con controles ex-ante, en lugar de controles de caja posteriores, una vez ejecutadas las transacciones.

Como lo señalan Flynn y Pessoa (2014): “Los controles de compromisos basados en topes al gasto o límites al uso de efectivo concilian la disponibilidad de recursos en efectivo con los compromisos, asegurando así que las unidades de gasto puedan suscribir contratos o asumir otras obligaciones solo si existen suficientes saldos exentos de gravámenes, o si estos tienen probabilidades de estar disponibles en el momento del pago. Los datos empíricos muestran una estrecha relación entre la acumulación de atrasos y la falta de controles adecuados sobre los compromisos”.

Indicadores OBI existentes

La encuesta del Índice de Presupuesto Abierto está compuesta de cinco secciones: i) Disponibilidad de los documentos presupuestarios; ii) La Propuesta



de Presupuesto del Ejecutivo; iii) El proceso presupuestario; iv) La fuerza de la legislatura, y v) El presupuesto ciudadano y la participación del público en el proceso presupuestario.¹³ Esta encuesta se enfoca en analizar la cantidad de información en cada fase para medir el grado de transparencia presupuestaria, la participación y la vigilancia en los países.

Los indicadores OBI se concentran en la calidad y difusión de la información en cada etapa del ciclo de presupuesto. Los indicadores 35 y 41 se refieren a fondos extrapresupuestarios y atrasos, respectivamente, durante la presentación del presupuesto. El 86, a fondos extrapresupuestarios en la etapa de cierre del ejercicio fiscal, y el 104, a reglas de discrecionalidad y manejo de excedentes.

El cuadro 2.2 resume los indicadores de las encuestas del OBI que involucran procesos de tesorería e incluye los promedios de 14 países. La metodología del OBI formula las preguntas sin identificar la responsabilidad institucional, por lo que existe un conjunto de preguntas que, dependiendo de la estructura y arquitectura institucional, son responsabilidad de un conjunto de organismos. Tal es el caso de los indicadores 11, 12, 16 y 17, relacionados con la deuda pública; el indicador 36, con transferencias intergubernamentales; el indicador 37, con transferencias a empresas públicas; el 42, con pasivos contingentes, y el 45 con la proyección de los gastos fiscales para al menos un año presupuestario.¹⁴

Un análisis de cada uno de los indicadores de información de tesorería del OBI a nivel de países indica que la información sobre el uso de fondos extrapresupuestarios es baja en la presentación de la proforma presupuestaria (pregunta No. 35) y en el informe de ejecución (pregunta No. 86). Los únicos países que reportan esta información al inicio son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y República Dominicana. Lo anterior, no quiere decir que estos fondos no existan. Como ya se mencionó, varias instituciones de los países han desarrollado mecanismos para manejar recursos por fuera del presupuesto, por ejemplo mediante el cobro de tasas y servicios que generan ingresos extrapresupuestarios, y que no son transferidos al Tesoro Nacional.

¹³ Véase internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2012-Questionnaire-FINAL_ES1.pdf.

¹⁴ Además, el OBI proyecta la información del indicador para el siguiente período de la encuesta. La última encuesta fue realizada en 2012 y la herramienta survey.internationalbudget.org permite incluir un calculador para el siguiente período, en este caso 2014; pero de lo observado presenta los mismos resultados, salvo pocas excepciones.

CUADRO 2.2 INDICADORES OBI DE 14 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

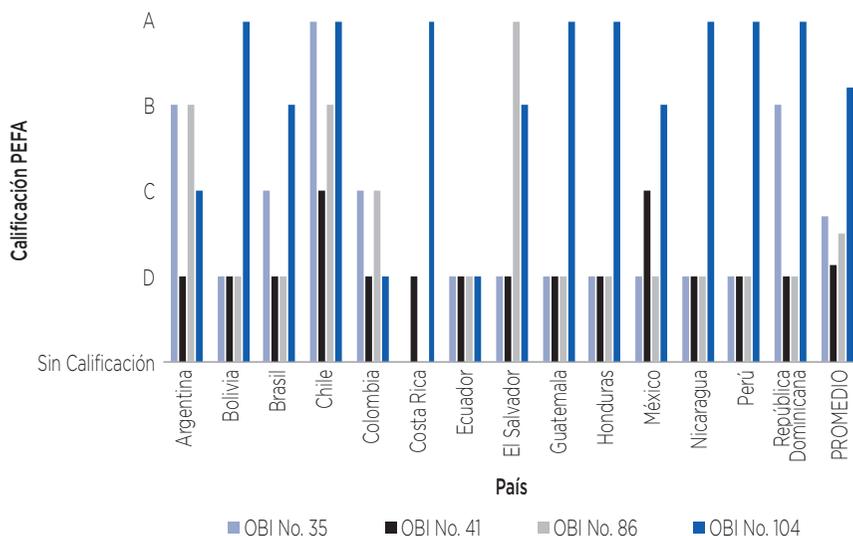
Sección	Indicador	Definición	Promedio países
Sección 2: La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	Pregunta No. 35	35. La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o los documentos presupuestarios de respaldo ¿presentan información sobre los fondos extrapresupuestarios al menos para el año presupuestario?	D
	Pregunta No. 41	41. La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o los documentos presupuestarios de respaldo ¿presentan información sobre los atrasos en los gastos al menos para el año presupuestario?	D
Sección 3: El proceso presupuestario	Pregunta No. 86	86 (110). El Informe de fin de año ¿presenta el resultado real para los fondos extrapresupuestarios?	D
Sección 4: La fuerza de la legislatura	Pregunta No. 104	104 (Nueva). ¿Qué restricciones legales o reglamentarias están vigentes en la discreción del Ejecutivo para gastar los excedentes de ingresos que puedan estar disponibles durante el período de ejecución del presupuesto?	B

Fuente: Elaboración propia sobre la base de survey.internationalbudget.org/.

Nota: La muestra de países no incluye a Panamá, Paraguay y Uruguay porque el OBI no muestra su información. La escala de calificación del OBI va de "A" a "D".

La información sobre los atrasos de pago (pregunta No. 41) a nivel de propuesta, también es baja, salvo en México y Chile. Esta pregunta es importante porque al incluir esta información en la proforma es posible evidenciar que el Gobierno podría necesitar financiamiento adicional para cubrir los atrasos y, de esta forma, mitigar un potencial riesgo fiscal. Una baja calificación para el resto de países puede sugerir la necesidad de fortalecer la transparencia fiscal. Argentina, Chile, Colombia y El Salvador son, según el indicador No. 86 del OBI, los países que reportan el resultado real de los fondos extrapresupuestarios en los informes de fin de año; en la mayoría de las legislaciones de presupuesto y de administración financiera el uso de este tipo de fondos está prohibido (gráfico 2.8).

Finalmente, el indicador No. 104 se refiere a la vigencia de restricciones legales para que el Ejecutivo pueda gastar o no discrecionalmente los excedentes de ingresos disponibles durante el período de ejecución del presupuesto. Este indicador es relevante para el manejo de tesorería, porque la

GRÁFICO 2.8 INDICADORES OBI 35, 41, 86 Y 104 DE 14 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA


Fuente: Elaboración propia sobre la base de survey.internationalbudget.org/.

inexistencia de esta reglamentación puede introducir incentivos que no necesariamente se alineen con la programación macroeconómica de inicio de año, que tiene metas definidas.

Si bien este indicador puede no tener incidencia directa en los resultados del manejo de la caja en el ejercicio, forma parte de las reglas del manejo presupuestario y su planificación financiera, y como parte de estas reglas, según lo señalan Lienert y Fainboim (2010), es imprescindible asegurar la consecución de los objetivos de una gestión financiera eficiente, entre los cuales está una gestión óptima de tesorería y de deuda.¹⁵

Los resultados de este indicador son altos, lo cual sugiere que esta información existe y se reporta en 11 de los 14 países de la muestra. Este indicador es considerablemente más alto que los otros tres. Una posible explicación es el alcance de la evaluación de cada indicador; es decir, en los indicadores 35,

¹⁵ Lienert y Fainboim (2010) indican que los otros cuatro objetivos del sistema presupuestario son: i) lograr la estabilidad macrofiscal de corto plazo y la sostenibilidad fiscal de mediano plazo; ii) mejorar la asignación de los recursos presupuestarios; iii) mejorar la eficiencia técnica del gasto, lo que equivale a proveer bienes y servicios de manera eficiente, y iv) mejorar la calidad de la información presupuestaria que se presenta al Poder Legislativo y al público.

41 y 86 solamente se evalúa si existe la información y la calidad de la misma. En cambio, el indicador 104 abordaría solamente la vigencia de la restricción legal para que el Ejecutivo pueda gastar discrecionalmente los excedentes de ingresos durante la ejecución del presupuesto; aquí, la respuesta es de carácter binario.

Una vez analizados los indicadores de las metodologías internacionales, la siguiente sección investiga un conjunto de indicadores que podrían ser utilizados por las Tesorerías de los países para hacer un seguimiento de su gestión financiera y de su capacidad institucional, en particular en procesos de implementación de la CUT, y que siguen el ciclo de recaudación y pago.

Indicadores de gestión de tesorería de FOTEGAL

En el año 2011, FOTEGAL empezó a realizar una encuesta anual a los países que cubrió aspectos institucionales y de gestión de caja. Cada año la encuesta ha sido perfeccionada en el contenido y alcance de las preguntas, y el número de países que contestan. Lo que se inició en 2011 como una encuesta de 52 preguntas con la participación de 10 países, en 2014 fueron 27 preguntas y contó con la respuesta de los 16 países que pertenecen a FOTEGAL.

A partir de los componentes de la encuesta, se identificaron avances en el manejo y la capacidad institucional de las Tesorerías de los países de la región. La implementación de la CUT es uno de los principales puntos que abarca la encuesta, y otros temas principales que se revisan son el horizonte de la planificación de caja, los elementos de recaudación y de pagos, la gestión de atrasos y el rendimiento de las inversiones, y la implementación de buenas prácticas en manejo de riesgos. Como ejemplo, puede verse la encuesta para el año 2015 en el anexo.

La implementación de la CUT

El cuadro 2.3 refleja el porcentaje de entidades que manejan recursos fuera de la CUT. Si como una de las referencias de buena práctica se toma a Francia, que tiene los pagos de todo el Gobierno central concentrados en una cuenta, se notará que aún hay mucho espacio para avanzar en la región.

Existe un debate pendiente sobre si la CUT debería centralizar los pagos de los gobiernos locales en países unitarios. En los federales, varias competencias son asumidas por los gobiernos locales, incluida la administración de sus propios recursos, y la centralización es casi impracticable.

En los gobiernos unitarios, las leyes de descentralización y de autonomía administrativa en un inicio otorgaron a estas entidades la capacidad de

CUADRO 2.3 MANEJO DE LOS RECURSOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR FUERA DE LA CUT

País	Entidades no incluidas en la CUT
Argentina	Seguridad social, salud, poderes Judicial y Legislativo, universidades y fondos fiduciarios
Bolivia	Entes gestores de salud, gobiernos departamentales y municipales y universidades públicas
Brasil	Un fondo de pensión del Ministerio de Defensa
Chile	Terceros: entidades con ingresos propios (de su operación)
Colombia	Universidades y entidades con recursos propios
Costa Rica	Seguridad social, salud, Poder Judicial, universidades
Ecuador	Seguridad social, gobiernos locales, entidades financieras públicas
El Salvador	Empresas públicas, instituciones que manejan fondos propios
Guatemala	Entidades autónomas y descentralizadas
Honduras	Universidades públicas, Poder Judicial y Legislativo, Ministerio Público, Tribunal Superior de Cuentas, TSE, Secretaría de Seguridad, presidencia y servicio de aguas
México	Organismos públicos autónomos, INEGI, seguridad social, entidades federativas, poderes Legislativo y Judicial
Nicaragua	Municipios, seguridad social, entes descentralizados, poderes Judicial, Legislativo y Electoral, universidades, entidades autónomas
Panamá	CUT en proceso de implementación
Paraguay	Entidades descentralizadas, seguridad social, Poder Judicial, universidades nacionales
Perú	Seguridad social, fideicomisos, donaciones, créditos externos e internos de proyectos, ingresos propios de gobiernos locales
República Dominicana	Transferencias a instituciones descentralizadas (incluidas seguridad social y universidades) y ayuntamientos, Congreso, Procuraduría General, Poder Judicial, Junta General Electoral, Cámara de Cuentas, Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo
Uruguay	Seguridad social

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de FOTEGAL 2014 (Fainboim y Varea, 2014).

manejar los recursos transferidos del Gobierno central. Con las reformas a las leyes de administración financiera, el avance de los sistemas integrados de administración financiera y la implementación de la CUT, la administración central fue recuperando la capacidad de administrar esos recursos. Por ejemplo, en 7 países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras) los recursos de la seguridad social son manejados dentro de la CUT.

En 2014, los resultados de las encuestas sobre lo que se maneja dentro de la CUT evidencia la siguiente situación: 9 países (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay) incluyen las transferencias a los gobiernos locales (no la ejecución final de estos recursos); 9 países (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y Uruguay) incluyen la ejecución de los recursos del Poder Judicial; 11 países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay) incluyen la ejecución de los recursos del Poder Legislativo, y 8 países (Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú y República Dominicana) incluyen la ejecución de los fondos de las universidades.

Además del ejemplo francés, que maneja 6.948 subcuentas en una “Cuenta de Tesoro” en el Banco de Francia desde el año 2010, también vale la pena referirse al modelo australiano que hace la gestión de caja y asignaciones del presupuesto dentro del Sistema de Gestión Central del Presupuesto. En los Estados Unidos, tanto la recaudación de ingresos como los pagos se hacen por medio de la Cuenta de Transferencias Electrónicas (ETA, por las siglas de *Electronic Transfer Account*), que es administrada por la Oficina de Servicios Fiscales, la entidad que hace los pagos a personas, negocios y agencias del Gobierno federal. La ETA es la equivalente de la CUT de América Latina y persigue los mismos propósitos,¹⁶ y en esa línea se inscribe también la SEPA de los Países Bajos.

Otro elemento a señalar son los resultados del manejo de los saldos promedio de la CUT. En términos generales, si bien el objetivo es reducir los saldos a un nivel mínimo que permita el manejo del riesgo ante variaciones imprevistas, evitar el endeudamiento innecesario (o sobregiro) y mantener niveles estables de liquidez, en algunos casos los saldos de la CUT aumentaron en América Latina. La principal razón es que la CUT amplió su cobertura pero aún son pocas las opciones de inversión de excedentes.

Planificación y revisión de flujos de caja

La planificación de caja ha venido modificándose en varios países debido a la incorporación de técnicas e información para proyectar los flujos con mayor

¹⁶ Para el caso francés, véase www.aft.gouv.fr/rubriques/_119.html; para el australiano, www.finance.gov.au/cbms/; para el de Estados Unidos, www.fiscal.treasury.gov/fsprograms/fs_payments.htm; para el de los Países Bajos, www.dsta.nl/english/Subjects/Payment_systems. El estudio de Pattanayak y Fainboin (2011) incluye a Inglaterra, Suecia y Nueva Zelanda.

precisión. En 2012, 8 países hacían planes anuales y trimestrales, mientras que en 2014, los hicieron 15 de los 16. Catorce países prepararon planes mensuales en base diaria, que es una práctica recomendada y seguida en los países avanzados (Lienert, 2009). Una buena práctica recomienda preparar planes trimestrales mensualizados: solamente 8 países lo hacen (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana).

La modalidad de revisión de los planes que más practican los países de América Latina es diaria y mensual, lo que también es reconocido como buena práctica por Gardner y Olden (2013) quienes sostienen: “a menudo la base es una proyección diaria durante el mes próximo, semanal para los dos meses siguientes y mensual para el resto del año fiscal”. El horizonte de planificación, la incorporación de innovaciones tecnológicas, mayores esfuerzos de coordinación —en particular con las agencias administradoras de tributos— y hasta la inclusión de complejas técnicas —como la incorporación de simulaciones de Montecarlo y modelos econométricos— son algunos de los factores que han incidido en la mejor planificación de caja en los últimos tres años.

Indicadores de recaudación y pagos

En la mayoría de los países, la planificación de caja se hace en planilla Excel; en pocos países se han desarrollado sistemas de caja que interactúan con el SIAF. Las encuestas de FOTEGAL revelan que con el uso de la tecnología de la información y comunicación (TIC) se han dado varias mejoras tanto en lo relativo a los ingresos —recaudación de impuestos— como a los pagos.

En lo relativo a los ingresos, se observa que se prefiere el uso de la transferencia electrónica para la recaudación sobre el uso de efectivo, cheque o tarjeta de crédito. En cambio, se observa que los países no han podido reducir los días que los ingresos fiscales permanecen en los bancos antes de remitirlos a la Tesorería. En cada encuesta, el 70% de los países sigue manteniendo que los recursos permanecen entre 1 y 3 días en los entes de recaudación. Solo dos países reciben los recursos luego de 4 días.

El cuadro 2.4 resume la situación de los países en tres elementos que condicionan la velocidad y efectividad del ingreso de los fondos a la caja del Gobierno y sus costos asociados.

Con la incorporación de TIC en la recaudación y el pago electrónico, en los sistemas de compensación interbancarios existe una tendencia a disminuir

las cuentas ordinarias en bancos comerciales; no obstante, en tanto que esto no se optimice, existen varios mecanismos a través de los cuales se retribuye al sistema financiero por la intermediación/transferencia de la recaudación. Las tres modalidades son: i) comisión explícita como porcentaje de la recaudación; ii) días de retención de los cobros (*float*) (no explícito), y iii) comisión por transacción.

La modalidad de remuneración de servicios más común es el pago por transacción, que está en práctica en 12 de los 16 países. Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica no la han implementado. Cuatro países (Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay) tienen las tres modalidades de remuneración. Brasil combina dos métodos de remuneración, ya que los bancos reciben un porcentaje de lo recaudado y también se benefician con unos días de retención. En Colombia los bancos pueden mantener los recursos cinco o más días antes de transferirlos a la CUT. Es importante indicar que en este proceso también intervienen las unidades responsables de la recaudación tributaria.

Respecto a los pagos por medio electrónico, la información no es uniforme, y pocos países tienen desglosado su método de pago por tipo de gasto. Trece países (Brasil, El Salvador, Colombia, Uruguay, Ecuador, Guatemala,

CUADRO 2.4 CONDICIONES DE RECAUDACIÓN DE RECURSOS A LA TESORERÍA

Condición	Período (días)	País
Días de permanencia de los ingresos fiscales en los bancos	0 días	Bolivia, Costa Rica, México, Paraguay y Uruguay (80%)
	Entre 1 y 3 días	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana (20%)
	Entre 4 y 5 días	Guatemala
	≥5 días	Colombia
Reducción reciente en el número de días de permanencia	Sin reducción	Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay
	1 día	El Salvador, Perú y República Dominicana
Facultad de la Tesorería de negociar la remuneración de los servicios bancarios	Sí tiene facultad de negociación	Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay
	NO tiene facultad de negociación	Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de FOTEGAL 2014 (Fainboim y Varea, 2014).

México, Perú, República Dominicana, Bolivia, Honduras, Costa Rica y Chile) muestran porcentajes de pago electrónico de entre 90% y 100% de los gastos. La operatividad de la TIC en el sistema de pagos ha mejorado sustancialmente a pedido de los beneficiarios de los pagos (transferencia electrónica).

Financiamiento del déficit e inversión del superávit

Al no existir un modelo estándar de saldo óptimo de caja, el tesorero debe cubrir sus necesidades de liquidez identificando el “colchón de liquidez”, que es un ahorro temporal en previsión de un potencial período de illiquidez. Nueve países (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) utilizan distintos mecanismos para constituir el colchón de liquidez: i) proyección de datos históricos, estimados y observados de la programación de flujos de efectivo; ii) modelos de administración de efectivo en base al saldo disponible de cuentas, y iii) análisis de liquidez. En el capítulo 4 se presentan más detalles de la situación en cada país.

Experiencia de países que aplican indicadores de gestión de desempeño

La Agence France Trésor, que administra la CUT de Francia, calcula tres indicadores de gestión de la cuenta, y sus resultados se incorporan en sus informes al Parlamento:¹⁷

- Maximización del retorno de las inversiones temporales de caja. Se calcula como el diferencial del rendimiento de los depósitos de caja y el indicador de resultados EONIA (por las siglas de *Euro Overnight Index Average*). Luego se fija un objetivo para ese diferencial.
- Optimización del saldo de la CUT en el Banco de Francia, según las condiciones de mercado. Se calcula por el porcentaje de días en los que se puede recurrir al mercado a levantar recursos de bajo costo, para que el saldo de la CUT al final del día llegue a determinados niveles (entre €70 y €80 millones). Este porcentaje puede ser comparable con los días en los que los saldos son de entre €290 y €310 millones, que los recursos del mercado son más onerosos.
- Aviso previo de tesorería de transacciones con cargo a la CUT. Corresponde al porcentaje de las transacciones financieras de más de €1

¹⁷ Véase www.aft.gouv.fr/rubriques/objectives_188.html.

CUADRO 2.5 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LOS INDICADORES DEL OBJETIVO 1: MAXIMIZACIÓN DEL RETORNO DE LAS INVERSIONES TEMPORALES DE CAJA

	Unidad	2011 actual	2012 actual	2013 APP objetivo
Intereses ganados en depósitos con prestamistas primarios		EONIA +0,064	EONIA +0,085	EONIA
Intereses ganados en repo (operaciones garantizadas con depósitos del Gobierno)	%	Swap EONIA -0,089	Swap EONIA -0,089	Swap EONIA -0,02

Fuente: Agence France Trésor (www.aft.gouv.fr/rubriques/average-end-of-day-balance_189.html#).

millón notificado antes de las 16:00 del día anterior. Es un requisito de notificación previa a los gobiernos locales, que se extendió a los organismos públicos nacionales en 2007.

Los resultados publicados evidencian que en todos los casos se alcanzaron los objetivos planteados, y en algunos se superaron, como fue el caso de los objetivos 2 y 3. Como se puede apreciar en los siguientes cuadros, el uso de los indicadores permitió obtener tres resultados concretos: optimizar los saldos de la CUT (en base a información anticipada de solicitudes de pago de monto elevado); contar con una estrategia de minimización del costo financiero cuando se requiere recurrir al mercado, y mejorar los retornos financieros de las inversiones temporales realizadas, en base a un indicador de resultados (*benchmark*) definido.¹⁸

Para el caso del objetivo 2, que consiste en la optimización del saldo de la CUT en el Banco de Francia, en 2013, el Tesoro francés recurrió al mercado a solicitar fondos en fechas en las que el costo financiero de estos era de los más bajos.

En el caso del objetivo 3 (cuadro 2.6), se superó la meta prevista de 2012, lo que permitió que el Tesoro contara con información relevante sobre la cantidad de pagos de monto elevado y proveyera los recursos necesarios para realizar tales pagos sin atrasos.

En América Latina, Chile y México tienen en sus Tesorerías indicadores de desempeño definidos. Chile tiene nueve indicadores de eficacia/producto que son publicados anualmente. Entre los principales están: i) saldo

¹⁸ Fuente: Agence France Trésor (www.aft.gouv.fr/documents/%7BC3BAF1F0-F068-4305-821D-B8B2BF4F9AF6%7D/publication/attachments/23912.pdf).

CUADRO 2.6 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LOS INDICADORES DEL OBJETIVO 3: AVISO PREVIO DE TESORERÍA DE TRANSACCIONES CON CARGO A LA CUT

	2011	Objet. 2012	Real 2012
Porcentaje de transacciones financieras de gobiernos locales superiores a €1 millón publicadas en el Tesoro que se notificaron con antelación	95%	95%	97%
Porcentaje de transacciones financieras de entes del Gobierno nacional superiores a €1 millón publicadas en el Tesoro que se notificaron con antelación	98%	95%	97%

Fuente: Agence France Trésor (www.aft.gouv.fr/rubriques/average-end-of-day-balance_189.html#).

promedio mensual en la CUT en pesos chilenos; ii) saldo promedio mensual en la cuenta corriente del banco del Estado en dólares; iii) promedio anual de los porcentajes de egresos realizados a través de transacciones electrónicas en todas las Tesorerías del país; iv) porcentaje anual promedio de egresos realizados por Operación Renta a través de operaciones electrónicas; v) porcentaje anual de pagos recibidos en la Tesorería general a través de medios electrónicos de pago; vi) evaluación promedio de satisfacción de los ciudadanos, y vii, viii y ix) indicadores de recuperación de deudas en cobro judicial a pequeños, medios y grandes deudores.¹⁹

La Dirección de Presupuesto de Chile (DIPRES) publica los resultados completos de todos sus productos. Para ejemplificar los resultados de la aplicación de los indicadores se toman dos indicadores, el de pagos electrónicos por parte de las Tesorerías del país y el de los saldos promedio de las CUT en moneda nacional y extranjera.

El indicador de pagos electrónicos se calcula como una fracción, en la que el numerador es la suma de los porcentajes de egresos pagados a través de depósito electrónico en cada Tesorería, y el denominador es el total de Tesorerías consideradas en el cálculo. Este indicador procura automatizar procesos en las Tesorerías del país y, en términos de gestión de caja, hacer más eficientes los pagos a proveedores y los pagos de sueldos (cuadro 2.7).

En cuanto a los saldos promedio de la CUT, estos indicadores miden los promedios de los saldos diarios disponibles en pesos y dólares, respectivamente, en la Cuenta Única Fiscal sin invertir. Este indicador tiene como

¹⁹ Véase www.dipres.gob.cl/595/articles-112624_doc_pdf.pdf.

CUADRO 2.7 INDICADORES DE DESEMPEÑO DE USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LA TESORERÍA DE CHILE

Indicador	Fórmula de cálculo	Efectivo 2012	Efectivo a junio de 2013	Estimado 2013	Meta 2014
Promedio anual de los porcentajes de egresos realizados a través de transacciones electrónicas en todas las Tesorerías del país	Sumatoria de los porcentajes de egresos pagados por transacciones electrónicas por cada Tesorería en el año t / Número total de Tesorerías en el año t	0,8%	84,1%	83,4%	82,2%
Porcentaje anual de egresos por Operación Renta realizados a través de transacciones electrónicas	(Número de transacciones electrónicas para el pago de egresos por Operación Renta en el año t / Número total de egresos por Operación Renta en el año t)*100	73%	82%	76%	76%
Porcentaje anual de pagos recibidos en la Tesorería General a través de medios electrónicos de pago	(Cantidad de pagos recibidos en cajas de la Tesorería General por medios electrónicos de pago en el año t / Cantidad total de pagos recibidos en cajas de la Tesorería General en el año t)*100	64%	78,5%	64%	57%

Fuente: Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile (www.dipres.gob.cl/595/articulos-112624_doc_pdf.pdf).

objetivo evaluar que una vez cerradas las mesas de dinero, los saldos disponibles sean lo menores posibles, y que el excedente diario se haya invertido en diversos instrumentos financieros. Como lo señala la DIPRES, “la meta fijada se plantea como un techo máximo permitido, por tanto la gestión que realiza la Tesorería es invertir el máximo de recursos en forma rentable y minimizar el saldo disponible no invertido al cierre del mercado financiero, considerando los ingresos recibidos y los egresos de fondos efectuados diariamente” (cuadro 2.8).

CUADRO 2.8 INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL USO DE SALDOS PROMEDIO DE LA CUT EN LA TESORERÍA DE CHILE

Indicador	Fórmula de cálculo	Efectivo			
		2012	a junio 2013	2013	Meta 2014
Saldo promedio mensual en Cuenta Única Fiscal en pesos chilenos	Sumatoria de promedios mensuales de saldos disponibles en Cuenta Única Fiscal en el año t / Número de meses del período evaluado en el año t	CLP\$2.484 millones	CLP\$2.600 millones	CLP\$5.965 millones	CLP\$1.500 millones
Saldo promedio mensual en Cuenta Corriente del Banco del Estado en dólares de EE.UU. No. 506-5	Sumatoria de promedios mensuales de saldos disponibles en la cuenta No. 506-5 / Número de meses del período evaluado	US\$7.082	US\$6.558	US\$7.276	US\$10.000

Fuente: Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile (www.dipres.gob.cl/595/articles-112624_doc_pdf.pdf).

Nota: Los valores correspondientes al saldo promedio mensual en cuenta corriente del Banco del Estado están expresados en millones de dólares de EE.UU.

La Tesorería de la Federación de México (TESOFE), como parte de su programa de Gestión para Resultados del Gobierno, cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) que contiene indicadores de proceso institucional y dos de gestión de caja que son: i) porcentaje de ingresos del Gobierno federal captados en la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y ii) porcentaje de pagos oportunos efectuados.²⁰

TESOFE también tiene una matriz de indicadores de 16 procesos, que forma parte de su Certificación de Calidad ISO 9001:2008. Los indicadores están

²⁰ Véase www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/SED. Los indicadores de gestión de caja de la TESOFE son de carácter confidencial, y los únicos que se publican son los que se incluyen en la MIR. El seguimiento de los resultados obtenidos en los indicadores de la MIR puede verse en: www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosPrograma.do?ciclo=2014&r=6&ip=E&p=003&msd=4.

asociados a cada uno de los departamentos de la Tesorería: Subtesorería de Operación tiene 9 procesos; Subtesorería de Contabilidad y Control Operativo, 2 procesos; Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, 1 proceso; Dirección General de Asuntos Jurídicos, 3 procesos, y Coordinación Administrativa, 1 proceso.

Aparte de la experiencia francesa, cuyos resultados de la aplicación de los indicadores sustentan decisiones de inversión y provisión de recursos, y cuya información es reportada al Parlamento, en los otros casos, los indicadores son usados para fines de monitoreo y control.

Indicadores de gestión de caja esenciales

Los indicadores PEFA son importantes porque tienen una cobertura significativa de países y en algunos casos hay también revaluaciones, lo cual permite seguir la evolución a lo largo del tiempo. Existen PEFA para 14 países de los 26 de América Latina y el Caribe, pero son de años distintos, lo que dificulta la comparación entre países. En caso de no contar con un diagnóstico previo más específico, para evaluar una tesorería con un PEFA se pueden reordenar algunas dimensiones de sus indicadores para obtener, con las limitaciones correspondientes, una aproximación de la situación de la Tesorería. El cuadro 2.9 sintetiza este enfoque práctico de reordenamiento y lo que miden estas dimensiones del PEFA.

CUADRO 2.9 INDICADORES Y DIMENSIONES REORDENADAS DEL PEFA

Etapas del ciclo de caja	Metodología e indicador (o dimensión)	Explica la gestión de efectivo	Explica la capacidad institucional
Planificación de caja	PEFA ID-16, primera dimensión: Previsión y seguimiento de los flujos de caja	X	X
Ingresos de caja	PEFA ID-15, segunda dimensión: Eficacia en la transferencia de tributos a la Tesorería		X
Gastos de caja	PEFA ID-16, segunda dimensión: Confiabilidad y horizonte de la información proporcionada a los MDO sobre topes máximos de gasto	X	
	PEFA ID-20, primera dimensión: Eficacia de los controles internos del gasto	X	X
Consolidación de saldos	PEFA ID-17, segunda dimensión: Capacidad de consolidar los saldos de caja del Gobierno		X

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 2.9 INDICADORES Y DIMENSIONES REORDENADAS DEL PEFA (cont.)

Etapa del ciclo de caja	Metodología e indicador (o dimensión)	Explica la gestión de efectivo	Explica la capacidad institucional
Saldos de caja (atrasos)	PEFA ID-4, primera dimensión: (Saldo atrasos / Gasto público total)*100	X	
Otros: seguimiento de atrasos	PEFA ID-4, segunda dimensión: Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos		X

Fuente: Elaboración propia.

La encuesta de FOTEGAL es más detallada y constituye un referente para abordar procesos institucionales de Tesorería que alinean los incentivos para hacer más eficiente la gestión de caja. Según la encuesta de FOTEGAL, los indicadores utilizados por Chile, Francia y México son los que mejor abordan la medición cuantitativa del desempeño de la gestión de caja.

Por lo tanto, parte de los indicadores utilizados por estos países responden a las necesidades identificadas en la sección 2, pero todavía requieren ser completados para cubrir todo el ciclo de caja. No se pretende que el grupo de indicadores cubra todos los procesos de la gestión de liquidez, ni que sea completo, pero sí que incluya aquellos que son básicos y esenciales para medir el desempeño de las Tesorerías.

Así, se aplicó a los países de FOTEGAL un conjunto de 20 indicadores cuantitativos para evaluar la gestión financiera, lo que evidenció que los indicadores propuestos son los relevantes, aunque varios de ellos requirieron un ajuste para que sean comparables y reflejen elementos tales como el nivel de desarrollo y la capacidad institucional de las Tesorerías de América Latina; la vigencia de los sistemas integrados de administración financiera, y la práctica, cultura y uso de indicadores para la toma de decisiones.

Se identifican áreas del ciclo de caja en las que varios países cuentan con algún tipo de indicador. Tal es el caso de la planificación de caja (México), de la medición de ingresos y pagos con medios electrónicos (Chile), del desempeño del retorno de las inversiones de los saldos de la CUT y en el caso de faltante, el costo financiero (Francia). Y si los faltantes son recurrentes, se monitorea la acumulación de atrasos. No obstante, hay áreas en las que más allá de las consideraciones institucionales señaladas, se ratificó que se debe incluir indicadores que son importantes, pero que no han sido

definidos. A esto cabe agregar la capacidad de medir: i) los flujos de ingresos y pagos por medio de la CUT, que es la herramienta de transferencia de recursos y, por otro lado, la cobertura de la CUT en términos institucionales para dimensionar en forma real su alcance,²¹ y ii) la eficiencia de recaudación y pagos en términos de tiempo (días de recaudación vs. días de pago).

Basado en todo lo anterior, el cuadro 2.10 define los 10 indicadores básicos para iniciar un ejercicio de evaluación de la eficiencia de la gestión de caja.

CUADRO 2.10 INDICADORES DE GESTIÓN DE CAJA

Fase/etapa estratégica a la que corresponde el indicador	Forma de cálculo del indicador	Objetivo
Planificación de caja	Monto pagado por mes/Monto planificado por mes (en porcentaje). Un indicador de la ejecución presupuestaria se podría obtener usando la ejecución presupuestaria por mes (tomada del SIAF) como denominador.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la calidad del plan de caja en términos de proyecciones • Prevenir faltantes o sobrantes de caja • Dar seguimiento a la ejecución presupuestaria
Recaudación de ingresos	Monto de ingresos captados por la Tesorería por medio de la CUT/Monto total de ingresos recibidos por medio de cualquier cuenta (en porcentaje)	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la centralización de pagos por medio de la CUT
	Monto mensual de ingresos a la Tesorería a través de medios electrónicos/Monto mensual total de ingresos a la Tesorería (en porcentaje)	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener los recursos disponibles más rápido, de forma más oportuna • Eliminar procesos manuales que aumentan los costos de transacción
	Tiempo en efectivizar las transferencias de la recaudación al tesoro (en días)	
Ejecución de pagos	Monto de pagos del Gobierno que la Tesorería ejecuta por medio de la CUT/Monto de pagos del Gobierno realizados por medio de cualquier cuenta (en porcentaje)	<ul style="list-style-type: none"> • Tener mayor control de los gastos del Estado por medio de la CUT • Mejor contabilidad

(continúa en la página siguiente)

²¹ La aplicación de indicadores relacionados con la CUT evidencia que las Tesorerías tienen diferentes criterios para medir la cobertura de la CUT en el Gobierno central.

CUADRO 2.10 INDICADORES DE GESTIÓN DE CAJA (continuación)

Fase/etapa estratégica a la que corresponde el indicador	Forma de cálculo del indicador	Objetivo
	Monto mensual de pagos realizados por la Tesorería con medios electrónicos/Monto mensual total de pagos realizados por la Tesorería (en porcentaje)	<ul style="list-style-type: none"> • Dar mayores oportunidades y beneficios a los receptores de pagos • Reducir el número de días en que los beneficiarios de pagos pueden recibir sus recursos
	Tiempo en efectivizar pagos desde la Tesorería al beneficiario (en días)	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer pagos más rápidos y fiables
Cobertura de la CUT	Total de instituciones en CUT/Total de instituciones del Gobierno central bajo cobertura de CUT (en porcentaje)	<ul style="list-style-type: none"> • Optimizar el manejo de la CUT en el rol de centralizador de los recursos del Estado • Tener más conocimiento de giro financiero de las instituciones del Estado
Rendimiento de excedentes de la CUT	Tasa de remuneración de la CUT (en porcentaje)	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener un rendimiento por el costo de oportunidad del dinero del Estado. Como referencia comparativa se puede utilizar la tasa del banco central, pero es de esperar que el tamaño del mercado y una gestión prudente puedan limitar significativamente este rendimiento
Atrasos	Saldo de atrasos. ^a Puede tomarse el resultado de la primera dimensión del ID- 4 del PEFA	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar y establecer una política que minimice la acumulación de atrasos.

Fuente: Elaboración propia.

^a Alternativamente, se puede medir el monto de gastos en atrasos como porcentaje del gasto total. Como este indicador implica tener información de ejecución presupuestaria, si no estuviera disponible, se puede incluir el saldo de deuda flotante al final del ejercicio fiscal.

El uso regular de este conjunto de indicadores podría ser la base de una estrategia de modernización de las tesorerías que conduzca a una gestión de caja moderna afectando “las operaciones, las finanzas y los balances del Gobierno, el banco central y los bancos comerciales” (Pessoa y Williams, 2012). Por ejemplo, tomar decisiones sobre el tiempo para efectivizar las transferencias al Tesoro o desde el Tesoro, afecta la relación entre el Ministerio de Hacienda y el banco central, y entre estos y los bancos comerciales. Lo que en

CUADRO 2.11 DEFINICIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA (BENCHMARKS) A ALCANZAR CON LA APLICACIÓN DE LOS INDICADORES DE TESORERÍA

Indicador	Punto de referencia (<i>benchmark</i>)	Acción de corto plazo — Decisión
1 Monto pagado por mes en relación con el monto planificado por mes (en porcentaje)	El objetivo podría ser no superar el 5% de desviación entre lo planificado y lo ejecutado, y no acumular las desviaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Si la desviación es positiva en más del 5%, invertir los saldos de la CUT. • Si la desviación es negativa en más del 5%, proveer el financiamiento al menor costo. • Evitar que la desviación negativa se vaya acumulando mes a mes, con riesgo de acumular atrasos en los pagos.
2 Ingresos captados por la Tesorería por medio de la CUT en relación con el total de ingresos recibidos por el Gobierno general (en porcentaje)	El objetivo de la CUT debe ser concentrar el 100% de los ingresos del Gobierno central en la CUT.	<ul style="list-style-type: none"> • Comparar con el indicador de pagos para medir la holgura de liquidez (diferencia de los porcentajes). • Si el porcentaje de pagos es mayor, elaborar una estrategia para incrementarlo, identificando los ingresos de las instituciones que no están en la CUT. • Si existe calce con el porcentaje de pagos, no se requeriría tomar medidas, pero sí implementar un sistema de monitoreo para prevenir el descalce.
3 Ingresos mensuales recibidos en la Tesorería a través de medios electrónicos en relación con el total de ingresos mensuales de la Tesorería (en porcentaje)	La meta debe ser que el 100% de los ingresos se reciba en forma electrónica.	<ul style="list-style-type: none"> • Minimizar y eliminar progresivamente los mecanismos manuales de pago (cheques y efectivo). • Comparar con el indicador de pagos para medir la holgura de liquidez (diferencia de los porcentajes). • Si el porcentaje es inferior, elaborar política y luego una estrategia para incrementarlo: p. ej., mediante acuerdos con proveedores y adquisición de la tecnología necesaria.
4 Tiempo en efectivizar las transferencias de la recaudación desde los bancos recaudadores hasta la CUT (en días)	El objetivo debe ser que las transferencias se realicen el mismo día. ^a	<ul style="list-style-type: none"> • Negociar con los bancos recaudadores la transferencia en el mismo día. • Utilizar los medios disponibles de transferencias interbancarias. • Desarrollar el SIAF para permitir realizar la recaudación el mismo día.^b

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 2.11 DEFINICIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA (BENCHMARKS) A ALCANZAR CON LA APLICACIÓN DE LOS INDICADORES DE TESORERÍA (continuación)

Indicador	Punto de referencia (benchmark)	Acción de corto plazo — Decisión
5 Pagos del Gobierno central que la Tesorería ejecuta por medio de la CUT en relación con el total de pagos del Gobierno central (en porcentaje)	La meta debe ser que todos los pagos (100%) se realicen por medio de la CUT.	<ul style="list-style-type: none"> • Comparar con el indicador de ingresos para medir la holgura de liquidez (diferencia de los porcentajes). • Si existe calce con el porcentaje de ingresos, no se requeriría tomar medidas.
6 Pagos mensuales realizados por la Tesorería con medios electrónicos en relación con el total mensual de pagos realizados por la Tesorería (en porcentaje)	La meta debe ser que 100% de los pagos se realice de forma electrónica.	<ul style="list-style-type: none"> • Comparar con el indicador de ingresos para medir la holgura de liquidez (diferencia de los porcentajes). • Si el porcentaje es inferior, elaborar una estrategia para incrementarlo.
7 Tiempo en efectivizar pagos desde la Tesorería al beneficiario (en días)	El objetivo debe ser pagar el mismo día.	<ul style="list-style-type: none"> • Negociar con los bancos pagadores el pago el mismo día. • Utilizar los medios disponibles de transferencias interbancarias. • Desarrollar el SIAF para que sea posible hacer los pagos el mismo día.
8 Parte de instituciones del Gobierno central en la CUT en relación con el total de instituciones del Gobierno central (en porcentaje)	La meta es tener 100% de las entidades del Gobierno central en la CUT.	<ul style="list-style-type: none"> • Definir una política de las instituciones y los recursos que deben ingresar y ser manejados en la CUT. • Elaborar una estrategia y plan de acción y monitoreo para ir incorporando instituciones faltantes.
9 Rendimiento financiero de los saldos invertidos de la CUT en comparación con las tasas de mercado (puede ser medido por el diferencial de tasas — <i>spread</i> — en valor nominal, que represente los resultados de la inversión; en porcentaje de las inversiones)	La meta podría ser recibir una remuneración igual a la tasa básica del banco central.	<ul style="list-style-type: none"> • Definir parámetros de riesgo de seguridad, de liquidez y de rentabilidad. • Elaborar e implementar una política de inversión de los excedentes de caja que incluya los parámetros de riesgo definidos, y que permita alcanzar el punto de referencia definido.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 2.11 DEFINICIÓN DE LOS PUNTOS DE REFERENCIA (BENCHMARKS) A ALCANZAR CON LA APLICACIÓN DE LOS INDICADORES DE TESORERÍA (continuación)

Indicador	Punto de referencia (benchmark)	Acción de corto plazo — Decisión
10 Saldo de atrasos Porcentaje de pagos en retraso en relación con el total de pagos en el año fiscal.	El PEFA define como “A” una acumulación de atrasos menor que 2% del total de gastos.	<ul style="list-style-type: none"> • Definir la regla a partir de la cual un pago debido está en retraso. La práctica internacional es de 30 días de la emisión de la factura. • Establecer una política de prelación de pagos. • Establecer un monitoreo, control de atrasos.^c • Definir una regla de pago de interés a partir del primer día de atraso.

Fuente: Elaboración propia.

^a Tener más días de pago que días en que se efectivizan ingresos puede ser parte de una política de mantener un nivel de “colchón de liquidez”, sin embargo puede tener repercusiones en la política monetaria y la velocidad de ejecución de la inversión.

^b El SIAF es una herramienta que ayudaría a cubrir varias aristas de la Tesorería. Empezando por las proyecciones del flujo de caja, la cobertura de la CUT y la interoperatividad de la CUT con la gestión de pagos y de deuda (USAID, 2014).

^c Se sugiere tomar en cuenta también el anexo 1 de Flynn y Pessoa (2014), que es una matriz con acciones de plazo inmediato (durante el año), de corto plazo (de uno a tres años) y de mediano plazo en los ámbitos legal, de credibilidad del presupuesto, de rendición de cuentas del Gobierno, de reporte y transparencia fiscal, de manejo de caja, de marco institucional, de controles internos y de sistema de información financiera. También en el mismo documento, se sugiere revisar el anexo 2, donde figura una muestra de países que adoptaron medidas para mitigar la acumulación de atrasos.

última instancia se busca es la reducción de los saldos ociosos en beneficio del Tesoro; para esto, el cuadro 2.11 puede ser una herramienta que guíe la toma de decisiones.

CONCLUSIONES

FOTEGAL, apoyado en los organismos internacionales, ha sido una fuente de cooperación Sur-Sur y ha generado un acervo significativo de conocimiento especializado en la gestión de tesorería. Las encuestas de FOTEGAL dan información para que los países puedan compararse y para uso en estudios de GFP, pero es necesario sistematizarlas, diferenciando preguntas e indicadores de capacidad institucional y de gestión de caja.

Se analizaron tres grupos de indicadores: PEFA, OBI y los de la encuesta de FOTEGAL. Los indicadores PEFA son útiles porque fueron aplicados



en una cantidad significativa de países, lo que permite una buena comparación entre prácticas. Los indicadores PEFA y OBI tienen cobertura similar, pues evalúan con un enfoque de brechas y de cumplimiento normativo y de procesos (Andrews, 2013). Los indicadores de FOTEGAL son más amplios y cuantitativos y tienen una periodicidad de actualización anual. Los indicadores de Tesorería de las tres metodologías permiten tener una visión inicial de la capacidad institucional de una Tesorería.

Este capítulo diferencia los indicadores de procesos institucionales de carácter cualitativo de los indicadores de resultados y eficiencia de la gestión de caja, de carácter cuantitativo. Los primeros inciden indirectamente en la gestión de liquidez, mientras que los segundos tienen como función repercutir directamente en los saldos.

Entre los países analizados se observan pocas diferencias en la planificación de caja, y brechas mayores en la implementación y cobertura de la CUT y en el tratamiento de atrasos. De hecho, los atrasos de pagos han merecido significativa importancia en la literatura especializada reciente. Flynn y Pessoa (2014) describen en forma detallada las causas que originan dilatar las obligaciones de parte de las Tesorerías, y explican los impactos económicos que puede tener la acumulación crónica de pagos en atraso. Aparte de las seis causas señaladas (reducción del crecimiento económico, posicionamiento de los lucradores de rentas, reducción en la confianza de la política fiscal, los costos fiscales de segundo nivel, incremento en el costo de la provisión de servicios, incremento en las tasas de interés, y reducción o interrupción de la provisión de servicios públicos), se podría sumar otro sobre los riesgos de gobernabilidad. Una acumulación crónica y excesiva de pagos en atraso puede conducir a un incremento y descontrol de la deuda pública. Si los nuevos niveles de endeudamiento comprometen la capacidad de pago y el riesgo de cesación de pagos es alto, se generan riesgos e incentivos de desgobernabilidad y de repudio de los nuevos contratos de deuda (Bulow y Rogoff, 1989).

Los atrasos deben ser manejados, pero también son el resultado de toda una cadena previa de políticas, estrategias, instrumentos y mecanismos operativos que viabilizan la ejecución presupuestaria por medio de la Tesorería (Radev y Khemani, 2009). El manejo presupuestal tiene efectos sobre la gestión de caja y ambos procesos no deben verse aislados. Al vincular el presupuesto con la planificación de caja, se procura que el mismo se convierta en una herramienta estratégica de la gestión para generar credibilidad en la ejecución del presupuesto.

A partir del uso de indicadores de desempeño en Francia, Chile y México, la gestión de activos y pasivos, los elementos sugeridos por Lienert (2009)

para modernizar la gestión de caja y las condiciones para construir indicadores aplicables, se concluye que los 10 indicadores del cuadro 2.10 contemplan el ciclo de caja, y pueden ser los básicos para introducir incentivos a fin de mejorar la gestión. Estos indicadores son de alcance parcial, y no se pretende sino cubrir una parte de los indicadores que pueden ser esenciales.

Los resultados de la aplicación regular de estos 10 indicadores podría servir de apoyo a dos tipos de decisiones: operativas y de coordinación institucional. El objetivo de estas decisiones debe ser incrementar la velocidad de ejecución de los recursos del presupuesto. Seis indicadores (tres de recaudación y tres de pagos) generan sustento de decisiones operativas tendientes a aumentar la disponibilidad de recursos y a controlar mejor los descalces del flujo de caja. Dos indicadores (de planificación y cobertura de la CUT) procuran mejorar la coordinación institucional para darle eficiencia a la ejecución presupuestaria. El indicador de desviación de la planificación de caja permite a la tesorería mejorar la calidad de las proyecciones de ingresos y gastos y anticiparse a las necesidades de financiamiento, lo cual controla riesgos de la programación financiera. El indicador de la CUT propone, mediante una eficiente coordinación institucional, tener mayor información de los recursos del Gobierno general manejados por la Tesorería. Los restantes dos indicadores de administración de saldos positivos o negativos sirven de apoyo para tomar decisiones estratégicas de inversión o, en su defecto, de endeudamiento de corto plazo.

La aplicación piloto durante 2015 de estos 10 indicadores en algunos países de América Latina demostró la complejidad para lograr resultados que sean comparables entre los países, con lo que se concluye que es necesario que estos indicadores sean aplicados siguiendo estrictamente los mismos criterios y de forma homogénea por todas las Tesorerías (véase un ejemplo de la aplicación de los indicadores en el caso de Uruguay en el anexo II).

En conclusión, en el cuadro 2.11 se desarrollaron algunos puntos de referencia (*benchmarks*) para que las Tesorerías puedan contar con algunas referencias de buen desempeño, además de comparar sus resultados con los de otras Tesorerías.

ANEXOS

ANEXO I ENCUESTA SOBRE GESTIÓN DE TESORERÍA PARA TESOREROS DE AMÉRICA LATINA—2015^a

PLANES DE CAJA

1. ¿Qué tipo de planes prepara la Tesorería? Marque todas las opciones que correspondan priorizando del 1 en adelante el plan que más utiliza (siendo 1 el más relevante, luego 2, y así sucesivamente):
- Planes anuales mensualizados de caja ()
 - Planes trimestrales mensualizados ()
 - Planes trimestrales en base diaria ()
 - Planes mensuales en base diaria ()
 - Otro(s): _____

2. ¿Con qué frecuencia se revisan y actualizan los flujos contenidos en los planes de caja a los que hace mención el apartado anterior que prepara la Tesorería? Marque todas las opciones que correspondan:
- Diaria () para los planes.....(mensuales, trimestrales)
 - Semanal () para los planes.....(mensuales, trimestrales)
 - Mensual () para los planes.....(anuales)
 - Otra: _____

Indique además si las actualizaciones de los planes de caja son de base rodante

- Revisión de base rodante ()
- Revisión no es de base rodante ()

3. ¿Se realiza una conciliación ex-post de la precisión de los pronósticos de caja contenidos en los planes (comparación de los pronósticos contenidos en los planes frente a los flujos de caja efectivos)?
- Sí (). En tal caso, ¿con qué frecuencia? _____
Por ejemplo, conciliación mensual de los pronósticos frente a los flujos reales efectivos
 - No (). En tal caso, por favor, explique las razones: _____

4. Indique si se han producido cambios que hayan afectado a la planificación de la caja en los últimos 3 años, priorizando el cambio que más ha afectado (siendo 1 el más relevante, luego 2, y así sucesivamente):
- () Innovaciones tecnológicas
 - () Adopción de un pequeño sistema (o módulo) para proyecciones
 - () Uso de share-point para alimentar las proyecciones
 - () Cambios en el horizonte del plan
 - () Frecuencia de las actualizaciones
 - () Cambios en los métodos de proyección
 - () Otros, especifique _____

5. Monto pagado por mes / Monto planificado de pagos por mes para el año 2014, para cada uno de los meses.

6. Monto pagado por mes / Monto presupuestado por mes para el año 2014, para cada uno de los meses.

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

RESERVA DE LIQUIDEZ Y EXCEDENTES DE CAJA ESTRUCTURALES

7. ¿Identifica el Tesoro el colchón o reserva de liquidez que mantiene para propósitos de gestión de caja de corto plazo?
- No ()
 - Sí (). En tal caso, ¿Qué metodología se utiliza para identificar este colchón? Por favor, descríbala en todo el espacio que requiera. _____
8. ¿Identifica el Tesoro los excedentes estructurales? ¿Cómo los cuantifica? ¿Dónde se invierten estos excedentes “estructurales”? Por favor, indique el orden de prioridad; empiece por 1 como prioritario, 2 el siguiente, y así sucesivamente.
- () Banco central
 - () Banca comercial
 - () Banca de desarrollo
 - () Otros intermediarios
 - () Mercado de capitales doméstico y/o internacional
 - () Se ha creado con ellos un fondo de estabilización, cuyos recursos deben invertirse en _____
9. ¿Identifica el Tesoro los recursos faltantes (o necesidades) de caja, es decir, el efectivo que probablemente será requerido para financiar necesidades temporales u ocasionales?
- No (). Explique por qué no. _____
 - Sí (). En tal caso, ¿qué metodología es utilizada para identificar estos recursos faltantes? _____
10. Los faltantes (o necesidades) ocasionales de liquidez se financian:
- con letras del Tesoro ()
 - con créditos de corto plazo del Banco Central () o del banco público donde se ubica la CUT ()
 - con créditos de corto plazo de la banca comercial ()
 - otro ()

DEUDA FLOTANTE

11. Sobre la deuda flotante, ¿Existe una definición legal sobre los atrasos?
- No ()
 - Sí () _____ (indique el número y artículo de la ley y cítelos)
- ¿A cuánto asciende la deuda flotante existente al final de cada año, en 2013 y 2014? _____
- ¿Cuál es su vida promedio en meses a diciembre de 2014? _____
- ¿Se produce un informe sobre su situación? _____ (indique la periodicidad)
- ¿Se prevé en la ley o en otra normativa qué tipo de gasto tiene prioridad en el pago? _____

CUENTA ÚNICA DE TESORERÍA

12. ¿Ha cambiado en el último año el marco legal y/o los reglamentos que norman la CUT?
- No ()
 - Sí () _____ (indique las nuevas normas y describa los cambios)

(continúa en la página siguiente)



(continuación)

13. ¿Cuántas cuentas bancarias con recursos públicos están fuera del control de la Tesorería, tanto en el Banco Central como en los bancos comerciales? *Identifique además a las entidades y recursos cuyas cuentas están fuera de la CUT, distinguiendo entre Ministerios, entidades desconcentradas, descentralizadas, autónomas (desagregando entre Poder Judicial, Poder Legislativo, Universidades y otras), gobiernos regionales, gobiernos locales, los recursos propios de cada uno de estos seis tipos de entidades mencionadas, seguridad social, recursos de deuda externa, donaciones, otros (identifíquelos).*
-
14. Si se ha producido un aumento en la cobertura de la CUT en los últimos 12 meses, por favor indique qué recursos adicionales y/o entidades se incluyeron en la CUT en este período.
-
15. ¿Se utilizan “cuentas de balance cero” (*zero-balance accounts*), que se barren al final del día, como parte de la estructura de la CUT? ¿Para recaudar? ¿Para pagos descentralizados?
- Sí ()
 - No ()
 - Comentario: _____

PAGO POR MEDIO ELECTRÓNICO

16. ¿Utiliza la Tesorería los sistemas de Liquidación Bruta en Tiempo Real (RTGS o LBTR) y de ACH para realizar sus pagos? Si lo hace, ¿para qué tipos de pago usa cada sistema? Si no lo hace, explique por qué.
-
17. a. Del total de pagos que hace la tesorería por nómina (gasto corriente), ¿qué porcentaje son electrónicos?
En número:
En valor:
- b. Monto de pagos realizados por medio de la CUT / Monto total de pagos del Gobierno Central en 2014.

RECAUDACIÓN DE INGRESOS POR LA TESORERÍA

18. Recauda la Tesorería los ingresos propios de los siguientes subsectores:
- i) ministerios ()
 - ii) entidades desconcentradas ()
 - iii) entidades descentralizadas no empresariales ()
 - iv) entidades autónomas, incluidas universidades, pero sin incluir los poderes Legislativo y Judicial ()
 - v) Poder Legislativo ()
 - vi) Poder Judicial ()
 - vii) Órganos Electorales ()
 - viii) gobiernos subnacionales ()
- En los casos en que no se recauden los recursos por la Tesorería, por favor estime cuánto representaron en cada caso del total recaudado en 2014.
-
19. ¿Cuántos días permanecen los ingresos fiscales en los bancos antes de remitirse a la Tesorería (responda además si corresponden a días de reciprocidad, u obedecen a otros motivos (tecnológicos, contables, legales))?

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

20. ¿Se ha logrado reducir (o eliminar) el número de días de reciprocidad en los últimos 12 meses? Si no se tiene reciprocidad, ¿se ha acortado el plazo de ingreso a la CUT desde el momento en que se recaudan? ¿En cuántos días? ¿Cómo?
-
21. Monto de ingresos por mes a la tesorería a través de medios electrónicos / Monto total de ingresos por mes a la tesorería
-

INVERSIONES FINANCIERAS

22. ¿Existe/tiene en la tesorería una política/normativa/estrategia para realizar las inversiones de corto plazo?
- No () _____
 - Sí () _____ (por favor, indique si está publicada y anéxela al cuestionario, esté o no publicada).
23. ¿En caso de que la Tesorería realice inversiones de corto plazo, en cuáles de los siguientes instrumentos lo hace? Por favor indique el orden de prioridad; empiece por 1 como prioritario, 2 el siguiente, y así sucesivamente.
- () Certificados de depósito de bancos comerciales, u otros títulos de la banca comercial
 - () Papeles comerciales, u otros títulos del sector privado no bancario
 - () Depósitos remunerados en el Banco Central
 - () Depósitos a término en bancos comerciales
 - () Certificados de depósito o depósitos a término en el banco público comercial donde está la CUT
 - () Títulos del Banco Central
 - () REPOs en reversa
24. ¿Han aumentado en los últimos 12 meses las opciones de la Tesorería para invertir en el corto plazo? Por favor, explique.
-
25. ¿Recibe la Tesorería remuneración por sus depósitos en el Banco Central donde mantiene la CUT? En caso de que la CUT se ubique en un banco comercial público, ¿recibe remuneración por sus depósitos en este?
- Sí (); en tal caso, ¿cómo se determina esta remuneración? _____
 - No (); en tal caso, explique los motivos: _____
26. Si la CUT se ubica en un banco comercial público, ¿tiene este banco algunas restricciones en cuanto a sus operaciones activas y pasivas?
- Sí (). Por favor, describa las restricciones.
 - No ()

NECESIDADES DE FINANCIACIÓN EN EL CORTO PLAZO

INSTRUMENTOS FINANCIEROS

27. Los faltantes (o necesidades) ocasionales de liquidez se financian con: Por favor, indique el orden de prioridad; empiece por 1 como prioritario, 2 el siguiente, y así sucesivamente.
- () letras del Tesoro
 - () créditos de corto plazo del Banco Central
 - () créditos de corto plazo de la banca comercial: pública (); privada ()
 - () créditos de corto plazo del banco comercial público donde tiene la CUT
 - () otro

(continúa en la página siguiente)



(continuación)

ADMINISTRACIÓN DE FONDOS ESPECIALES Y DE FONDOS SOBERANOS

28. ¿Se ha delegado a la Tesorería la gestión o administración de fondos especiales (fondos de regalías, fondos de mantenimiento, fondos en garantía, fondos de educación, fondos de seguridad, todos los demás fondos con destinación específica, etc.)?

- Sí () ; por favor identifíquelos, e informe sobre su peso porcentual aproximado en el total de recursos que gestiona la Tesorería. _____
- No () ; por favor identifíquelos, e informe sobre su peso porcentual aproximado en el total de recursos que gestiona la Tesorería. _____

29. ¿Se gestionan o administran estos fondos especiales (mencionados en la pregunta anterior) de manera integral (conjunta) con los demás recursos del gobierno, o de forma individual (separada), sin unidad de caja? ¿Cuáles?

¿Pueden prestarse los recursos de estos fondos a la Tesorería?

- Sí (). Explique si todos pueden prestarse, o existen algunos que no pueden prestar los recursos (e identifique estos últimos).
- No ()

¿Si no se administran conjuntamente o no se pueden prestar al gobierno, como ha enfrentado la Tesorería el desafío de su gestión o administración?

30. Si su país ha creado fondos soberanos (que incluyen fondos de estabilización y fondos de ahorro), identifíquelos y mencione quién administra cada uno de ellos y en qué títulos invierten (o deben invertir por norma) c/u sus recursos.

- () Sí
- () No

^a Encuesta original enviada a los tesoreros el 15 de mayo de 2015. Incluye indicadores cuantitativos propuestos en este capítulo.

ANEXO II

RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LOS INDICADORES: EL CASO DE URUGUAY

El siguiente cuadro presenta los indicadores para el caso piloto de Uruguay, con los siguientes resultados:

INDICADORES DE DESEMPEÑO DE TESORERÍA DE URUGUAY (2014)

	Indicador	Uruguay
Planificación de caja	Monto pagado por mes / Monto planificado por mes (a diciembre de 2014)	99,14%
Indicadores de ingresos	Monto de ingresos captados por la Tesorería por medio de la CUT / Monto total de ingresos recibidos por medio de cualquier cuenta (a diciembre de 2014) (solamente Gobierno Central Administración Directa)	100%
	Monto de ingresos a la Tesorería a través de medios electrónicos / Monto de ingresos a la Tesorería totales (a diciembre de 2014)	95,19%
	Tiempo en efectivizar las transferencias de la recaudación al tesoro (en días)	0 días
Indicadores de gasto	Monto de pagos del Gobierno que la Tesorería ejecuta por mes por medio de la CUT / Monto de pagos del Gobierno realizados por mes por medio de cualquier cuenta (a diciembre de 2014)	100%
	Monto de pagos por mes realizados por la Tesorería con medios electrónicos / Monto total de pagos por mes realizados por la Tesorería (a diciembre de 2014)	99,67%
	Tiempo en efectivizar pagos desde la Tesorería al beneficiario (en días)	0 días
Cobertura CUT	Total de instituciones en CUT / Total de instituciones de Gobierno central bajo cobertura de CUT	100%
Indicador de retorno de la CUT	Ahorro de intereses — $Ai = \text{Saldo CUT} * Ti$ (del año 2014) Ti = tasa de interés de las colocaciones de bonos de deuda interna y líneas de crédito (en caso de que se utilicen)	830.680.827 pesos
Indicador de atrasos en pagos	Saldo de atrasos en pagos / Presupuesto por ejecutar (a diciembre de 2014)	Sin atrasos

Fuente: Tesorería de Uruguay (2015).



De la aplicación piloto del grupo de indicadores para mejorar la gestión de caja en Uruguay se puede observar lo siguiente:

La planificación de caja evidencia una fortaleza y un aspecto que se podría mejorar.

- La desviación de lo pagado contra lo planificado es menos que el 1%, lo cual sugiere capacidad técnica en las proyecciones de ingresos y gastos, calidad en la programación financiera y estabilidad en las variables que requieren certeza para realizar las proyecciones. Existe consistencia entre los créditos presupuestales aprobados y la planificación financiera.
- La vinculación con la ejecución presupuestaria observada es un área para profundizar; la Tesorería controla el flujo de forma semanal, mensual y trimestral de acuerdo con la programación financiera. Al final del año, también prepara un reporte que da cuenta del ejercicio fiscal del año. Sin embargo, todavía debe completarse el proceso de vincular los resultados de la ejecución de caja mensual con la ejecución mensual del presupuesto.

Se observa que existen márgenes para mejorar los ingresos de la CUT en varios frentes:

- De todas las cuentas recaudadoras del Gobierno, solamente un tercio canaliza los recursos en la CUT (el 100% del indicador se refiere al manejo directamente por la Tesorería). Una alternativa sería que todas las cuentas recaudadoras sean fungibles del tipo “saldo cero”, es decir que al final del día transfieran todos sus recursos a la CUT.
- Incrementar el uso de medios electrónicos para incrementar los recaudos a la CUT. Existe espacio para progresivamente disminuir los pagos manuales —por ejemplo pagos con cheques u órdenes de pago— y para desarrollar la cultura de pago por Internet.

Los ingresos de la Tesorería provienen de impuestos (Dirección General Impositiva y Aduanas, casinos y recargo de importaciones) y servicios (lote-rías), intereses (colocaciones financieras) y aportes de empresas públicas y utilidades del Banco Central de la República (BROU). Menos de 4% de los rubros que son pagados en el BROU no están digitalizados.

Por el lado de los gastos, se observa que el 99,7% de los pagos de la Tesorería se hacen por medios electrónicos, y sus beneficiarios reciben los

fondos el mismo día que la Tesorería emite la instrucción. Cuando se relacionan los indicadores de ingresos y gastos se nota que la recaudación con medios electrónicos es inferior al nivel de pagos con medios electrónicos, lo cual implicaría un margen negativo con poca holgura para mejorar la liquidez.

Existe calce de tiempos de efectivización de ingresos y pagos, es decir el número de días de transferencia de la recaudación es igual al número de días de los pagos.

En cuanto a la cobertura del total de instituciones en la CUT, si bien el indicador aparece como el 100%, depende de cómo se define el número de instituciones que deben formar parte de la CUT en el Gobierno central.

Uruguay no tiene historia de acumulación de atrasos, por lo que los resultados de este indicador no aplican.

Independientemente del tamaño y de la liquidez del mercado de capitales en Uruguay, existe espacio para que la Tesorería General de la Nación avance en: i) la unificación de la CUT y ii) el desarrollo de una estrategia para invertir los saldos positivos de la CUT con criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad, buscando metas de retorno con un margen definido respecto a la tasa básica del BROU. Es decir, avanzar hacia una gestión activa de la caja.



REFERENCIAS

- Andrews, M. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development*. Massachusetts: Cambridge University Press.
- Bulow, J. y K. Rogoff. 1989. "Sovereign Debt: Is to Forgive to Forget?". *The American Economic Review*, 79(1): 43-50. Disponible en: http://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/51_aer1989.pdf.
- Dener, C. J. Watkins y W. Dorotinsky. 2011. *Financial Information Systems, 25 Years of WB Experience on what Works and what doesn't*. Estudio del Banco Mundial. Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en: www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/04/20/000356161_20120420013749/Rendered/PDF/616400REPLACEMENT00505020110Box361495B.pdf.
- Dener, C. 2014. *Cuenta única del tesoro, kit de herramientas para evaluación rápida*. Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1303321730709/TSA-Rapid-Assessment-Toolkit_v2_spa.pdf.
- Fainboim, I. y M. Varea. 2014. "Gestión de tesorería en América Latina: Resultados de la Encuesta 2014 y buenas prácticas". Presentación en el Seminario Anual de Gestión de Tesorería, Montevideo, Uruguay. Disponible en: www.fotegal.org/documentos/doc_seminarios/2014-%20MONTEVIDEO/FOTEGAL-Resultados-de-la-Encuesta-2014-Version-Agosto-20.pdf.
- Flynn, S. y M. Pessoa. 2014. *Prevención y gestión de los atrasos en el pago de los gastos públicos*. Nota Técnica del FMI. Washington, D.C.: FMI.
- FMI, 2014. *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf>.
- Gardner, J. y B. Olden. 2013. "Cash Management and Debt Management: Two Sides of the Same Coin?". En: M. Cangiano, T. Curristine y M. Lazare (eds.), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington D.C.: Banco Mundial — FMI.
- Hashim, A. y A. Moon. 2004. *Treasury Diagnostic Toolkit*, Documento de Trabajo del Banco Mundial No. 19. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/02/02/000090341_20040202093914/Rendered/PDF/277130PAPER0WBWP0no019.pdf.

- Lienert, I. 2009. *Modernización de la gestión de caja*. Nota Técnica del FMI. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2009/tnm0903s.pdf.
- Lienert, I. e I. Fainboim. 2010. *Reforma de las leyes del sistema presupuestario*. Nota Técnica del FMI. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2010/tnm1001s.pdf.
- Pattanayak, S. e I. Fainboim. 2011. *La Cuenta Única de Tesorería: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno*. Nota Técnica del FMI. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2011/tnm1104s.pdf.
- Pessoa, M. y M. Williams. 2012. *Gestión de caja gubernamental: Relación entre el tesoro y el banco central*. Nota técnica del FMI. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202s.pdf.
- Radev, D. y P. Khemani. 2009. *Control de compromisos*. Nota Técnica del FMI. Washington, D.C.: FMI.
- USAID. 2014. *Public Financial Management Practices in Latin America and the Caribbean: A Review of Trends, Challenges, and Opportunities for Improvement*. Contract Number: AID-OAA-I-12-00036/AID-OAA-TO-13-00030 within the PFM—LAC. Publicación preparada por Deloitte Consulting LLP y producida para revisión por USAID. Washington, D.C. Julio.
- Williams, M. 2010. *Gestión de tesorería gubernamental: Su interacción con otras políticas financieras*. Nota Técnica del FMI. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2010/tnm1013s.pdf.

Gestión de caja y de deuda: interacción, coordinación e integración

Mario Pessoa, Israel Fainboim y Mike Williams

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se identifican las principales funciones de gestión de caja y de deuda pública en un ministerio de Hacienda (MdH), se explica la importancia de la interacción y coordinación entre ambas, y se expone cuál es la mejor manera de lograr ese objetivo en el marco de diversas estructuras institucionales. Aunque en el capítulo se analizan los temas relativos a la gestión de caja y de deuda de forma combinada, las interacciones se abordan principalmente desde la perspectiva de la gestión de caja y del ámbito más general de la tesorería. No se tratan en detalle las políticas de gestión de deuda, para lo cual se requeriría una literatura especializada más extensa (Banguira, Kitabire y Powell, 2000; Shah, 2007).¹ El capítulo ofrece también una serie de ejemplos de países, describe cómo están organizadas las unidades de gestión de caja y de deuda en América Latina y analiza la utilidad que tiene para ambas funciones su integración en una sola unidad.

La experiencia internacional se ha inclinado más recientemente hacia la estructuración de ambas funciones en una misma unidad por motivos de eficiencia, tanto en el desarrollo de una orientación coherente de las políticas

¹ Pueden consultarse otros ejemplos en http://treasury.worldbank.org/bdm/htm/resource_publications.html.

como a nivel operativo. Parece, sin embargo, que una estructura integrada es particularmente útil cuando existe cierto nivel de desarrollo del mercado financiero y cuando las funciones de gestión de caja y de deuda están activas y bien desarrolladas. En todo caso, un buen mecanismo de coordinación resulta esencial.

El capítulo está organizado en tres secciones. En la primera se trata la organización de la gestión de caja y de deuda, en la segunda se presenta la experiencia internacional con especial atención a América Latina y en la última se analizan las ventajas y desventajas del modelo de integración. En América Latina existe una tradición de separar las funciones de gestión de tesorería y de gestión de deuda. Se reconoce, sin embargo, que una unidad integrada puede ser más eficiente cuando se contempla una gestión más activa de caja y si existe un buen nivel de desarrollo del mercado.

En el capítulo se hace hincapié en la importancia de los mecanismos de coordinación para mejorar la eficiencia, la transparencia y la relación costo-beneficio de las operaciones de caja y de deuda. Se describe la experiencia relativa a los comités de caja y de deuda en América Latina como un mecanismo que favorece la coordinación. Se evalúa el desempeño de la gestión de caja y de deuda en las instituciones de la región. Esto incluye la preparación del plan anual de endeudamiento; la gestión y el monitoreo de la Cuenta Única del Tesoro (CUT); la inversión del excedente de caja; la formulación de pronósticos de flujos de caja; las emisiones de bonos y letras del Tesoro, así como los correspondientes calendarios de subastas; el análisis y la gestión de riesgo; las relaciones con el mercado y los inversores, y la preparación de informes contables y estadísticos. Aunque en la región la mayoría de estas funciones son desempeñadas por las oficinas de gestión de caja y de deuda, en muchos países no se ejerce una gestión activa de caja. Esto explicaría por qué solo tres países (Brasil, Colombia y Perú) han adoptado oficinas integradas, dado que no se requiere la integración de las dos funciones cuando los mercados financieros están menos desarrollados y se aplica una gestión de caja menos activa.

En esta publicación se utiliza la expresión OGD (Oficina de Gestión de la Deuda) específicamente como referencia a una función de gestión de deuda semiautónoma, a menudo con una gestión de caja integrada con ella, mientras que UGD (Unidad de Gestión de la Deuda) se utiliza con un alcance más genérico o cuando la función está integrada más estrechamente con el resto del MdH, aunque puede aún tener responsabilidades operativas o gerenciales delegadas en ella.



ORGANIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DE GESTIÓN DE CAJA Y DE DEUDA

Funciones de gestión de caja

En todos los países el objetivo principal de la gestión de caja gubernamental es garantizar que haya recursos financieros disponibles para ejecutar el presupuesto con eficiencia y cumplir las obligaciones del gobierno en el momento de su vencimiento. La gestión de caja moderna, sin embargo, tiene otros objetivos adicionales (Lienert, 2009; Williams, 2010).

- **Eficacia en función de los costos:** endeudarse solo cuando sea necesario, para minimizar los costos de financiamiento gubernamental; y maximizar la rentabilidad de los excedentes de caja ociosos.
- **Gestión de riesgo:** proteger los activos gubernamentales de corto plazo, por ejemplo, insistiendo en la constitución de garantías reales cuando se invierten recursos financieros, y asegurar que siempre se disponga de vías suficientes para obtener financiamiento de corto plazo cuando se requiera.
- **Apoyo a otras políticas financieras:** gestión de deuda, operaciones monetarias y desarrollo del mercado financiero.

Estos objetivos generan una gama de funciones, que van más allá del papel mayormente pasivo de la tesorería tradicional en cuanto a dar seguimiento a los saldos de caja y mantener una reserva para manejar la volatilidad y las salidas imprevistas de fondos. La tesorería tradicional tendía a restringir los gastos o demorar los pagos de facturas, cuando era necesario, para evitar los sobregiros o un endeudamiento inaceptablemente costoso. Esa ha sido la razón por la cual en el pasado se ha considerado la gestión de caja simplemente como una extensión de la función de ejecución del presupuesto. La gestión de caja moderna, sin embargo, exige planificación para suavizar los flujos de caja diarios y semanales mediante operaciones activas de endeudamiento y préstamo en los mercados monetarios, así como contar con herramientas apropiadas para hacer frente a la volatilidad del mercado financiero. Un recorte planificado del gasto como resultado de la falta de efectivo equivale a racionar los pagos, algo que se evitaría mediante una gestión de caja eficaz.

Es importante recalcar en este contexto que la inversión de excedentes de caja no es tan solo una fuente de valor agregado: es un componente intrínseco de la gestión financiera moderna. Para moderar los flujos de caja

es preciso invertir los excedentes, y la suavización resultante genera beneficios debido a que una menor volatilidad reduce la necesidad de mantener tales reservas, algo que también facilita las operaciones de política monetaria. Bien administrada, una inversión será —por sí misma— eficaz en función de los costos y reducirá así los intereses netos de la deuda.

El desarrollo de una CUT, incluida la consolidación de todos los saldos de efectivo del gobierno en una única cuenta bancaria, es la primera condición previa para una gestión de caja eficiente. En la mayoría de los países, incluidos los de ingreso bajo, ya existe una CUT o, al menos, se han implementado políticas y procesos para establecerla, aunque su cobertura plena todavía puede llevar algún tiempo. Esa es la premisa de este capítulo. Las funciones de gestión de caja apuntan más allá de la CUT y giran en torno a tres actividades principales:

1. Seguimiento y acceso a la caja gubernamental y activos conexos de corto plazo
 - Identificación de los activos que están dentro del ámbito de la gestión de caja. Esto entraña mayormente garantizar que la CUT se haya completado y sea plenamente accesible, aunque puede haber otros activos que estén disponibles en ciertas circunstancias, como aquellos que se mantienen en fondos de estabilización fiscal u otros fondos de reserva.
 - Existencia de mecanismos para permitir que el administrador de la caja realice un seguimiento de los saldos de la CUT en la forma más cercana posible al tiempo real.
 - Integración de los acuerdos de política en la función de gestión de caja para determinar dónde se colocarán los activos excedentes temporales, y mantenimiento de una reserva de caja.
2. Pronósticos de flujo de caja
 - Formulación de pronósticos de flujo de caja neto con una anticipación de tres meses como mínimo para toda la CUT. Debe preverse el momento en que se alcanzarán los niveles máximos y mínimos futuros para permitir la toma de decisiones con respecto a los vencimientos del endeudamiento y los préstamos. También otorga a los administradores de caja —y, por ende, a las unidades de gasto— tiempo suficiente para planificar y ejecutar las modificaciones del presupuesto ante el surgimiento de posibles problemas. Esto implica alertar a la unidad de presupuesto y a otras partes involucradas para que evalúen sus prioridades, determinando de manera oportuna las autorizaciones presupuestarias que se retendrán e



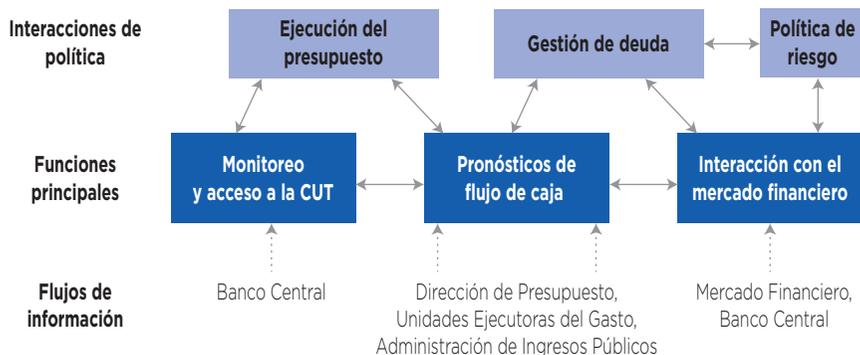
informando de ello a las unidades ejecutoras del gasto. Dar cierto preaviso de estas medidas es preferible antes que imponer simplemente atrasos a los proveedores. En cualquier caso, los administradores de caja no deberían intervenir en la decisión respecto a qué proveedores no habrán de recibir pagos en cualquier período dado.

- Formulación diaria, semanal o mensual de pronósticos de flujos, según las metas y/o capacidad del administrador de caja.
 - Colaboración e intercambio de información con las unidades de gasto, administraciones de ingresos públicos y responsables de la ejecución del presupuesto para permitir una formulación exitosa de pronósticos.
3. Interacción con los mercados financieros
- Identificación de opciones para administrar, de manera eficaz en función de los costos, los déficits y excedentes de flujo de caja gubernamental. En este caso, el elemento central será probablemente la emisión de letras del Tesoro y el uso de reportos (acuerdos de recompra o *repos*) y reportos pasivos (acuerdos de reventa o *reverse repos*). Las opciones pueden también incluir el endeudamiento bancario y los depósitos en el banco central o en bancos comerciales. En el caso de los depósitos y otras inversiones, la calidad crediticia y la liquidez son cruciales; no debería haber riesgo alguno para el capital, y las reservas, en particular, deberían mantenerse en activos de alta liquidez (incluidos, por ejemplo, depósitos a plazo que puedan retirarse sin penalización). El vencimiento de las inversiones también debería estar adaptado al perfil del flujo de caja, de modo que tenga lugar en días en que probablemente se habrá de requerir efectivo, suavizándose así el flujo neto.
 - Existencia de mecanismos de muy corto plazo para cubrir déficits imprevistos de flujo de caja. Esas redes de protección a menudo incluyen líneas de sobregiro con el banco central o con bancos comerciales.
 - Desarrollo de planes de endeudamiento e inversión a corto plazo y su ejecución de manera eficaz y con bajo riesgo. Esto puede extenderse también a la gestión de una transacción durante todo su ciclo de vida.
 - Enlace con el banco central y participantes del mercado.

Las funciones e interacciones se resumen en el gráfico 3.1.

Hay muchas operaciones de apoyo asociadas con estas funciones centrales. Incluyen bases de datos para elaborar pronósticos del flujo de caja, para realizar transacciones financieras y para fines de contabilidad. Es crucial

GRÁFICO 3.1 PRINCIPALES FUNCIONES E INTERACCIONES DE LA GESTIÓN DE CAJA



Fuente: Elaboración propia.

el intercambio de información y la coordinación con los organismos recaudadores de ingresos y los ministerios ejecutores del gasto, así como con las oficinas pertinentes dentro del MdH. La coordinación con la gestión de deuda es evidente de por sí —y se analiza en mayor profundidad más adelante—, e igualmente esencial es la coordinación con el banco central. Esto implica el flujo de información, especialmente la información en tiempo real sobre los flujos entrantes y salientes de la CUT (suponiéndose que la mantiene el banco central y que dicha información es también esencial para otras cuentas allí mantenidas). Además, debería haber una clara definición de las responsabilidades respectivas y la interacción operativa en los mercados monetarios, así como de los servicios ofrecidos (por ejemplo, como banquero o agente fiscal) por el banco central (Pessoa y Williams, 2012).

A menudo se subestima la importancia de las responsabilidades de evaluación y gestión de riesgo que le caben al administrador de caja y que incluyen las siguientes:

- **Riesgo de liquidez:** garantizar que haya fondos líquidos disponibles y evitar los sobregiros, los costosos servicios o las líneas de emergencia.
- **Riesgo de financiamiento:** asegurar la posibilidad de captar fondos a rendimientos de mercado, cuando sea necesario.
- **Riesgo de pronósticos:** tomar decisiones a partir de estimaciones imperfectas sobre la necesidad de endeudamiento, o con información insuficiente sobre la volatilidad o variación pronunciada de los flujos de caja subyacentes.

Las responsabilidades de evaluación y gestión de riesgo que le corresponden al administrador de caja también incluyen otros riesgos más conocidos:

- **Riesgo de mercado:** asociado con la gestión de saldos de caja.
- **Riesgo de crédito:** relativo a las contrapartes de inversiones.
- **Riesgo operacional:** asociado con transacciones, pagos y cuentas.

Funciones de gestión de deuda

La función central de la gestión de deuda es ampliamente reconocida. El objetivo de la mayoría de los países es similar a lo siguiente: “El principal objetivo de la gestión de la deuda pública es garantizar que las necesidades de financiamiento del gobierno y sus obligaciones de pago se satisfagan al menor costo posible en el mediano a largo plazo, de forma congruente con un grado de riesgo prudente” (FMI y Banco Mundial, 2003). Muchos países agregarían un segundo objetivo que se relaciona con el desarrollo del mercado financiero interno.

Las funciones clave de los administradores de deuda para lograr ese objetivo son establecer y ejecutar una estrategia de gestión de la deuda pública, con el objeto de captar los montos de financiamiento requeridos, y alcanzar sus objetivos de costo y riesgo. Es esencial que los administradores de la deuda procesen las transacciones y manejen los datos conexos, además de alcanzar otros objetivos del gobierno. Aunque el desarrollo del mercado interno puede ser un segundo objetivo común, las habilidades de los administradores de la deuda pueden aplicarse en otras áreas de las políticas públicas, como la gestión de otros activos y pasivos gubernamentales, incluidos los pasivos contingentes.

Las funciones de gestión de deuda, por lo tanto, caen dentro de tres categorías principales:²

1. Interacción con el mercado financiero; en particular, la ejecución de transacciones y negociaciones con otros acreedores.
 - Implementación del plan anual de endeudamiento, incluidas las transacciones conexas (por ejemplo, derivados), y contribución al diseño

² Estas categorías equivalen en líneas generales a las funciones conocidas como *front*, *middle* y *back office* que son características de muchas UGD. Los aspectos organizacionales pertinentes se analizan con mayor detalle más adelante.

de dicho plan. Las transacciones pueden ser realizadas en los mercados internos o extranjeros, y pueden involucrar títulos de valores o préstamos y créditos; también pueden incluir garantías o avales y re-préstamo de préstamos externos, por ejemplo, a empresas estatales.

- Mantenimiento de contactos regulares con los participantes del mercado interno y, en muchos casos, externo. Esto incluye a prestadores (privados y públicos), inversores y operadores primarios, y otros intermediarios del mercado. Quizá se requieran acuerdos con el banco central, ya sea en relación con el desarrollo del mercado de dinero o de deuda, o con el objeto de evitar conflictos operacionales.
2. Diseño de la estrategia de gestión de deuda (EGD)³
 - Diseño de opciones de estrategia y su presentación a los responsables de la formulación de políticas que en última instancia aprobarán una estrategia, en función de la disyuntiva entre costo y riesgo que ella entraña para el gobierno.
 - Herramientas analíticas conexas: modelos para el análisis de las disyuntivas entre costo y riesgo, evaluación de los datos macroeconómicos y del mercado financiero, y seguimiento de los indicadores de riesgo.
 - Desarrollo del plan anual de endeudamiento recomendado para hacer operativa la estrategia a mediano plazo.
 - Monitoreo y presentación de informes sobre el desempeño de la estrategia y su implementación, y presentación de informes sobre los indicadores de riesgo y otras metas.
 3. Procesamiento y registro de transacciones⁴
 - Registro, confirmación y liquidación de transacciones, así como la documentación conexas.

³ El desarrollo de una EGD y de políticas conexas de gestión de deuda no se trata con más detalle en esta publicación. Elaborar una EGD constituye una iniciativa potencialmente compleja, al menos para aquellos países suficientemente desarrollados como para tener acceso a una gama de opciones de financiamiento. Para mayor orientación, véase FMI y Banco Mundial (2009). Existe una sustancial cantidad de estudios sobre el tema, algunos de los cuales han sido reunidos por el Banco Mundial en http://treasury.worldbank.org/bdm/htm/resource_publications.html (en particular, en las secciones de modelo de costo-riesgo y de estrategia de gestión de deuda).

⁴ Esa función es común para los administradores de deuda y de caja. Tiende, sin embargo, a tener mayor preponderancia entre las actividades de gestión de deuda; en la práctica, la base de datos de gestión de deuda y procesos conexos puede servir a ambas funciones, aun cuando ellas estén separadas a nivel institucional.



- Servicio de la deuda, mantenimiento y conciliación de las transacciones de deuda.
- Administración de la base de datos y presentación de informes estadísticos.
- Monitoreo de las garantías o avales y reembolso de re-préstamos.

Los administradores de deuda frecuentemente desempeñarán otras funciones, aunque pueden ser compartidas con otros dentro del MdH. Esas funciones pueden incluir las siguientes:

- **Presentación de información financiera:** incluye las transacciones financieras emprendidas y las características financieras y de riesgo de la cartera de deuda. Estos informes se requieren por motivos de transparencia y rendición de cuentas, auditoría y formulación de políticas públicas. Pueden ser internos o externos, y estar dirigidos a los interlocutores del mercado, al parlamento o congreso, o al público en general.
- **Monitoreo de riesgos y cumplimiento normativo:** los administradores de deuda enfrentarán una variedad de riesgos similar a la que se les plantea a los administradores de caja, aunque a menudo con una exposición mayor, dada las sumas involucradas y el mayor impacto de las malas decisiones o las fallas de los procesos. El análisis de riesgo, especialmente del riesgo de mercado, es un elemento central de la EGD, y la gestión del riesgo operacional (incluidos los planes de continuidad de las operaciones y recuperación en caso de catástrofe) es particularmente relevante.
- **Gestión de la relación con interlocutores:** como ya ha quedado claro, los administradores de deuda interactúan con toda una gama de interlocutores. A su vez, deben desarrollar políticas relativas a las relaciones con ellos y una estrategia de comunicación. En el gráfico 3.2 se incluye un resumen de los contactos.
- **Servicios de políticas y asesoramiento:** esta función puede abarcar una amplia gama de actividades, como por ejemplo el asesoramiento sobre el desarrollo del mercado de deuda interno; el análisis de propuestas de asociación público-privada; el desarrollo de políticas, y herramientas analíticas para manejar los pasivos contingentes, administrar los activos financieros (distintos de efectivo), autorizar el endeudamiento de entidades subnacionales o empresas estatales, comprar divisas (o cubrir riesgos cambiarios) para

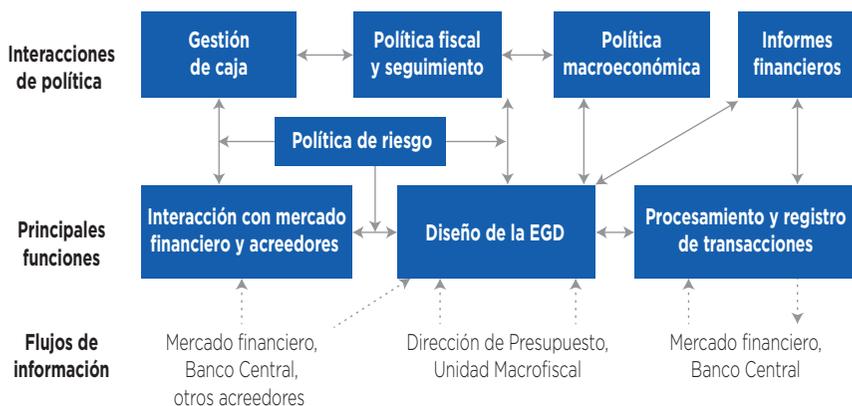
GRÁFICO 3.2 RELACIONES DE LOS ADMINISTRADORES DE DEUDA CON LOS INTERLOCUTORES



Fuente: Elaboración propia.

otros ministerios y gestionar créditos o derechos contractuales frente al gobierno.

GRÁFICO 3.3 PRINCIPALES FUNCIONES E INTERACCIONES DE LA GESTIÓN DE DEUDA



Fuente: Elaboración propia.

Las funciones e interacciones se resumen en el gráfico 3.3. El formato es similar al del gráfico 3.1 precedente, y se pueden observar los vínculos entre gestión de caja y de deuda, y la importancia común de la interacción con los mercados financieros y la gestión de riesgo.

INTERACCIÓN ENTRE GESTIÓN DE CAJA Y DE DEUDA

Importancia de la coordinación

La importancia de una estrecha coordinación entre las funciones de gestión de caja y de deuda es de por sí evidente.⁵ En primer lugar, financiar los requerimientos de endeudamiento bruto del gobierno exige optar entre distintos instrumentos: internos o externos, de corto o largo plazo, a tasa fija o variable, minoristas o mayoristas, entre otros. En particular, esas opciones tendrán consecuencias directas en la combinación de instrumentos de más corto y más largo plazo; es decir, entre letras y bonos del Tesoro.⁶ Las buenas prácticas indican que esas decisiones se toman en el contexto de una EGD a mediano plazo, pero también deben tomar en cuenta el apetito del mercado, su volatilidad y las perspectivas de la tasa de interés. Las consideraciones relativas al precio se resumen en la curva de rendimiento que se extiende a través de toda la gama de vencimientos, a menudo con anomalías entre distintos segmentos del mercado, como los mercados de dinero y de deuda (por debajo o por encima de un año hasta el vencimiento, respectivamente), que deben ser adecuadamente comprendidas por el emisor.

Desde la perspectiva de la oferta, las opciones de financiamiento gubernamental se escogen en el contexto del perfil de los flujos de financiamiento. La mayoría de los países tienen marcados patrones de flujo de caja trimestral, mensual e intramensual asociados con la oportunidad de las entradas de ingresos tributarios, el pago de sueldos y salarios, las transferencias a

⁵ Muchos de los argumentos presentados en esta subsección se exponen más extensamente en Williams (2010).

⁶ Obsérvese que las letras del Tesoro son parte de la deuda pública, ya sea que se las emita para fines de gestión de caja o de deuda y quienquiera sea el responsable de su emisión. Como se recalca más adelante, es indiscutiblemente aconsejable tener una sola fuente de emisión y un único punto de contacto con el mercado; en cualquier caso, dentro del MdH debería haber una supervisión integrada del *stock* de deuda en su conjunto.

unidades subnacionales, y demás. Ese patrón puede verse exacerbado según cuál sea el momento de los reembolsos de deuda dentro del ejercicio. Si el mercado monetario no está suficientemente desarrollado, ese patrón tiene que reflejarse en el patrón de emisión de bonos del Tesoro, que también tiene que articularse con el rescate de ese tipo de bonos.

Todas estas consideraciones exigen una estrecha interacción entre las funciones y un conocimiento común del mercado y las opciones de emisión concertadas. En el día a día, habrá otros requisitos de coordinación, incluidos los siguientes:

- Vinculación de las fechas de emisión con las fechas de reembolso a fin de maximizar las oportunidades para que los inversores participen en el proceso de renovación mediante una nueva emisión.
- Fechas de vencimiento, seleccionadas para evitar semanas y, especialmente, días de fuertes salidas de fondos (por ejemplo, pago de sueldos) y, por cierto, concentrarlas en días de entrada de fondos (la fecha de pago de impuestos).
- Mitigación por parte de los administradores de deuda de los problemas de gestión de caja que potencialmente surgen cuando llega el vencimiento de grandes emisiones de bonos del Tesoro. Los rescates de deuda tienden a concentrarse en solo unos pocos días del año, particularmente cuando se han emitido tramos sucesivos de bonos del Tesoro para acumular un volumen suficiente de esos títulos con el objeto de dar liquidez al mercado secundario. En tales circunstancias, las operaciones de gestión de pasivos dirigidas por el administrador de la deuda —por ejemplo, recompra de deuda (subastas inversas o compras bilaterales) o canjes de bonos del Tesoro (subastas de intercambio y conversiones)— pueden tener el efecto de suavizar los reembolsos o empujarlos hacia adelante en el tiempo para beneficio del administrador de caja.

La posible tensión entre los objetivos de la gestión de caja y de deuda en cuanto a si corresponde emitir bonos o letras del Tesoro cuando se enfrenta una inminente escasez de caja se atenúa al desarrollarse espacio para una gestión de caja activa. Los administradores de deuda prefieren emitir bonos del Tesoro con un patrón estable y predecible. La emisión periódica reduce la incertidumbre del mercado, y los inversores pueden planificar mejor hacia el futuro. Cuando hay un mercado monetario líquido, la oportunidad de las ventas de bonos del Tesoro puede separarse del perfil del flujo de caja neto

del gobierno. Se deja a las letras del Tesoro y otros instrumentos del mercado monetario la función de responder ante las fluctuaciones a corto plazo. Eso, a su vez, mejora la transparencia y eficiencia de la gestión de deuda.

Al desarrollarse esa interacción con el mercado, la coordinación de las funciones de gestión de caja y de deuda se vuelve especialmente importante. Asegura que el gobierno muestre una posición coherente ante el mercado. Cuando dos partes del gobierno interactúan con el mercado, existe el riesgo de dar señales contradictorias, lo que suma incertidumbre y crea posible distorsiones en el mercado monetario. Los funcionarios que interactúan directamente con el mercado y administran las transacciones deben construir una relación con los intermediarios a título individual, sea que vendan bonos o letras del Tesoro, se endeuden o inviertan en el mercado de *repos* u otros mercados de dinero, o intervengan por motivos más generales. Quizá deban también intervenir en el mercado monetario por razones de gestión de deuda, por ejemplo para prestar bonos del Tesoro con el fin de corregir un bloqueo en el mercado de *repos*, o en el mercado de deuda por razones de gestión de caja, como se señaló anteriormente. Para ello es preciso que haya un único punto de contacto en toda la gama de operaciones de gestión de caja y de deuda.

Formas de satisfacer la necesidad de coordinación

Se esbozan a continuación las posibles estructuras institucionales. Los requerimientos abajo descritos, sin embargo, indican una serie de aspectos donde la interacción es importante.

- **Preparación de la EGD.** En la estructura de cartera preferida quizá deban tomarse en cuenta los requerimientos de gestión de caja; por ejemplo, un *stock* suficientemente grande de letras del Tesoro para garantizar la liquidez necesaria, que otorgue a los administradores de caja cierta flexibilidad en su emisión para hacer frente a la volatilidad de los flujos de fondos. En otros casos, podría ser necesario acumular una reserva de caja. Cuando uno de los objetivos sea desarrollar el mercado interno, habrá muchas prioridades de reforma comunes a los mercados tanto de deuda como de dinero, tales como estimular la competencia entre los intermediarios o desarrollar el mercado de *repos* (que genera demanda de bonos del Tesoro como garantía y ofrece más alternativas a los administradores de caja).
- **Preparación de planes financieros anuales.** Además de los factores mencionados, para esto se necesita tomar en cuenta el perfil de los

flujos de caja dentro del ejercicio. La oportunidad de los rescates de deuda o de pagos por montos importantes puede ser particularmente relevante. Si el administrador de la deuda desea adelantar la emisión por motivos prudenciales, los administradores de caja pueden ser responsables de administrar los excedentes de caja resultantes de manera eficiente en función de los costos.

- **Plan de emisión mensual o trimestral.** Corresponde que los administradores de deuda anuncien con antelación sus planes de emisión en aras de la transparencia, la previsibilidad y la reducción de la incertidumbre del mercado. Los administradores de caja, en cambio, deberían retener cierta flexibilidad para responder a flujos de caja imprevistos. La opción más conveniente puede ser un programa de emisión de letras del Tesoro menos específico que el programa de bonos cuando es anunciado al mercado, en el cual se indiquen quizá rangos en lugar de montos en firme.
- **Respuestas de corto plazo a la volatilidad del mercado.** Se suele considerar a los bonos del Tesoro como el principal instrumento para financiar los requisitos de endeudamiento anual (después de contemplar los préstamos y créditos externos y, posiblemente, la emisión de bonos externos), utilizándose principalmente las letras del Tesoro para reducir la volatilidad del flujo de caja. Dentro del ejercicio, hay mucha más flexibilidad para responder a las variaciones de la demanda del mercado, las tasas de interés o los flujos de fondos.
- **Interacción con el banco central.** Los acuerdos operativos con el banco central —la oportunidad y el tipo de intervenciones en el mercado, los instrumentos utilizados, el uso de intermediarios— son importantes para la gestión de caja y de deuda, y normalmente deberían ser analizados en forma conjunta con el banco central. Hay requerimientos más específicos para los administradores de caja (acceso a la CUT, margen para gestionar los excedentes temporales con el banco central, intereses sobre cuentas) y los flujos de información necesarios serán distintos. En la provisión de servicios, el banco central puede actuar como agente fiscal en las subastas de letras y bonos del Tesoro, aunque su papel como banquero puede ser más relevante para el administrador de caja.

Este último punto se refiere al alcance de los ahorros administrativos que una coordinación eficaz puede generar. Ambas funciones plantean algunos requerimientos de habilidades en común, en particular, una comprensión del

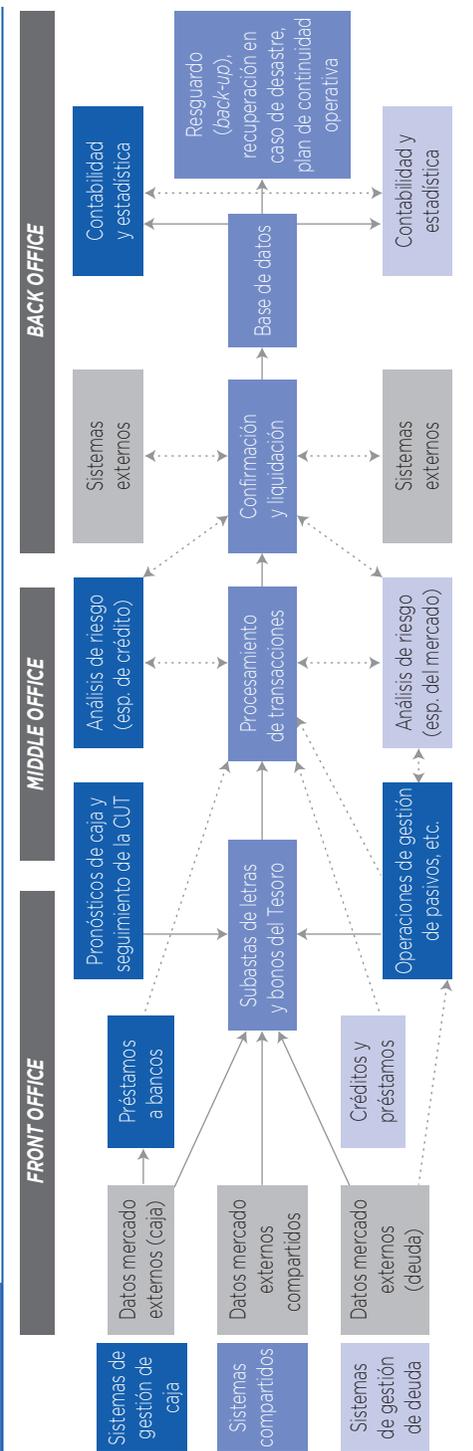
funcionamiento de los mercados financieros (es decir, transacciones en títulos valores; estructura de la demanda, e infraestructura del mercado, que incluye sus marcos jurídico y tributario, convenciones de negociación y sistemas de liquidación y de custodia). Con frecuencia, muchas de esas competencias son escasas en el sector público y es costoso reclutar y retener personal que las reúna. Es razonable, desde una perspectiva de eficacia en función de los costos, evitar la duplicación de capacidad.

Existe un potencial similar de ahorro administrativo en las tareas de gestión de datos y del riesgo operacional. Ambas funciones manejan datos importantes y deberían tener muy en cuenta el riesgo operacional. No es necesario usar la misma base de datos para manejar las transacciones y los datos sobre *stock* de bonos y letras del Tesoro, aunque algunos países consideran que hacerlo es una estrategia prudente. Lo ideal sería que la base de datos sea capaz de manejar una variedad de pasivos (por ejemplo, títulos valores, préstamos y créditos externos e internos) y, como mínimo, logre almacenar datos sobre pasivos en forma segura, capturar datos del mercado seleccionados para fines de valoración, suministrar datos para su análisis, proyectar pagos de servicio de la deuda, y activar los pagos a su debido momento. En la práctica, sin embargo, muchos países carecen de una base de datos única que cubra todas esas funciones. Las dos principales bases de datos protegidas por derechos de propiedad ampliamente utilizadas para la gestión de deuda —la CS-DRMS de la Secretaría del Commonwealth y el Sistema de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por las siglas de United Nations Conference on Trade and Development)— abarcan una gama de funciones de base de datos en sus últimas versiones. Son todavía, sin embargo, primordialmente sistemas de registro y no de procesamiento de transacciones. Además, es posible que diferentes países no hayan actualizado sus bases de datos, y aunque algunos usan una combinación de sistemas que potencialmente ofrecen capacidades adicionales, estas no siempre se concretan con éxito y pueden ser aún insuficientes para atender procesos más complejos de gestión de deuda, mucho menos de gestión de caja.

La gestión de caja entraña potencialmente muchas más transacciones diarias que la gestión de deuda.⁷ Eso, a su vez, justifica la adopción de un sistema de procesamiento de transacciones más sofisticado que integre las

⁷ Respecto de la gestión activa de caja en los países del norte de Europa, es bastante usual que cada día haya entre 40 y 60 transacciones de gestión de caja; habrá muchas menos transacciones de deuda.

GRÁFICO 3.4 SISTEMAS COMPARTIDOS DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN



Fuente: Elaboración propia.



capacidades de *front*, *middle* y *back office*, y lo ideal sería que también esté conectado electrónicamente con los sistemas de liquidación correspondientes, de modo que las transacciones individuales se procesen sin inconvenientes, reduciendo de ese modo los riesgos asociados con la existencia de interfaces múltiples. El gráfico 3.4 presenta un resumen muy esquemático de los requisitos clave de un sistema de gestión de caja y de deuda, y muestra los requisitos comunes y separados. Todos estos sistemas exigen una gestión cuidadosa y un personal de tecnología de la información y comunicación (TIC) debidamente calificado. Es esencial contar con protocolos de resguardo (*back-up*) y sitios de recuperación de datos en caso de catástrofe, junto con un plan de continuidad de las operaciones que abarque todos los procesos y sistemas (Storkey, 2009). Compartir esos servicios e instalaciones resulta financieramente sensato y, de hecho, en muchos casos los servicios de recuperación en caso de catástrofe se extenderán a todas las operaciones.

Estas consideraciones son algunas de las que han generado la integración de las funciones de gestión de caja y de deuda en muchos países desarrollados, algo que también se observa cada vez más en los países de ingreso medio.

ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Unidad integrada de gestión de caja y de deuda

La estructura organizativa de una UGD moderna se basa en la conocida separación de responsabilidades entre *front*, *middle* y *back office*. En el recuadro 3.1 se resumen las funciones clave.

El análisis y la negociación de préstamos y créditos otorgados por prestamistas multilaterales y bilaterales es mayormente una tarea de la *front office*. Una vez que se ha acordado un préstamo, sin embargo, la información es trasladada a la *back office* para que esta administre los datos y para garantizar que se registren los desembolsos y que el servicio de la deuda se pague en la fecha de vencimiento o con anterioridad.⁸ No siempre hay mucho

⁸ En algunos países, la OGD enfrenta un problema persistente en cuanto a mantener actualizada la base de datos (por ejemplo, luego de desembolsos sucesivos de préstamos). Es decididamente preferible que las interacciones con el acreedor respecto de los desembolsos, así como el servicio de los préstamos, pasen por la OGD en lugar de que se hagan directamente en la unidad de gestión de proyectos.

RECUADRO 3.1: FUNCIONES CLAVE DE UNA UNIDAD MODERNA DE GESTIÓN DE DEUDA

- Altos directivos (con el apoyo de auditoría interna y cumplimiento normativo).
- *Front Office*: emisión primaria y ejecución interna y externa, y todas las demás operaciones de financiamiento, incluidos préstamos y créditos y transacciones en el mercado secundario (deuda y caja).
- *Middle office* (1): desarrollo de políticas y estrategias de cartera e informes de rendición de cuentas.
- *Middle office* (2): gestión de riesgo interno (políticas, procesos y controles).
- *Back office*: registro, conciliación, confirmación y liquidación de transacciones; mantenimiento de registros financieros y gestión de base de datos; servicio de la deuda.
- Esta estructura todavía permite la subcontratación de algunas funciones (por ejemplo, al banco central como agente fiscal para el manejo de subastas). Algunos países subcontratan a terceros las funciones de registro y servicio de la deuda, aunque la oficina de la deuda retiene el control de las políticas.

margen de opción respecto de los términos y condiciones de los préstamos y créditos pero, cuando sea posible, deberían ser negociados de forma congruente con la EGD y dentro de un marco fijado por la *middle office*. Por esas razones, los equipos encargados de manejar préstamos y créditos externos deberían ser parte de la UGD integrada, aunque tiene sentido que conformen una unidad separada de gestión dentro de la *front office*, dado que el tipo y flujo de trabajo es muy diferente del relativo a los mercados de valores.

Las funciones de gestión de caja se integran cómodamente con esta estructura básica, aunque en la práctica puede haber algunas diferencias, según la naturaleza de las responsabilidades de gestión de caja. Las tres funciones básicas anteriormente mencionadas son las siguientes:

- **Formulación de pronósticos de flujo de caja:** La elaboración de proyecciones del flujo de caja puede ser compartida con otros en el MdH o con la Tesorería. Puede haber una separación entre quienes recopilan proyecciones “por arriba de la línea” (es decir, ingresos y gastos), tarea que puede recaer en aquellos funcionarios encargados del monitoreo de la ejecución presupuestaria pero que frecuentemente también incluye a quienes obtienen información de los departamentos de ingresos y gasto, y quienes proyectan las transacciones “por debajo de la línea” (deuda y otras operaciones de financiamiento), donde los administradores de caja y de deuda pueden estar mejor colocados. Integrar los pronósticos sería normalmente una actividad de la *middle office* en la UGD. La *middle office* reuniría las diferentes fuentes de información y presentaría a los altos directivos pronósticos de sensibilidad o



escenarios hipotéticos para las decisiones relativas a la emisión de letras del Tesoro u otras operaciones de endeudamiento y préstamo. Cuanto más activa sea la gestión de caja, sin embargo, tanto más importante será que el apoyo en materia de proyecciones esté cercano a la *front office*. Así, aunque los parámetros de decisión semanales pueden ser definidos por la *middle office*, si es tarea de la *front office* tomar en cuenta los flujos que surgen dentro del día, necesitará tener una visión actualizada de lo que está ocurriendo con las transacciones gubernamentales. Alguien en la *front office* probablemente deberá estar monitoreando la posición y recibiendo actualizaciones intradiarias.

- **Monitoreo y acceso a la CUT:** el monitoreo de la CUT en tiempo real es probablemente parte de la función de *front office* señalada anteriormente. Habrá que cumplir otras funciones, sin embargo, dentro de la UGD. Quizá se requiera una conciliación diaria, que a veces puede hacerse dentro del sistema de procesamiento de transacciones o de lo contrario manualmente, y que por lo general recae en manos de la *back office* o del equipo de apoyo contable. El análisis básico del colchón de caja requerido, así como un análisis retrospectivo del desempeño de las proyecciones, sería una tarea para la *middle office*. Si se planteara alguna cuestión relativa a la utilización de otros fondos de reserva, esa cuestión de política también recaería en la *middle office*, que tendría para ello los vínculos pertinentes con los departamentos de política macroeconómica y fiscal.
- **Interacción con el mercado financiero:** en este caso, la ubicación de la función es inequívoca. Como ya se recalcó, es importante que haya una sola interfaz con el mercado financiero. Puede igualmente haber especialistas en el mercado de efectivo o de deuda dentro de la *front office*, pero la gestión debe estar unificada a ese nivel.

Los requerimientos de sistemas levemente diferentes entre los administradores de deuda y de caja ya han sido señalados. Deberían ser manejados, sin embargo, como una función integrada por el departamento de TIC, ya sea en la UGD o en el ámbito más general. En cuanto a las demás funciones, sin embargo, que atraviesan los ámbitos de *front*, *middle* y *back office* dentro de la UGD, cabe señalar que se requerirán nuevas capacidades de los marcos de gobernanza y gestión de riesgo.

La gestión de caja quizá requiera decisiones más frecuentes, con menos tiempo para el análisis y las consultas que la gestión de deuda; y los objetivos de la gestión de caja son cualitativamente diferentes, concentrándose no tanto

GRÁFICO 3.5 FUNCIONES DE UNA OFICINA INTEGRADA DE GESTIÓN DE DEUDA



Fuente: Elaboración propia.

en la disyuntiva costo-riesgo sino también en garantizar que haya efectivo disponible cuando se lo necesite, suceda lo que suceda. La estructura de toma de decisiones debe dar soporte a este proceso, lo cual significa que la UGD —y, a su vez, su *front office*— debe contar con facultades delegadas que la autoricen a tomar decisiones de endeudamiento y préstamo a corto plazo sin la previa aprobación de un ministro o algún alto funcionario de otros ámbitos del ministerio (aunque convendría, periódicamente, fijar o revisar los parámetros de tal delegación). La gama potencialmente más amplia de contrapartes —en especial cuando se invierten excedentes de caja— agrega una dimensión importante al análisis de riesgo crediticio, y ya se han mencionado los requerimientos adicionales en materia de gestión del riesgo operacional.

Las funciones de la UGD integrada se resumen en el gráfico 3.5. En el gráfico se distingue entre aquellas que recaen en la *front*, *middle* o *back office* de forma dividida y las que son de carácter “horizontal”.

Funciones separadas de gestión de caja y de deuda

Hay muchos países que mantienen las funciones separadas, aunque las fronteras entre ambas difieren según el lugar. La función de gestión de caja



frecuentemente estará integrada dentro de la Tesorería. La gestión de caja se habrá desarrollado junto con la gestión de los pagos gubernamentales y se habrá hecho hincapié en el seguimiento de los saldos de caja —estén ellos en la CUT o en algún otro lugar— antes de librarse las autorizaciones presupuestarias o procesar los pagos. Eso naturalmente se convierte en el ámbito donde se formularán los pronósticos de flujos de caja, aunque a medida que se centra el foco en la posibilidad de una gestión de caja más activa, las cuestiones de coordinación abordadas en este capítulo también se hacen más evidentes. Cuán onerosas resultarán ellas en la práctica quizá dependa de dónde se ha desarrollado la función de gestión de deuda. En algunos casos, forma parte de la Tesorería, y la coordinación es relativamente directa. En otros, en cambio, se ha resaltado la importancia de la gestión de deuda para las políticas, quizá distinguiéndola del papel más “ejecutivo” de la Tesorería, y ha sido desarrollada más cerca de las funciones de política macrofiscal que constituyen el eje central del MdH. Según ya se ha afirmado, como mínimo:

- Debería haber una única interfaz con los mercados para las transacciones de mercado, la venta de bonos y letras del Tesoro y la inversión de los excedentes de caja a corto plazo. Eso también implica compartir los sistemas de *front office*, tales como los de Bloomberg y otros proveedores de datos. Ha habido ejemplos desafortunados donde una tesorería construye una *front office* para gestionar las letras del Tesoro con una parte totalmente separada del ministerio que emite la deuda, un enfoque antieconómico y perjudicial. La *front office* única puede ser parte de la UGD (quizá lo más usual) o de la Tesorería, o ambas pueden usar el banco central como agente.
- Los servicios de apoyo deberían ser compartidos, particularmente aquellos donde hay sustanciales economías de escala (por ejemplo, en relación con la recuperación en caso de catástrofe).
- El marco de riesgo operacional debería tomar en cuenta la interacción entre las funciones, particularmente si la separación institucional significa que hay más interfaces manuales o semi-manuales.
- Debería haber intercambios de información frecuentes y sistemáticos entre los administradores de deuda y de caja con respecto al perfil de los flujos de fondos, los planes de emisión y las opciones.

La coordinación de la toma de decisiones de gestión es también de gran importancia. Esto presenta dos dimensiones: estratégica y táctica. La

EGD, por lo general preparada inicialmente dentro de la *middle office* de la UGD, suele tomar en cuenta el papel de las letras del Tesoro en la cartera de deuda. Si los activos de caja a corto plazo son significativos, la EGD debería considerar la estructura de los activos, así como de los pasivos, en un marco de gestión de activos y pasivos. En particular, si se calzan explícitamente las características de riesgo de los diversos activos y pasivos financieros en el balance del gobierno, es posible reducir considerablemente la exposición a los shocks económicos. La EGD debería ser avalada por un Comité de Deuda Pública o ente similar, que abarque todas las funciones principales de política macrofiscal y financiera. Sus funciones principales son la formulación de los objetivos estratégicos de la política de gestión de deuda; la asignación de mandatos a los responsables de la ejecución de la estrategia; y la fijación de metas y objetivos y el seguimiento posterior del desempeño.⁹

En las decisiones sobre la gestión de caja a corto plazo también se debe tomar en cuenta el marco más general de políticas públicas. La interacción con el programa de emisión de la gestión de deuda es un aspecto obvio de ello, aunque puede haber otras decisiones por adoptar; por ejemplo, transferir efectivo entre cuentas, adelantar la venta de activos, o restringir las asignaciones de gasto. Por esas razones, generalmente se recomienda alguna forma de Comité de Coordinación de Caja (CCC). Mediante reuniones frecuentes, su papel principal sería el de revisar los acontecimientos recientes y las últimas proyecciones de caja, y decidir las medidas a tomar en el período por delante. Como se recalcó anteriormente, en un contexto de una gestión de caja activa, su papel no es el de aprobar transacciones individuales (aunque puede decidir los detalles de las próximas subastas de letras del Tesoro), sino acordar los parámetros y el marco de política dentro de los cuales se

⁹ El banco central sería normalmente un miembro del Comité de Deuda Pública. Primero, puede aportar su conocimiento de los mercados financieros internos al debatirse la conveniencia de adoptar distintas estrategias de emisión. Segundo, en la mayoría de los países, las reservas de divisas se mantienen en el balance del banco central, y el tamaño y la composición de esos activos son relevantes a la hora de considerar la composición de los pasivos gubernamentales y el grado en que sea posible dar cobertura a distintas partes del balance (proceso que a veces se conoce como calzar subcarteras). Existen sólidos argumentos en favor de desarrollar la EGD tomando en cuenta no solo los activos de caja sino toda la gama de activos y pasivos del balance del gobierno (definido en términos amplios para incluir el banco central). Véanse, también, las referencias previamente mencionadas en el análisis de las funciones de gestión de deuda.



RECUADRO 3.2: COMITÉ DE COORDINACIÓN DE CAJA

Miembros

- Titular de Tesorería (presidente)
- Titulares (o representantes principales) de:
 - Dirección de gestión de deuda
 - Dirección de presupuesto
 - Dirección de política fiscal
- Según se requiera, representantes de:
 - Banco central
 - Administración de ingresos públicos
 - Ministerios ejecutores del gasto más grandes
- Secretario de la Unidad de Gestión de Caja

Responsabilidades

- Revisar los resultados del flujo de caja y la comparación con los pronósticos
- Revisar los pronósticos de flujo de caja para el período siguiente
- Decidir las medidas necesarias para garantizar la suficiencia de caja durante el período siguiente, formulando las recomendaciones correspondientes.

Reuniones

- Semanales

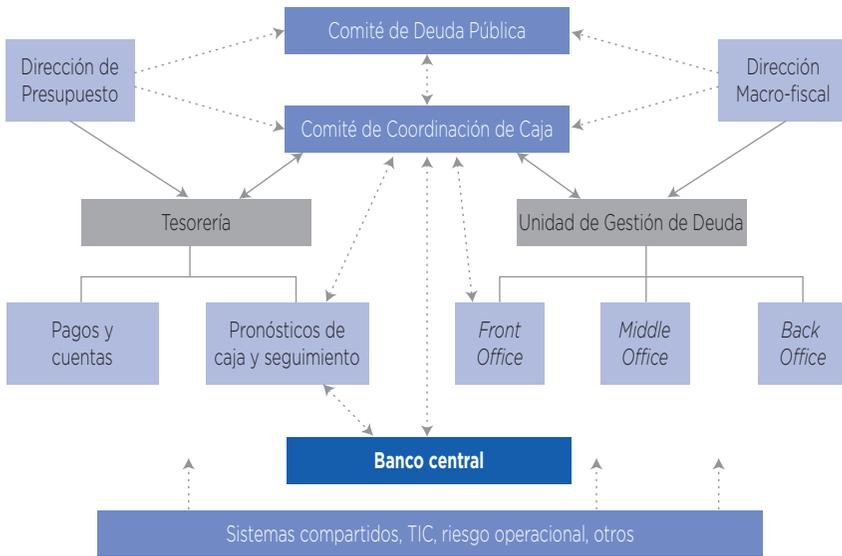
efectúan esas transacciones. Al hacerlo, el CCC concentraría relevantes responsabilidades funcionales. Estas podrían incluir al banco central, en parte debido a su visión de la evolución del mercado, pero el CCC también puede ser el vehículo para transmitir los últimos pronósticos de flujo de caja al banco central, los cuales, a su vez, son un elemento importante para incorporar en sus pronósticos de liquidez. Los ministerios ejecutores del gasto más grandes y la autoridad a cargo de los ingresos públicos podrían asistir a las reuniones si se lo juzgara de utilidad. En el recuadro 3.2 se resumen los detalles. Si fuera necesario frenar las asignaciones presupuestarias o recortar los presupuestos aprobados, las decisiones detalladas no deberían normalmente ser adoptadas por el CCC, ya que esa función le corresponde a la dirección de presupuesto.

Las funciones de la organización dividida y las estructuras conexas de coordinación se resumen en el gráfico 3.6, donde se toma como supuesto que la UGD no forma parte de la Tesorería.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La variedad de mecanismos institucionales que han adoptado los países para las UGD se ha ampliado considerablemente en las últimas dos

GRÁFICO 3.6 COORDINACIÓN DE LA GESTIÓN DE CAJA Y DE DEUDA



Fuente: Elaboración propia.

décadas. Se los puede categorizar según su grado de independencia institucional:

- **Oficinas dentro del gobierno:** departamentos que funcionan dentro del MdH (o su equivalente) en los cuales la UGD depende directamente del ministro: Argentina, Belarús, Brasil, Bulgaria, Canadá, Colombia, Corea, Estados Unidos, Indonesia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Macedonia, México, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, República Checa, Sudáfrica, Turquía, Uruguay y Vietnam.
- **Establecida como una agencia por el gobierno:** a menudo formalizada como una OGD, con sustancial autonomía operativa respecto del MdH (o su equivalente): Australia, Bélgica, Francia, Nigeria, Países Bajos y Reino Unido.
- **Establecida por una ley específica:** agencias cuyas funciones y marcos operativos están definidos por una ley específica: Austria, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda, Portugal, Suecia y Tailandia.
- **Establecida en el marco de una Ley General de Sociedades como empresa pública:** sin disposiciones específicas que la distingan de otras empresas del sector privado (por ejemplo, Alemania y Hungría),



y que funciona al mismo tiempo dentro del marco de políticas establecidas por el MdH (o su equivalente).

En todos estos casos, es preciso hacer una salvedad con respecto a la “independencia”. Muchas OGD, incluidas algunas que están plenamente integradas, tienen un grado sustancial de independencia operativa y de gestión. Todas ellas deben, sin embargo, ejecutar estrategias que han sido acordadas a niveles políticos superiores, potencialmente por un Comité de Deuda Pública, o seguir sus recomendaciones, como ya se señaló. La creación de la OGD contribuye a sustentar esta distinción entre la estrategia, que como corresponde es aprobada por los ministros, y su implementación, que es un proceso más técnico y puede ser objeto de una indebida influencia política y sufrir la consiguiente incertidumbre de mercado.

La creación de las OGD se remonta a los siglos XVIII y XIX,¹⁰ pero fue durante las décadas de 1990 y 2000 cuando tuvo lugar una ola de reformas organizacionales en muchos países. Los países comprendieron que pueden mejorar el desempeño mediante la integración y usar la reforma como una manera de mejorar el profesionalismo, desarrollar un enfoque más estratégico y, en general, reforzar las facultades y herramientas disponibles para gestionar los recursos del gobierno. La existencia de una OGD también coadyuvó al proceso de separar la gestión de deuda y la política fiscal de la política monetaria, lo cual constituye una consideración importante, especialmente en los países de la zona del euro.

Existen argumentos contrarios a la creación de una agencia. Cuanto más distancia institucional haya entre el MdH y la OGD, tanto más fuerte debe ser el marco de gobernanza. De lo contrario surge el problema de que la OGD desarrolle una agenda propia que no esté totalmente integrada: el problema de “mandante-mandatario”. Una estructura sólida de gobernanza, sin embargo, tiene que ser gestionada; de hecho, el MdH tendría que retener una función de “cliente inteligente” competente para garantizar que la OGD tenga objetivos y metas claramente establecidos, y controlar su grado de cumplimiento. Sin embargo, eso a su vez entrañaría el riesgo de dispersar aún más los recursos calificados disponibles. Por esas razones, en general se recomienda que, aunque la estructura de agencia independiente ofrece muchas ventajas, preferiblemente siga siendo parte del MdH a nivel institucional o se mantenga cercana a este último, y no que quede totalmente separada. El cuadro 3.1 muestra una OGD con sus respectivas fechas de creación o reformas estructurales importantes.

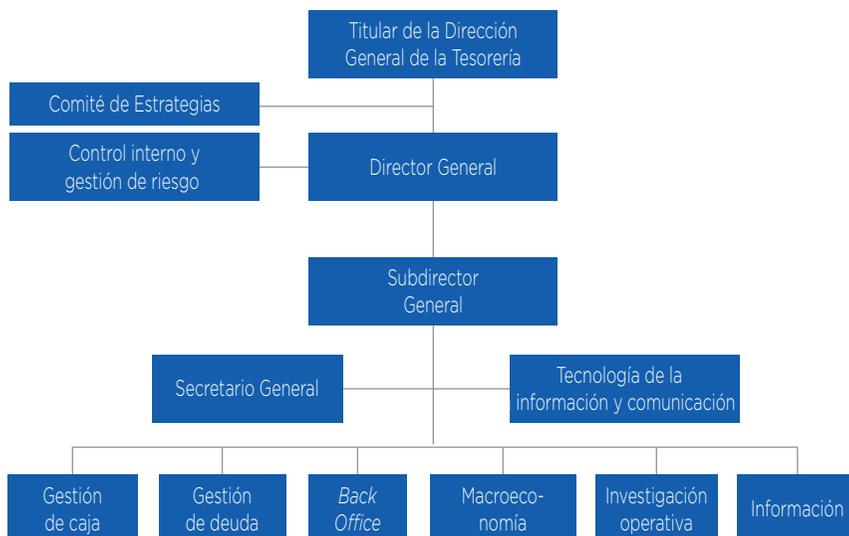
¹⁰ Suecia en 1789 y los Países Bajos en 1841, por ejemplo.

CUADRO 3.1 PAÍSES CON OFICINAS DE GESTIÓN DE DEUDA: FECHA DE CREACIÓN O REESTRUCTURACIÓN

Suecia: Swedish National Debt Office (SNDO)—1789 (cambio de gobierno en 1998)	Países Bajos: Dutch State Treasury Agency (DSTA)—marzo de 1841
Estados Unidos: United States Bureau of the Public Debt (USBPD)—1940	Nueva Zelanda: New Zealand Debt Management Office (NZDMO)—julio de 1988
Austria: Austrian Federal Financing Agency (ÖBFA)—diciembre de 1992	Hungría: Hungarian Government Debt Management Agency (ÁKK)—mayo de 1995
Portugal: Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP)—diciembre de 1996	Reino Unido: UK Debt Management Office (UK DMO)—abril de 1998
Dinamarca: Denmark's Nationalbank Government Debt Management —junio de 1999	Irlanda: Irish National Treasury Management Agency (NTMA)—diciembre de 1990
Australia: Australian Office of Financial Management (AOFM)—julio de 1999	Tailandia: Thailand Public Debt Management Office (PDMO)—diciembre de 1999
Grecia: Greek Public Debt Management Agency (PDMA)—1999	Nigeria: Nigerian Debt Management Office (DMO)—octubre de 2000
Indonesia: Indonesian Direktorat Jenderal Pemngelolaan Utang (DJPU)—enero de 2006	Brasil: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)—Creada en 1986 y reestructurada en 2001
Francia: Agence FranceTrésor (AFT)—febrero de 2001	Alemania: German Finance Agency GmbH—junio de 2001
Israel: Israeli Government Debt Management Unit (GUGD)—enero de 2002	Turquía: General Directorate of Public Finance (GDPF)—abril de 2002
Eslovaquia: Agentúra Pre RiadenieDihu a Likvidity (ARDAL)—febrero de 2003	Suriname: StaatsschuldSuriname (SDMO)—febrero de 2004
República Checa: Czech Republic Debt y Financial Assets Management Department—noviembre de 2005	Malta: Debt Management Office (DMO)—2006
Perú: Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Nacional—abril de 2011	Colombia: Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional—diciembre de 2006

Fuente: Elaboración propia.

Es verdad que ninguna UGD es exactamente igual a otra, pero todas ellas sí tienen divisiones claramente identificadas que desempeñan las funciones de *front*, *middle* y *back office*. En general, también tienen divisiones adicionales encargadas de temas específicos, tales como la división que se ocupa de los préstamos otorgados por instituciones financieras internacionales en carácter de donantes. La estructura del Tesoro francés, por ejemplo, sigue

GRÁFICO 3.7 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL TESORO FRANCÉS

Fuente: Tesoro francés. Disponible en www.aft.gouv.fr.

en gran medida el modelo típico de OGD. Tiene una estructura muy compacta y una dotación de solo 38 personas (gráfico 3.7).

También son importantes las estructuras de gobierno interno de las OGD. Se requieren mecanismos de formulación de políticas internas, delegación y comunicación. Deben establecerse políticas y procedimientos de gestión de riesgo, coherentes con los objetivos y las mejores prácticas de mercado. La estructura vertical de *front*, *middle* y *back office* debe estar apoyada por mecanismos horizontales para la planificación de operaciones, el marco de gestión del riesgo operacional y el desarrollo de capacidad, incluida la TIC, y la capacitación y conducta del personal. Muchas OGD establecen estructuras internas de toma de decisiones y presentación de informes que cubren las políticas y auditorías de riesgos, así como las principales áreas operativas de la gestión de caja y de deuda.

Otras circunstancias que parecen influir en la estructura de las unidades de gestión de caja y de deuda se relacionan con el desarrollo del mercado financiero y una gestión de caja más activa. Cabe considerar tres etapas principales de desarrollo: i) inexistencia de mercados internos de deuda pública; ii) mercados internos de bonos que no son profundos/líquidos, y iii) mercados internos que son profundos/líquidos. En el primer caso —y, en cierta medida, el segundo— los países dependen mayormente de donaciones

y préstamos otorgados por organismos bilaterales y multilaterales. En tales situaciones, la necesidad de concentrar ambas funciones en las mismas unidades es menos clara. Cuando la gestión de deuda se relaciona con la preparación de préstamos para proyectos, el conocimiento del mercado financiero no es una condición previa. En el tercer caso, el gobierno tiene más alternativas para la emisión de deuda; debería desarrollar una EGD e implementar un plan financiero anual que sea congruente con la EGD, y construir una curva de rendimiento para dar a los participantes del mercado un parámetro de referencia para determinar el precio de otros instrumentos. En el caso de la gestión de caja activa, la situación es similar. A menos que el mercado financiero interno sea robusto y activo, existen pocas opciones de inversión para la tesorería. Además, todas esas circunstancias exigen otras habilidades técnicas no siempre disponibles en el sector público. Es en este contexto activo donde una estrecha coordinación es esencial y los beneficios de una unidad integrada se vuelven especialmente evidentes.

Funciones y estructuras organizativas en los países de América Latina

En esta sección se aplica el marco analizado previamente para categorizar la forma en que están organizadas las funciones de gestión de caja y de deuda en 17 países de América Latina.¹¹ Aplicamos un cuestionario para recopilar información sobre las principales funciones, mecanismos y estructuras de coordinación; informes y sistemas disponibles para registrar transacciones; características de la emisión de letras y bonos del Tesoro; tamaño y calificación de la dotación de personal; disposición de la autorización legislativa para emitir deuda, y ventajas y desventajas de una estructura integrada.

Distribución de funciones

En América Latina hay solo tres países que aplican un modelo de OGD integrada (Brasil, Colombia y Perú); sin embargo, en ninguno de ellos las reformas se han implementado por completo. En los demás países, la Tesorería y las OGD operan conforme a estructuras independientes y dependen de

¹¹ Los países incluidos son Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Chile (CHL), Colombia (COL), Costa Rica (CRI), Ecuador (ECU), El Salvador (SLV), Guatemala (GUA), Honduras (HND), México (MEX), Nicaragua (NIC), Panamá (PAN), Paraguay (PRY), Perú (PER), República Dominicana (DOM) y Uruguay (URY).

mecanismos de coordinación para asegurar la coherencia de las políticas y procedimientos. El cuadro 3.3 muestra cómo se distribuyen las funciones típicas de gestión de caja y de deuda en cada país. En ambos modelos, la coordinación es muy relevante, pero lo es aún más cuando las funciones están separadas. Algunos de los temas relevantes para la coordinación son los concernientes a la relación con el mercado (como se destacó anteriormente, ese aspecto puede ser complicado y riesgoso cuando el mercado tiene que relacionarse con múltiples entidades que operan en la emisión de letras y bonos del Tesoro), la definición del volumen y la frecuencia más eficientes de las subastas (pueden tomarse decisiones poco óptimas debido a una coordinación insuficiente), y los informes sobre transacciones (los montos de deuda y saldos de caja, o las transacciones en el mercado de deuda y el mercado monetario, solo figuran en informes separados, lo que hace difícil que los inversores y otros analistas externos puedan evaluar, de forma amplia e integral, las finanzas públicas).

Seis de las 14 funciones principales son generalmente desempeñadas por las tesorerías y 8 por las UGD.¹² Las funciones típicas de tesorería son: i) formulación de pronósticos y planificación de flujo de caja; ii) monitoreo y administración de la CUT; iii) inversión del excedente de caja; iv) emisión de letras del Tesoro; v) pago del servicio de la deuda, y vi) flujo de pagos provenientes de la ejecución del presupuesto (y, en algunos casos, gestión de la autoridad de ejecución). Las funciones típicas de la UGD son: i) desarrollo del plan financiero anual; ii) revisión y ejecución del plan financiero anual; iii) emisión de bonos del Tesoro en el mercado interno; iv) emisión de otros títulos valores en el mercado interno; v) análisis y gestión del riesgo de mercado; vi) relaciones con el mercado; vii) registro de operaciones financieras, y viii) emisión de informes contables y estadísticos.

Plan financiero anual

Los planes financieros anuales son importantes para definir la estrategia de emisión de deuda. Es importante que esos planes estén adecuadamente integrados con el marco fiscal a mediano plazo y el proceso presupuestario. En 15 países la UGD es responsable de desarrollar el plan financiero

¹² En este capítulo se adopta como nomenclatura general el término “Tesorería” para las unidades que generalmente se ocupan de la gestión de caja y la administración de la CUT, y UGD o “unidad de la deuda” para unidades que se ocupan de las funciones de emisión de bonos y gestión de deuda. En el caso de que ambas funciones sean desempeñadas por una unidad integrada, se utiliza la expresión “unidad integrada”.

anual (ARG, BOL, BRA, CHL, COL, DOM, ECU, HND, MEX, NIC, PAN, PER, PRY, SLV, URY). En HND, es desarrollado con cierto grado de coordinación con la Tesorería y en CHL y GUA, en coordinación con la Dirección de Presupuesto. En CRI, la Tesorería prepara el plan. La UGD está también a cargo de revisar y ejecutar el plan financiero dentro del ejercicio en los mismos 15 países y, en 3 de ellos, en coordinación con la Tesorería (ARG, MEX y NIC). En CHL, la Dirección de Presupuesto —junto con la Tesorería— realiza esas tareas.

Emisión de letras del Tesoro

La emisión de letras del Tesoro es muy importante a los fines de la liquidez de corto plazo. En unos pocos países, no es la misma unidad la responsable de emitir letras y bonos del Tesoro en el mercado interno. Asimismo, en unos pocos países se ha asignado a la Tesorería la realización de ambas tareas. Los bonos del Tesoro son emitidos en el mercado interno por la UGD en 14 países (BOL, BRA, CHL, COL, DOM, ECU, GUA, HND, MEX, PAN, PER, URY; y en ARG y PRY se emiten de forma conjunta con la Tesorería) y en 3 países, son emitidos por la Tesorería (CRI, NIC, SLV). En SLV, esta tarea es desempeñada por la Tesorería, juntamente con el Banco Central. En 10 países, las letras del Tesoro son emitidas en el mercado interno por la OGD (BOL, BRA, COL, DOM, ECU, HND, MEX, PAN, PER, URY), en 5 países por la Tesorería (ARG, CRI, GUA, NIC, SLV), y en 2 países (DOM, HND) por ambas unidades. En PRY, fueron autorizadas a emitir en 2014 pero aún no lo han hecho. La división de responsabilidades para la emisión de letras y bonos del Tesoro en los países mencionados puede llegar a causar confusión en el mercado en lo que concierne a las estrategias y políticas del gobierno.

En 9 países, la OGD emite o realiza transacciones con otros títulos valores (incluidos los *repos*) en el mercado interno (ARG, BOL, BRA, CHL, COL, DOM, PAN, PER, URY).¹³ En 3 países (HND, CRI, NIC) es la Tesorería quien lo hace; en 2 (ECU, MEX), en cambio, es el Banco Central y, en CHL, la Dirección de Presupuesto.

Formulación de pronósticos de flujo y planificación de caja

La formulación de pronósticos de flujo de caja es una actividad esencial de las tesorerías y es importante para prever las necesidades financieras

¹³ El Banco Central de Brasil usa las operaciones de *repos* para la gestión de la liquidez de mercado. Utiliza letras y bonos emitidos por el Tesoro como garantía. La ley prohíbe al Banco Central emitir sus propios títulos valores.



durante los meses siguientes. En 16 países, la formulación de pronósticos y planificación de caja y el monitoreo y la administración de la CUT son responsabilidad de la respectiva Tesorería (ARG, BOL, BRA, COL, CRI, DOM, ECU, GUA, HND, MEX, NIC, PAN, PER, PRY, SLV, URY). La única excepción es CHL, donde esas actividades están a cargo de la Dirección de Presupuesto.

Inversión de excedentes de caja

La inversión del excedente de caja es una forma de obtener algunos beneficios financieros de los recursos disponibles. Muchos países invierten sus excedentes de caja a corto plazo solo en el Banco Central o en el banco comercial público donde se mantiene la CUT, aunque unos pocos no efectúan inversión alguna. En algunos países, existen disposiciones que le prohíben a la Tesorería realizar inversiones a corto plazo. Sacrificar la capacidad de las Tesorerías de invertir los recursos financieros disponibles podría parecer como una manera de socavar los objetivos de una CUT y hacer difícil atraer a las entidades autónomas para que depositen sus recursos en la CUT.

Los excedentes de caja son invertidos por la Tesorería en 12 países (ARG; BOL; CHL, juntamente con la Dirección de Presupuesto; COL; CRI; DOM; HND; MEX; NIC; PAN; PRY, en curso; PER), y en ECU por su Banco Central. En GUA, la inversión está prohibida por ley y en URY y SLV, no hay inversión activa. En BRA y ECU, todos los saldos de la CUT se mantienen invertidos en el Banco Central.

Análisis y gestión de riesgo

Un buen análisis de riesgo es fundamental para identificar posibles riesgos y gestionar la exposición de la tesorería y las UGD en términos de invertir liquidez o emitir deuda.

La función de análisis y gestión de riesgo ha sido asignada en la mayoría de los países a la UGD. Los riesgos son analizados y gestionados por la UGD en 10 países (ARG; BRA; COL; DOM; GUA; MEX, en algunos casos, en coordinación con la Tesorería; NIC; PAN; PER; URY); en BOL y HND por la UGD y la Tesorería; por el Banco Central en ECU, y por la Dirección de Presupuesto en CHL. En PRY no se realiza esa función.

Relaciones con el mercado

Es esencial para una Tesorería y UGD modernas definir un contacto transparente y estrecho con el mercado financiero. Algunas de las unidades

CUADRO 3.2 RELACIONES CON INVERSORES Y PRÁCTICAS DE DIVULGACIÓN DE DATOS

País	Relaciones con inversores	Divulgación de datos
Puntaje máximo	42	44
Brasil	41	41
Chile	41	42
Colombia	35	34
Costa Rica	16	26
Ecuador	6	33
México	42	39
Panamá	32	28
Perú	41	40
República Dominicana	36	41
Uruguay	42	41
Venezuela	6	33

Fuente: Instituto de Finanzas Internacionales (2014).

existentes en América Latina son consideradas como muy eficientes y transparentes.

La relación con el mercado es, en 13 países, responsabilidad de la UGD o de la unidad integrada (ARG, BRA, CHL, COL, DOM, GUA, HND, MEX, NIC, PAN, PER, PRY, URY). En MEX y NIC, esta tarea es desempeñada en coordinación con la Tesorería. En CRI y BOL, la tarea ha sido asignada a la Tesorería, y al Banco Central en ECU.

El Instituto de Finanzas Internacionales (IFI) evalúa las relaciones de inversión de acuerdo con dos indicadores principales: i) la evaluación global de las relaciones con los inversores y la transparencia de los datos, y ii) la evaluación de las prácticas de divulgación de datos. El cuadro 3.2 muestra la situación en 11 países de la región.

Registro de operaciones financieras

El registro de las operaciones financieras es generalmente responsabilidad de la UGD. Esta actividad es importante en términos de la rendición de cuentas y la transparencia. El registro de operaciones financieras es una función asignada a la UGD en 11 países (ARG, BRA, COL, ECU, GUA, HND, NIC, PAN, PER, PRY; mientras que en MEX también es realizada por la Tesorería). En otros 3 países (BOL, CRI, DOM), esta responsabilidad le corresponde a la

Tesorería; en CHL, a la Tesorería y a la Dirección de Presupuesto; en URY, al Banco Central, y en GUA, a la Unidad de Contabilidad.

Informes contables y estadísticos

La producción de informes contables y estadísticos también es importante, pero en América Latina esas funciones son realizadas por unidades diferentes. Se las asigna a la UGD en 12 países (ARG, BRA, CHL, COL, CRI, ECU, GUA, MEX, NIC, PAN, PER, URY); a la Tesorería y la UGD en 6 países (ARG, HND, MEX, NIC, PRY, URY); en 4 países a la Unidad de Contabilidad (BOL, DOM, GUA, SLV), y en PAN a la Contraloría.

Pago del servicio de la deuda

La misma diversidad existe en lo concerniente al pago del servicio de la deuda. Se asigna a la Tesorería en 7 países (CHL, CRI, ECU, MEX, PAN, SLV, URY); en 5 países a la Tesorería y la UGD (DOM, GUA, HND, NIC, PRY); en 5 países a la UGD (ARG, BOL, BRA, COL, PER); en URY al Banco Central, y en PAN a la Unidad de Contabilidad y la Contraloría.

Ejecución del presupuesto

El presupuesto es ejecutado por la Tesorería en 7 países (BOL, CHL, HND, GUA, MEX, URY); mientras que en SLV también lo hace la Unidad de Presupuesto; por la UGD en 7 países (ARG, BRA, COL, CRI, ECU, PAN, PRY); por la unidad de presupuesto en 4 países (DOM, GUA, PER, SLV); por las unidades ejecutoras en NIC, y en GUA por la Unidad de Contabilidad.

Estructura organizativa

El tamaño y la complejidad de las estructuras organizativas de la Tesorería y las UGD son bastante variados en América Latina (cuadro 3.4). Las UGD integradas tienen una dotación de personal de entre 110 y 150 personas; las unidades de tesorería, entre 50 y 100 personas, y las oficinas más pequeñas, entre 8 y 31. Las UGD grandes tienen entre 50 y 75 personas, y las más pequeñas, entre 8 y 34.

Mecanismos de coordinación

La coordinación entre las unidades de gestión de caja y de deuda es muy importante, considerando la necesidad de financiar la ejecución del presupuesto en todas las unidades del gobierno. La experiencia internacional se inclina

CUADRO 3.3 PRINCIPALES FUNCIONES DE GESTIÓN DE CAJA Y DE DEUDA EN PAÍSES LATINOAMERICANOS

Función	Unidad integrada de Gestión de Caja y de Deuda	Tesorería o similar, con gestión separada de la Unidad de Crédito Público	Unidad de Crédito Público o similar, con gestión separada de la Tesorería	Otra Unidad
1. Desarrollo del plan anual de financiación (vinculado con la Estrategia de Deuda)	BRA, COL, PER	CRI	ARG, BOL, CHL, DOM, ECU, HND, MEX, NIC (en coord. con Tesorería), PAN, SLV, URY	CHL, GUA; Presupuesto
2. Revisión en el curso del año y ejecución del plan de financiación	BRA, COL, PER	ARG, CHI, CRI, MEX, NIC	ARG, BOL, DOM, ECU, GUA, HND, MEX, NIC, PAN, SLV, URY	CHL: Presupuesto HND: con leve participación de la Tesorería
3. Emisión de bonos en el mercado doméstico	BRA, COL, PER	ARG, CRI, NIC, SLV	ARG, BOL, CHL, DOM, ECU, GUA, HND, MEX, PAN, URY	SLV: Banco Central
4. Emisión de letras del Tesoro (títulos de corto plazo) en el mercado doméstico	BRA, COL, PER	ARG, CRI, DOM, GUA, HND, NIC, SLV	BOL, CHL, DOM, ECU, HND, MEX, PAN, URY	
5. Emisión de otros títulos (incluidos los <i>repos</i>) en el mercado doméstico	BRA, COL, PER	CRI, HND, NIC	ARG, BOL, CHL, DOM, PAN, URY	CHL: Presupuesto ECU: Banco Central MEX: Banco Central (bonos de regulación monetaria)
6. Pronósticos del flujo de caja y elaboración del plan de caja	BRA, COL, PER	ARG, BOL, BRA, CRI, DOM, ECU, GUA, HND, MEX, NIC, PAN, SLV, URY		CHL: Presupuesto

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.3 PRINCIPALES FUNCIONES DE GESTIÓN DE CAJA Y DE DEUDA EN PAÍSES LATINOAMERICANOS (continuación)

Función	Unidad integrada de Gestión de Caja y de Deuda	Tesorería o similar, con gestión separada de la Unidad de Crédito Público	Unidad de Crédito Público o similar, con gestión separada de la Tesorería	Otra Unidad
7. Monitoreo y gestión de la CUT	BRA, COL, PER	ARG, BOL, CRI, DOM, ECU, GUA, HND, MEX, NIC, PAN, SLV, URY		CHL: Presupuesto
8. Inversión de excedentes de caja de corto plazo (incluidos los <i>reverse repos</i>)	BRA, COL, PER	ARG, BOL, CHL, CRI, DOM, HND, MEX, NIC, PAN		CHL: Presupuesto ECU: Banco Central GUA: no se permite SLV: no aplica URY: no se realiza
9. Gestión y análisis de riesgos de mercado	BRA, COL, PER	BOL, CRI, HND, MEX	ARG, BOL, DOM, GUA, HND, MEX, NIC, PAN, URY	CHL: Presupuesto ECU: Banco Central SLV: no aplica
10. Relaciones con el mercado	BRA, COL, PER	BOL, CRI, MEX, NIC	ARG, CHL, DOM, GUA, HND, MEX, NIC, PAN, URY	ECU: Banco Central SLV: no aplica
11. Registro de operaciones financieras	BRA, COL, PER	BOL, CHL, CRI, DOM, MEX	ARG, ECU, GUA, HND, MEX, NIC, PAN	CHL: Presupuesto GUA: Contabilidad del Estado URY: Banco Central

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.3 PRINCIPALES FUNCIONES DE GESTIÓN DE CAJA Y DE DEUDA EN PAÍSES LATINOAMERICANOS (continuación)

Función	Unidad integrada de Gestión de Caja y de Deuda	Tesorería o similar, con gestión separada de la Unidad de Crédito Público	Unidad de Crédito Público o similar, con gestión separada de la Tesorería	Otra Unidad
12. Preparación de informes contables y estadísticos	BRA, COL, PER	ARG, CHL, HND, MEX, NIC, URY	ARG, CHL, CRI, ECU, GUA, HND, MEX, NIC, PAN, URY	BOL, GUA, NIC, SLV; Dirección de Contabilidad PAN: Contraloría DOM: Dirección de Contab. y Unidad de Política Fiscal CHL: Presupuesto
13. Pago del servicio de la deuda	BRA, COL, HND, PER	ECU, CHL, CRI, DOM, GUA, HND, MEX, NIC, PAN, SLV, URY	ARG, BOL, DOM, GUA, NIC	PAN: Contabilidad y Contraloría URY: Ejecuta el Banco Central
14. Ejecución del presupuesto	BRA, COL	BOL, CHL, HND, GUA, MEX, SLV, URY	ARG, CRI, ECU, PAN	GUA: Contabilidad NIC: Unidad ejecutora
15. Otras funciones relacionadas	COL (enumera funciones adicionales, como la contratación y gestión de créditos con organismos multilaterales, gestión de la propiedad accionaria en empresas públicas, etc.)	NIC: las entidades del sector público son responsables de la ejecución CHL: informe de cumplimiento y establecimiento de <i>benchmark</i>	CRI: emisión de bonos en el mercado internacional CHL: informe de cumplimiento y establecimiento de <i>benchmark</i>	PER: Dir. de Contabilidad Pública (normas contables)

Fuente: Tesorería y Unidades de Gestión de Deuda de cada país.

CUADRO 3.4 NÚMERO DE PERSONAS QUE CUMPLEN FUNCIONES DE TESORERÍA Y DEUDA EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Países	Tesorería				Deuda			
	Dirección	Profesionales	Administrativos	Total	Dirección	Profesionales	Administrativos	Total
<i>Países donde las funciones de tesorería y de deuda están a cargo de unidades separadas</i>								
Argentina	20	50	30	100	15	40	20	75
Bolivia	4	4		8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Chile	5	14	12	31	4	7		11
Costa Rica	2	65	20	87	2	30	2	34
Ecuador	2	5	2	9	3	20	3	26
Guatemala	7	30	16	53	8	45	12	65
Honduras	2	38	15	55	2	33	15	50
Nicaragua	12	31	7	50	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá				66				23
República Dominicana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.				57
Uruguay	5	22	6	33	1	6	1	8
<i>Países donde las funciones de tesorería y de deuda están a cargo de una unidad integrada</i>								
Brasil ^{a,b}	11	125	10	146				
Colombia ^a	8	110	20	138				
Perú ^a	22	82	6	110				

Fuente: Tesorería de cada país.

Nota: n.d. = no disponible.

^a Las funciones de tesorería y de deuda se realizan en una unidad integrada.

^b No incluyen personal que cumple otras funciones, como contabilidad y supervisión de gobiernos subnacionales.

por la organización formal de comités con funciones y mandatos claros, reuniones periódicas y participación de las principales áreas responsables de la definición de planes de caja, estrategia de deuda, emisión de bonos del Tesoro, intercambio de información y evaluación de resultados.

Existen comités formales e informales de coordinación en casi todos los países de América Latina. En 13 países (BOL, BRA, CHL, COL, CRI, DOM, GUA, HND, MEX, NIC, PAN, PER, PRY) hay comités formales para coordinar las decisiones y políticas relativas a la gestión de caja y de deuda. En el resto de los países se emplean mecanismos informales y se celebran reuniones cuando es necesario (ARG, URY). Algunos de los comités tratan otros temas, tales como la política monetaria y el presupuesto. Las principales funciones de dichos comités se analizan en el recuadro 3.3.

En 5 países el comité es un Comité de Caja o de Tesorería. En otros países, el comité es un comité de “subastas” (2 países), un Comité de Inversión (1), un Comité de Ejecución Presupuestaria (1) —con participación de la Presidencia y de los MdH y de Planificación— o un Comité de Deuda (2). En PER, hay dos comités: Comité de Caja y Comité de Gestión de Activos y Pasivos (CAP); también hay 2 en MEX: Comité Técnico de Inversiones y Comité de Trabajo.

En 9 países, el comité tiene funciones de asesoramiento y toma de decisiones; en 6, tiene solamente funciones decisorias; y en 1 (PER), tiene solo funciones de asesoramiento. Cuando cumple funciones de asesoramiento, asesora principalmente al Ministro, y en 2 casos, también al Viceministro; en un país, solo al Viceministro (BOL), y en CHL, a la Tesorería y a la Dirección de Presupuesto.

En un país, el comité está presidido por el Tesorero y en otro por el Subtesorero; en 6 países, por el MdH, y en 3, por un Viceministro. En PER, el Ministro preside el CAP y el Viceministro, el Comité de Caja (CC); y en MEX, el Ministro preside el Comité Técnico de Inversiones y el Viceministro, el Comité de Trabajo. La Tesorería tiene a su cargo los servicios de la Secretaría de los comités en 4 países, mientras que en PER recaen en la Dirección de Análisis y Estrategia para el CAP y en el Viceministro de Hacienda en el caso del CC. En NIC, es presidido por la Dirección de Asesoría Legal.

La frecuencia de las reuniones de los comités varía entre semanal y semestral. Los comités se reúnen una vez al mes en 7 países (BRA, CHL, COL, HND, PAN, PER; mientras que en MEX, lo hace el Comité de Trabajo); semanal o quincenalmente en 4 países (BOL, CRI, DOM, GUA); cada seis meses en 2 países (DOM, URY), y en SLV y PAR, solo cuando se requiere emitir letras del Tesoro.

RECUADRO 3.3: FUNCIONES DE LOS PRINCIPALES COMITÉS DE COORDINACIÓN

Respecto a las funciones de tesorería y de deuda, 12 países tienen comités formales de coordinación y 2 países, comités informales (Argentina y Uruguay).

ARG: comité de coordinación informal de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas, responsable de manejar el sistema de administración financiera.

BOL: comité que asesora al Viceministro del Tesoro y Crédito Público en el análisis de los pronósticos de flujo de caja, las necesidades de financiamiento y la situación de la deuda. Participación de la Dirección General de Programación y Operaciones del Tesoro y de la Dirección General de Crédito Público en reuniones semanales.

BRA: tiene un Comité de Gestión de la Deuda (así como un Comité de Ejecución Presupuestaria, la *Junta de Programação Orçamentária*). El Comité de Gestión de la Deuda realiza reuniones mensuales y es responsable de los pronósticos de caja de la deuda pública, tomando en cuenta el plan estratégico de la deuda (plan anual de endeudamiento, otros ingresos presupuestarios para los pagos de deuda, indicadores de la composición y vencimiento de la deuda, y demás conceptos), el seguimiento del plan estratégico de la deuda, y la definición del calendario de subastas. El Comité de Ejecución Presupuestaria define los topes presupuestarios y financieros bimensuales para el gobierno central.

CHL: el Comité de Coordinación entre la Tesorería, la Dirección de Presupuesto y el Ministerio de Economía, que asesora al MdH, debate en reuniones mensuales temas relativos al presupuesto, la tesorería y la deuda.

COL: el Comité de Tesorería, que se reúne mensualmente, analiza la gestión de caja; el financiamiento de la deuda y el análisis de mercado; la recaudación de ingresos; y la ejecución del presupuesto, entre otras funciones conexas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. Hay otro Comité de Tesorería interinstitucional entre el MdH y el Banco Central, que trata temas de deuda y de caja y cuyo principal objetivo es la coordinación monetaria y las cuestiones relativas a la gestión de los saldos de la Tesorería, operaciones que afectan la liquidez del mercado interno de deuda, y la emisión de bonos del Tesoro para fines de política monetaria.

CRI: el Comité de Subastas tiene reuniones semanales y congrega representantes de la Oficina de Crédito Público, la Tesorería y la Oficina del MdH.

DOM: el Consejo de la Deuda Pública es un comité de alto nivel en el que participan el Secretario de Hacienda, el Gobernador del Banco Central y el Secretario de Economía, Planificación y Desarrollo. Se reúne dos veces por año. Las funciones del Consejo son proponer la política y estrategia de la deuda, proponer el tope de deuda y recomendar las características financieras de la deuda nueva y el monto máximo de garantías reales y avales.

GUA: el Comité de Programación de la Ejecución asesora al Ministro de Finanzas Públicas sobre temas de presupuesto, contabilidad, tesorería, deuda pública y análisis fiscal. Se reúne dos veces al mes y define la asignación de autorizaciones de pago para las entidades que implementan el presupuesto.

HND: comité que asesora al Subsecretario de Finanzas sobre la gestión de caja y de deuda. Celebra reuniones mensuales o bimensuales.

MEX: el Comité Técnico de Inversiones y el Comité de Trabajo asesoran al Secretario de Hacienda sobre temas relativos a la deuda, el presupuesto, la recaudación de ingresos y la planificación de caja. El Comité Técnico de Inversiones se reúne anualmente y el Comité de Trabajo, mensualmente.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.3: FUNCIONES DE LOS PRINCIPALES COMITÉS DE COORDINACIÓN *(continuación)*

NIC: el Comité de Operaciones Financieras está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y las Direcciones Generales de Tesorería, Crédito Público y Asesoría Legal, y se reúne semanalmente. Es responsable de aprobar el plan anual de endeudamiento; definir la emisión de bonos del Tesoro y el calendario de subastas; aprobar los resultados de las subastas, las políticas de inversión financiera y las ofertas para la inversión financiera; coordinar la emisión de bonos del Tesoro con el Banco Central, y presentar informes trimestrales.

PAN: el Comité de Tesorería asesora al Ministro de Economía y Finanzas y se reúne en forma semanal. Participan en las reuniones las unidades responsables de las funciones de tesorería, deuda, recaudación de ingresos y presupuesto.

PER: opera el Comité de Gestión de Activos y Pasivos (CAP) y el Comité de Caja (CC). El CAP revisa y evalúa las directrices, políticas, principios, estrategias y metodologías para optimizar la gestión global de los activos y pasivos financieros del gobierno (las reglas operativas del CAP están en proceso de aprobación). El CC establece las condiciones para un presupuesto equilibrado de ingresos y gastos mensuales del Tesoro; aprueba el presupuesto de caja; coordina y acuerda las medidas necesarias para la implementación del presupuesto de caja; realiza un seguimiento mensual amplio de la implementación del gasto público, y evalúa la implementación del presupuesto del mes inmediatamente anterior.

PRY: un Equipo Consultivo Interinstitucional analiza las condiciones macroeconómicas vigentes para definir la política económica, monetaria y fiscal y las proyecciones a corto y mediano plazo; analiza las condiciones de mercado —interno e internacional—, tales como vencimiento, tasas de interés y calendario de emisión a fin de considerar la emisión de bonos del Tesoro o las garantías otorgadas por el Tesoro Público, y asesora al Ministro de Hacienda sobre otros temas financieros y técnicos. Se reúne antes de que se programe una emisión de bonos del Tesoro.

SLV: la gestión de caja y de deuda se maneja por separado. La deuda a corto plazo se coordina, con intervención del Banco Central, la Tesorería y la Dirección General de Crédito Público.

URY: no hay un comité formal. La coordinación está a cargo de un grupo ad hoc que se reúne periódicamente y que congrega a los titulares de las unidades de Gestión de Deuda, Tesorería y Asesoría Macro Financiera para debatir temas de interés común.

En la mayoría de los casos, los comités no incluyen a algunos de los interlocutores clave, tales como el organismo de administración tributaria, el Banco Central o la Dirección de Presupuesto. Con respecto a las principales unidades/funciones representadas en los comités, además de la Tesorería y las UGD (en 9 países), la oficina de administración tributaria está representada en solo 2 países (COL, MEX; aunque en COL participa en calidad de invitada); el Banco Central, en 2 países (COL, DOM; aunque en COL, en un comité separado donde solo la Tesorería y la UGD se reúnen con el Banco Central), y la Dirección de Presupuesto, en 4 países (CHL, COL, GUA, MEX).



Frecuencia de la emisión de letras y bonos del Tesoro

Siete países no emiten letras del Tesoro para cubrir necesidades temporales de liquidez. Ellos son: i) BOL, BRA (emisiones solo por razones de política monetaria y preferencia del mercado); ii) CHL, COL (solo por razones de política monetaria); iii) DOM (usa líneas de crédito para financiar necesidades de liquidez a corto plazo), y iv) NIC y PRY nunca emiten. PRY ha aprobado recientemente la autorización legal para emitir letras del Tesoro, pero hasta ahora no se ha ejecutado ninguna operación.

La frecuencia de emisión de letras del Tesoro varía entre semanal y anual. Es semanal en BRA, MEX, y SLV; quincenal en PER y CRI, y trimestral en COL. En HND y ECU, la frecuencia no está predeterminada y en GUA, en general, es solo una vez al año.

La duración de las letras del Tesoro varía entre 1 y 12 meses. Es de 6 meses y 12 meses en BRA,¹⁴ y de un año en COL, GUA, ECU y HND. En COL, las letras del Tesoro son inicialmente de 364 días y se reabren en cuatro subastas cuando el vencimiento residual llega a 90 y 180 días. En CRI, las letras del Tesoro se ofrecen dos veces al mes con una duración no inferior a nueve meses. Las letras del Tesoro van de 1 a 12 meses en PAN; 3, 6, 9 y 12 meses en PER, y 28, 91, 182 y 364 días en MEX. En SLV, los plazos oscilan entre 30 y 360 días.

En la mayoría de los países, el momento de la emisión de bonos del Tesoro no necesariamente coincide con períodos de escasez temporal de caja, ya que intervienen otros factores determinantes.

- BOL: se evalúan las necesidades semanales de financiamiento para cubrir déficits temporales, a lo cual le sigue una decisión sobre los montos de letras del Tesoro que se emitirán. Como no se han registrado problemas de liquidez, se han emitido bonos del Tesoro que oscilan entre 2 y 50 años para financiar el presupuesto.
- BRA: el Tesoro nacional emite títulos de acuerdo con la EGD a mediano y largo plazo. Los recursos derivados de esas emisiones están integrados en una subcuenta de la Oficina de la Deuda Pública, que constituye el colchón de deuda. La política vigente consiste en tener una reserva al menos igual a tres meses de pagos de deuda (capital e intereses). Las fechas de las subastas están predefinidas en el plan

¹⁴ La Tesorería brasileña también emite letras a mediano plazo de hasta cuatro años.

anual de endeudamiento a intervalos regulares (específicamente, las subastas de títulos a tasa fija tienen lugar cada semana, independientemente de las fechas de pagos de deuda). Como la liquidez existente en la CUT es muy alta, no ha sido necesario emitir letras del Tesoro a corto plazo para dar apoyo a la ejecución del presupuesto.

- CHL: las fechas de emisión de los bonos del Tesoro denominados en moneda local se definen de manera tal que coincidan con los déficits temporales de caja. En el caso de las emisiones externas, la estrategia es obtener valores de referencia a bajo costo.
- COL: se emiten letras del Tesoro a corto plazo para operaciones de contracción monetaria, dependiendo de las necesidades de política monetaria. El mercado es informado con antelación acerca del calendario y los montos de las subastas. Esas letras también pueden emitirse para operaciones temporales de tesorería, según las necesidades de liquidez del Tesoro. Aunque actualmente no hay ningún saldo pendiente, cuando se requieren tales subastas se emite un calendario de antemano. En el caso de los bonos del Tesoro, hay un cronograma predeterminado, que sigue un calendario dado a conocer al mercado con anterioridad. Los títulos emitidos son los parámetros de referencia de la curva de rendimiento para el mediano y largo plazo (es decir, aquellos con un vencimiento de 5, 10, 15 ó 20 años).
- CRI: se hace coincidir la emisión de bonos del Tesoro con las necesidades de refinanciamiento, y en la conformación de la cartera emplean otros instrumentos (*swaps*, reportos pasivos).
- DOM: se han utilizado líneas de crédito para financiar necesidades de caja a corto plazo.
- ECU: el objetivo primordial de la emisión de bonos del Tesoro es cubrir la brecha financiera en el presupuesto anual y, al ejecutar el plan financiero, ajustarlo a las necesidades de la ejecución presupuestaria en función de las proyecciones de caja.
- GUA: la estrategia es colocar todos los bonos del Tesoro cuando haya demanda suficiente y la tasa de interés sea adecuada, entendiéndose que todos los recursos requeridos se obtendrán durante el ejercicio fiscal.
- HND: las fechas de emisión coinciden con los períodos en los cuales se prevé que habrá un déficit de caja.
- MEX: se emiten letras del Tesoro para cubrir déficits de caja temporales. Se ha adoptado un enfoque flexible con respecto a los montos semanales, observándose al mismo tiempo la meta trimestral.

- NIC: las fechas de emisión de bonos del Tesoro coinciden con los vencimientos de otros títulos de ese tipo para reducir el riesgo de refinanciamiento de la deuda pública interna.
- PAN: los bonos del Tesoro se emiten en montos diferentes, tomando en cuenta las necesidades de caja temporales.
- PER: la principal estrategia consiste en realizar una emisión regular de bonos del Tesoro en moneda local, denominada “subasta ordinaria”, para dar previsibilidad a los participantes del mercado, garantizar la estabilidad de los rendimientos de la curva de deuda soberana y preservar la estabilidad financiera, incluso durante períodos de incertidumbre. Para complementar esta estrategia, el Tesoro puede realizar “subastas especiales”, que dependen de las condiciones del mercado y deben ajustarse a los objetivos estratégicos globales. Estas subastas también pueden reflejar las necesidades de liquidez específicas de la Tesorería para cubrir eventuales desfases entre ingresos y pagos.
- PRY: se emiten bonos a largo plazo solo para financiar inversiones de capital (regla de oro).
- URY: el gobierno ha adoptado una política de prefinanciamiento de 12 meses que cubre el servicio de la deuda durante un año como mínimo.

Las tesorerías de América Latina han procurado garantizar la previsibilidad en materia de emisión de letras y bonos del Tesoro. Con excepción de ECU, PAN, HND y los países que no emiten letras, los demás países adoptan un calendario de emisión predefinido. Se ha logrado esa previsibilidad porque i) la emisión sigue una estrategia de deuda que cubre al menos un año; ii) el programa de financiamiento tiene por objeto dar seguridad a los inversores; iii) las emisiones se acercan o coinciden con las fechas de vencimiento de otros bonos para minimizar los riesgos de refinanciamiento; iv) algunos países han prefinanciado su deuda para minimizar la volatilidad del mercado, y v) la emisión se hace cuando la demanda es grande y las tasas de interés, bajas.

Autorización legislativa

La situación ideal ocurre cuando se otorga al MdH la facultad jurídica de emitir deuda, de acuerdo con una suma global aprobada en el presupuesto. En muchos países, sin embargo, el marco no es flexible y, para cada operación, es necesario contar con una autorización legislativa específica. La falta de autorización legal apropiada para gestionar la emisión de deuda puede poner en riesgo la disponibilidad adecuada de recursos durante el año y representar un impedimento para gestionar la deuda con mayor eficiencia.

En la mayoría de los países, la legislatura tiene que autorizar la emisión de deuda, aunque en más de la mitad de los países, no se requiere esta autorización para la emisión de letras del Tesoro. En la mayoría de los países, la emisión de deuda es autorizada por la ley de presupuesto en una suma global (ARG; BOL, solo la deuda externa; BRA; CHL; COL; DOM, solo para el corto plazo; CRI; GUA; HND; MEX; NIC; PER; PRY, mediante la ley de endeudamiento anual; SLV). En COL, la emisión de deuda interna o externa exige diversas instancias de aprobación, incluida la otorgada por la legislatura.¹⁵ En URY, la ley autoriza un aumento anual de la deuda pública neta sobre un monto indexado preestablecido. En otros países se requieren autorizaciones individuales y específicas para cada operación, particularmente en el caso de la deuda externa (en CRI y PRY para el endeudamiento externo bilateral y en GUA, HND, SLV y URY para todas las operaciones de deuda externa). En algunos países no se requiere autorización legislativa para la emisión de letras del Tesoro con fines de liquidez si se las rescata antes del final del ejercicio fiscal (ARG; BOL; CHL; COL; CRI; DOM; HND, excepto cuando se extiende más allá del mandato presidencial; NIC). En ECU, no se requiere autorización legislativa previa para emitir bonos o letras del Tesoro. En BOL, la deuda interna se autoriza por decreto presidencial. En PAN, para la emisión de deuda interna y externa, a corto, mediano y largo plazo se exige solamente que el Ejecutivo informe a la Asamblea los montos autorizados por el Presidente.

Publicación de informes y sistemas para registrar transacciones

La publicación de planes e informes es esencial para la transparencia fiscal y la rendición de cuentas. Los informes habituales que se publican incluyen: i) el plan anual de endeudamiento; ii) pronósticos de flujo de caja dentro del ejercicio; iii) calendarios de emisión de bonos y letras del Tesoro; iv) resultados de subastas de bonos y letras del Tesoro; v) posición de deuda y saldos de caja; vi) informes de desempeño de la gestión de

¹⁵ En general, requiere: i) la autorización del Directorio del Banco Central, que establece las condiciones financieras generales para la emisión; ii) un concepto previo favorable emitido por la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público acerca de la deuda externa; iii) la ley anual que establece un monto global, y iv) la ley anual que determina las necesidades de recursos de crédito para financiar las correspondientes asignaciones presupuestarias.



caja y de deuda; vii) estados financieros anuales, y viii) estadísticas financieras.

En la región de América Latina, las tesorerías y las OGD son en su mayor parte transparentes. Ellas elaboran y publican un número sustancial de informes, aunque su contenido y profundidad varían. Catorce países preparan planes anuales de endeudamiento (BOL, BRA, CHL, COL, CRI, ECU, GUA, HND, MEX, PAN, PER, PRY, SLV y URY) y 10 los publican (BRA, CHL, COL, CRI, ECU, GUA, HND, PAN, PER, URY). Quince países elaboran pronósticos de flujo de caja (ARG, BOL, BRA, CHL, COL, CRI, DOM, ECU, GUA, HND, MEX, PER, PRY, SLV, URY), aunque en ninguno de ellos son publicados. En 10 países se publica un calendario de emisión de bonos del Tesoro (BRA, CHL, COL, CRI, DOM, GUA, HND, MEX, PER, URY), y 8 países publican un calendario de letras del Tesoro (BRA, COL, CRI, MEX, PAN, PER, SLV, URY). Los resultados de las subastas se ponen a disposición del público en 15 países (ARG, BOL, BRA, CHL, COL, CRI, DOM, GUA, HND, MEX, PAN, PER, PRY, SLV, URY).

En 13 países se publican estados financieros anuales (ARG, BOL, BRA, COL, CRI, DOM, GUA, HND, MEX, PAN, PER, SLV, URY) y en 14, estadísticas financieras (ARG, BOL, BRA, CHL, COL, CRI, DOM, GUA, HND, PAN, PER, PRY, SLV, URY).

Seis países publican un informe sobre el desempeño de la gestión de deuda, en el que se comparan los planes con los objetivos establecidos. Solo en CRI hay un informe disponible para el público en el que se evalúa el desempeño de la gestión de caja en comparación con los objetivos; y solo en 5 países (ARG, CHL, COL, GUA, SLV) se publica información sobre la posición de caja diaria o mensual. El cuadro 3.5 sintetiza la preparación y disponibilidad pública de informes de caja y deuda respecto de 10 tipos de información.

En la región se usan muchos sistemas de información para registrar la emisión y el reembolso de bonos y letras del Tesoro. El programa SIGADE, desarrollado por la UNCTAD, se emplea en 6 países (ARG, ECU, HND, NIC, PAN, PRY) para registrar la emisión y el reembolso de bonos y letras del Tesoro, y esos países también los registran en sus sistemas de información de gestión financiera (en algunos pocos casos, ambos sistemas están vinculados mediante interfaces). En 5 países, esos datos se registran en su propio sistema de deuda (BRA, CHL, COL, MEX y PER). En COL (deuda interna) y MEX (toda la deuda), los datos también se registran en los sistemas del Banco Central. En 2 países los datos pertinentes se registran solo en los sistemas del Banco Central (CRI, URY) y en un país (SLV), en el sistema del mercado bursátil.

CUADRO 3.5 PRINCIPALES INFORMES DE CAJA Y DEUDA

Informe	Uso interno	Publicación externa	Agencia líder	Frecuencia
1. Plan anual de financiación	ARG, BOL, ECU, MEX, PAN, SLV	BRA, CHL, COL, CRI, ECU, GUA, HND, PAN, PER, URY	BOL, BRA, ECU, HND, MEX, PAN, SLV, URY: Unidad de Crédito Público CHL: Presupuesto COL, PER: Unidad integrada CRI: Tesorería Nacional	ARG: ajuste mensual CHL: dos veces al año COL: anual con revisión semestral CRI: semestral PER: anual
2. Pronósticos del flujo de caja durante el año	ARG, BOL, BRA, CHL, COL, CRI, DOM, ECU, GUA, MEX, PAN, PER, SLV, URY		BOL, DOM, HND, PAN, SLV: Tesorería BRA, COL, PER: Unidad integrada CHL: Presupuesto URY: Tesorería y Deuda	ARG: anual, mensual, diario BOL: diario, mensual, anual BRA, COL, GUA: diario CHL: anual CRI, PER, SLV, URY: mensual ECU: anual, mensual, semanal y diario HND: semanal MEX: diario, trimestral, anual DOM: trimestral

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.5 PRINCIPALES INFORMES DE CAJA Y DEUDA (continuación)

Informe	Uso interno	Publicación externa	Agencia líder	Frecuencia
3. Calendario de emisión de bonos	ARG, BOL: no existe; ECU, PAN	BRA, CHL, COL, CRI, DOM, GUA, HND, MEX, PER, URY	COL, PER: Unidad integrada CRI: Tesorería Nacional DOM, ECU, HND, MEX, PAN, URY: Crédito Público	BRA: anual/trimestral CHL, COL, ECU, PER: anual CRI, URY: semestral DOM, GUA: mensual HND, MEX: trimestral
4. Calendario de emisión de letras del Tesoro (títulos de corto plazo)	ARG, BOL: no existe; COL, ECU, GUA, PAN	BRA, COL, CRI, MEX, PAN, PER, SLV, URY	COL, PER: Unidad integrada CRI, MEX, SLV: Tesorería ECU, PAN, URY: Crédito Público	BRA: anual/trimestral COL: mensual CRI, URY: semestral GUA, PER: anual MEX: trimestral SLV: no se tiene frecuencia
5. Resultados de subastas	COL, ECU, PAN, PER	ARG, BOL, BRA, CHL, COL, CRI, DOM, GUA, HND, MEX, PAN, PER, URY	BOL, HND, MEX: Banco Central BRA, DOM, PAN, URY: Unidad Crédito Público CHL: MdH COL, PER: Unidad integrada CRI: Tesorería ECU: Banco Central y bolsa de valores SLV: varios, a través de la bolsa de valores	BOL, BRA, CRI, GUA, MEX, PER, SLV: semanal CHL: por colocación COL, ECU, HND, URY: mensual

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.5 PRINCIPALES INFORMES DE CAJA Y DEUDA (continuación)

Informe	Uso interno	Publicación externa	Agencia líder	Frecuencia
6. Posición de caja del Gobierno	BOL, COL, CRI, DOM, ECU, GUA, HND, MEX, PAN, URY	ARG, BRA, CHL, COL, GUA, SLV	BOL, CRI, DOM, ECU, HND, MEX, PAN, URY: Tesorería BRA: Unidad de Contabilidad (STN) CHL: Presupuesto COL, PER: Unidad integrada PER: DGETP SLV: Contabilidad	BRA: trimestral COL: mensual con rezago CRI, DOM, ECU, GUA, MEX: diario HND, SLV, URY: mensual SLV: mensual URY: mensual
7. Desempeño de la gestión de deuda vs. objetivos y metas	ARG, BOL, CHL, COL, DOM, ECU, HND, MEX, PAN	BRA, CRI, PAN, PER, SLV, URY	BOL, BRA, DOM, ECU, PAN, SLV, URY: Unidad de Crédito Público CHL: MdH COL, PER: Unidad integrada CRI: Tesorería Nacional HND: Crédito Público y Tesorería MEX: Deuda/planificación	BRA: anual y mensual CHL, ECU, PER, URY: anual COL, HND, MEX, SLV: mensual CRI: trimestral
8. Desempeño de la gestión de caja vs. objetivos y metas	ARG, BRA, CHL, COL, DOM, ECU, GUA, HND, MEX, PAN, PER, SLV, URY	CRI, SLV	BRA, CHL, CRI, DOM, ECU, HND, PAN, SLV, URY: Tesorería COL, PER: Unidad integrada MEX: Tesoro/planificación	BRA, GUA: diario CHL, COL, ECU, HND, MEX, SLV, URY: mensual PER: trimestral

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.5 PRINCIPALES INFORMES DE CAJA Y DEUDA (continuación)

Informe	Uso interno	Publicación externa	Agencia líder	Frecuencia
9. Estados financieros	BOL, CHL, COL, ECU, HND	ARG, BOL, BRA, COL, CRI, DOM, GUA, HND, MEX, PAN, PER, URY	BOL, BRA, CRI, DOM, ECU, HND, MEX, PAN, SLV: Contabilidad CHL: Tesorería COL, PER: Unidad integrada URY: Tesorería y Contabilidad	BOL, COL, ECU, HND, MEX, PER: anual BRA: trimestral CRI, URY: mensual GUA: cuatrimestral
10. Estadísticas financieras	COL, ECU	ARG, BOL, BRA, CHI, COL, CRI, DOM, GUA, HND, PAN, PER, SLV, URY	BOL: Tesorería BRA: Unidad de Estudios Económ. y Fiscales (STN) CHL: MdH COL, PER: Unidad integrada CRI, HND, PAN: Contabilidad ECU: Política Fiscal MEX: Planificación DOM: Unidad de Política Fiscal y D. Presupuesto SLV: Política Económica y Fiscal URY: Tesorería y Contaduría	BOL, PER: anual CHL, SLV: trimestral COL: diaria, semanal, mensual CRI, ECU, GUA, HND, URY: mensual MEX: mensual, bimensual, trimestral

Fuente: Oficinas de Tesorería y de Gestión de Deuda de cada país.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN

En la región de América Latina las funciones de gestión de caja y de deuda se realizan de manera adecuada en algunos aspectos, pese al uso de diferentes estructuras u organizaciones. Aparentemente ha prevalecido la tradición histórica en lugar de adoptarse un enfoque moderno de UGD. Aun cuando se reconocen las potenciales ventajas de la integración (recuadro 3.5), la necesidad de modificar la actual legislación y las prácticas administrativas —y quizá parlamentarias— crea barreras para el cambio. Las tres tesorerías en las cuales ambas funciones están integradas consideran que se ha facilitado la coordinación, que hay una tendencia orientada a la adopción de una política financiera más integral, y que la consolidación de las operaciones financieras resulta más fácil. En ninguna de ellas, sin embargo, existe una operación plenamente integrada.

En los países con dos unidades separadas, las más eficaces son aquellas con mejores mecanismos de coordinación y el apoyo de sistemas de contabilidad e información financiera mejor integrados. La especialización y autonomía se consideran ventajas del modelo con oficinas separadas. Se reconoce, sin embargo, que consolidar la información financiera y el análisis de la gestión de riesgo es más difícil, y que pueden plantearse algunas dificultades para coordinar la emisión y la gestión de liquidez a corto plazo. También se ha señalado que a veces la sensibilidad de la UGD a los problemas de liquidez de corto plazo identificados por la Tesorería no es óptima. En algunos casos, la Tesorería ha tenido que racionar la caja para hacer frente a problemas de liquidez localizados porque la UGD no ha reaccionado con suficiente rapidez. A este respecto, la UGD ha preferido mantener sin cambios el calendario de emisión de deuda.¹⁶ La mayoría de los países reconocen que la coordinación es el principal cuello de botella que presenta el modelo separado.

CRI es el único país que anteriormente tenía una unidad integrada, pero ahora opera con dos unidades separadas. Su evaluación indica, sin embargo, que la unidad integrada funcionaba mejor que el mecanismo actual.

A medida que los países se vuelven más sofisticados en términos de gestión de caja, parece que la separación de funciones impone más desventajas que ventajas. Ante i) la acumulación de grandes excedentes de caja; ii) la tendencia de la tesorería a invertir no solo en el corto plazo sino además en el

¹⁶ Aunque muchos países fuera de América Latina emiten letras del Tesoro con más flexibilidad, aun cuando siguen un calendario estricto para los bonos.



mediano y más largo plazo (por ejemplo, mediante la creación de fondos soberanos y otros fondos extrapresupuestarios); iii) el aumento del tamaño y la complejidad de las operaciones financieras, y iv) la necesidad de contar con informes amplios y oportunos, el enfoque integrado tiende a responder más rápidamente a las necesidades del gobierno y a los cambios del mercado. También permite un uso más económico de recursos administrativos escasos.

La transición desde estructuras separadas a una integrada, sin embargo, tiende a ser más prolongada y compleja que lo inicialmente previsto por los MdH. Además de la necesidad de contar con legislación apropiada y nuevos mecanismos internos, ambas funciones tienen que permanecer plenamente operativas durante la transición, y en la mayoría de los casos no hay sistemas de información totalmente integrados y la capacidad interna necesita ser mejorada y actualizada sustancialmente durante el proceso.

Otra restricción importante es la capacidad de las nuevas unidades para retener y remunerar adecuadamente al personal. Muchas UGD no podrán reclutar directamente personal técnico experimentado, y recurrirán entonces a programas internos de capacitación. Sin embargo, a menudo no le será posible pagar al personal una remuneración análoga a la que reciben sus pares del sector privado,¹⁷ y a medida que la nueva UGD se hace más sofisticada, las instituciones financieras privadas estarán interesadas en reclutar personas que hayan adquirido mayor especialización. En la mayoría de los países, la UGD será la mayor tesorería del país —ciertamente cuando se la mide en términos de impacto en el mercado— y el conocimiento experto acumulado por esos funcionarios será altamente valorado por el mercado.

Como se señaló antes, en algunos países el acceso a sistemas de remuneración más flexibles era una de las consideraciones para adoptar una estructura de agencia al establecer una UGD, aun cuando igualmente quedara dentro del ámbito del MdH.¹⁸ Hay ejemplos en América Latina donde se han creado condiciones estructurales positivas para retener profesionales calificados en la UGD (recuadro 3.4).

¹⁷ En uno de los países donde existe una unidad integrada, la necesidad de retener algún personal altamente calificado fue la razón clave para mantener dos divisiones (y dos jefes de división) que de lo contrario se habrían fusionado.

¹⁸ Por ejemplo, en el Reino Unido, la OGD pudo establecer su propia estructura de remuneraciones; igualmente tuvo que ser aprobada por las autoridades del servicio civil, y los incrementos anuales deben ser coherentes con la política general del gobierno, pero se otorgó a la OGD cierta flexibilidad para reclutar y retener personal que posea las competencias clave.

RECUADRO 3.4: CONDICIONES ESTRUCTURALES PARA RETENER PROFESIONALES CALIFICADOS EN LA OGD DE BRASIL

En Brasil, la creación de una carrera específica en 1986 para atraer profesionales de alto nivel a la oficina de gestión de la deuda marcó un punto de inflexión. La selección de analistas financieros se realiza mediante un procedimiento abierto y competitivo. Los sueldos son similares a los pagados a profesionales que trabajan en otras áreas estratégicas, tales como el Banco Central y la Autoridad Tributaria, y se otorgan otros beneficios, como un fondo de pensión y seguro de salud. Se brinda capacitación de manera continua para mantener a los profesionales al corriente de las últimas novedades e incentivarlos para que permanezcan en el sector público. La rotación se ha reducido significativamente desde entonces.

Se recomienda adoptar un enfoque completo en aquellos países que decidan pasar a una estructura integrada. Ese enfoque incluiría: i) una definición detallada de las funciones que retendrá y agregará la nueva entidad y su relación con los interlocutores clave (incluidas las respectivas responsabilidades con otros en el MdH y con el banco central); ii) un estudio detallado de las mejores estructuras de gobierno y mecanismos organizativos para facilitar las sinergias de la nueva entidad, y iii) el apoyo de sistemas de contabilidad y de información confiables e integrales. La labor debería abarcar también la gerencia y la dotación de personal de unidades que podrían no ser el foco del proceso de integración. Las funciones de gestión de caja y de deuda son muy diferentes de las funciones de pago y contabilidad de la tesorería tradicional. Estas últimas requieren un mayor número de personal técnico, pero las habilidades necesarias y los procesos son muy diferentes; por tanto los estilos de gestión. Esto puede reflejarse en las estructuras internas de una unidad integrada que abarque todas esas funciones, delegando el director general la gestión del proceso de tesorería a un adjunto con la experiencia pertinente en funciones de alta dirección.

Será importante que haya un programa de desarrollo de capacidades, incluido un programa estructurado de entrenamiento vinculado a los objetivos del área y una política de remuneraciones realista y atractiva, así como otras medidas destinadas a fomentar un grado de satisfacción laboral capaz de retener y atraer personal competente. A algunas oficinas les ha resultado útil tener un plan de trabajo formal, no solo para clarificar los objetivos y detectar deficiencias de capacidad, sino también para construir una cultura común y elevar el nivel de compromiso de las personas. Implementar esta reforma puede llevar algunos años; se trata de un proyecto, y como en otros, es necesario que haya un proceso para establecer las prioridades y secuencias, así como las correspondientes tareas y dependencias.

RECUADRO 3.5: VENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN Y DE MANTENER SEPARADA LA GESTIÓN DE CAJA Y DE DEUDA SEGÚN AUTORIDADES DE LOS PAÍSES

Se resumen a continuación las opiniones de funcionarios de los países acerca de la integración de las funciones de gestión de caja y de deuda. Las autoridades señalan que la integración presenta más ventajas que desventajas.

Ventajas de la integración:

- Permite tener una visión general de los temas financieros relativos al financiamiento del presupuesto y las necesidades de caja, y, por lo tanto, una mejor gestión de la liquidez. Permite adoptar una estrategia integrada sobre los requerimientos financieros de la gestión de deuda y de tesorería.
- Si las dos no están integradas, la programación financiera podría resultar afectada, ya que la oficina de la deuda quizá no sienta la misma urgencia con respecto a la oportunidad y los montos: “si se emite, está bien; si no, también”.
- Si no hay integración, el riesgo de una concentración en una fecha determinada es mayor, lo cual implica grandes retiros de efectivo en la misma fecha (y un mayor riesgo de liquidez). Por ello, la integración puede contribuir a suavizar el perfil de vencimiento y mejorar la flexibilidad con respecto al correspondiente riesgo de tasa de interés que es generado por un volumen de refinanciación más elevado (para los mercados financieros).
- Define estrategias integrales para la implementación de operaciones de inversión (activas) y financiamiento (pasivas), tomando en cuenta los diferentes costos de oportunidad.
- Representa una ventaja en relación con el impacto de la planificación de estrategias, ya que, habiendo coordinación, los tiempos de ejecución y transmisión son menores.
- Las políticas legales y de riesgo están centralizadas, considerándose las como políticas transversales y de naturaleza similar en lo concerniente a la gestión de deuda y de tesorería.
- Cuando no están integradas, el registro de las transacciones se hace por separado, algo que puede generar demoras y dificultades en la consolidación y presentación de la información. Cuando están integradas, las estadísticas se elaboran de forma más integral.
- Cuando no están integradas, se depende de otra unidad (Deuda Pública) porque se carece de información directa (deuda a flujo de caja). Además, las unidades pueden tener opiniones contrastantes, poniendo en riesgo la coordinación de las unidades de caja y de deuda.
- Se reducen los requerimientos de dotación de personal.
- Confiere más relevancia a la evaluación económica de las operaciones. Una operación que sea preferible desde el punto de vista financiero en el corto plazo, y que es analizada individualmente, puede comprometer los objetivos estratégicos a largo plazo y generar un saldo en contra.

Ventajas de mantener unidades separadas:

- Se alinean los incentivos porque quien define el parámetro de referencia es distinto del responsable de administrar la caja. En este caso, el MdH fija el parámetro de referencia, la oficina de presupuesto decide su implementación, y la Tesorería ejecuta y controla.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.5: VENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN Y DE MANTENER SEPARADA LA GESTIÓN DE CAJA Y DE DEUDA SEGÚN AUTORIDADES DE LOS PAÍSES *(continuación)*

- Un riesgo de la integración es la concentración de responsabilidades relativas a las operaciones de deuda y tesorería en un solo administrador, situación que entraña un impedimento ético a la hora de tomar decisiones que impactan en los mercados de deuda, divisas y dinero ("Muralla China"). Sin embargo, este problema es mitigado con la creación de comités estratégicos, tales como el Comité de Tesorería o el Comité de Gestión de Activos y Pasivos, para aprobar políticas y directrices.
- Como son funciones diferentes, es aconsejable la especialización.
- Se respetan las áreas de competencia de cada una.

REFERENCIAS

- Bangura, Y., D. Kitabire y R. Powell. 2000. "External Debt Management in Low-Income Countries." IMF Working Paper WP/00/196, Washington, D.C.: FMI. Disponible en: [http://lnweb90.worldbank.org/CAW/Cawdoclib.nsf/vewCrossCountryStudies/015988B62981189E85256CEE007AD1AB/\\$file/wp00196.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/CAW/Cawdoclib.nsf/vewCrossCountryStudies/015988B62981189E85256CEE007AD1AB/$file/wp00196.pdf).
- Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial. 2003. *Guidelines for Public Debt Management - Amended*. Washington, D.C.: FMI y Banco Mundial. Disponible en: www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/am.
- _____. 2009. *Developing a Medium-Term Debt Management Strategy (MTDS) – Guidance Note for Country Authorities*. Washington, D.C.: FMI y Banco Mundial. Disponible en: <http://go.worldbank.org/T7SB6VFEL0>.
- Instituto de Finanzas Internacionales (IFI). 2014. *Sovereign Investment Relations: 2014 Evaluation on Investor Relations and Dissemination Practices by Key Emerging Market Borrowing Countries*. Washington, D.C.: IFI. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:K9_IOAanTEIJ:https://www.iif.com/file/6572/download%3Ftoken%3DH34sui-y+&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=au.
- Lienert, I. 2009. "Modernizing Cash Management." Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0903.pdf. [En español en: blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-3-spanish-translation.pdf].
- Pessoa, M. y M. Williams. 2012. "Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank." Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf. [En español en: www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202s.pdf].
- Shah, A. 2007. "Budgeting and Budgetary Institutions." World Bank Public Sector, Governance, and Accountability Series. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6667/399960PAPER0Bu10082136939301PUBLIC1.pdf?sequence=1>.
- Storkey, I. 2009. "Operational Risk Management and Business Continuity Planning for Modern State Treasuries." Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/

ft/tnm/2011/tnm1105.pdf. [En español en: www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2011/tnm1105s.pdf].

Williams, M. 2010. "Government Cash Management: Its Interaction with Other Financial Policies." Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1013.pdf. [En español en: www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2010/tnm1013s.pdf].

Cuenta Única del Tesoro en América Latina: un instrumento esencial para una gestión de tesorería eficiente

*Israel Fainboim Yaker,
Claudio Manoel de Albuquerque y José Adrián Vargas*

INTRODUCCIÓN

Una buena gestión financiera pública (GFP) requiere asegurar que todo el dinero del Gobierno esté disponible para la administración de la tesorería. Ello exige la creación de una Cuenta Única del Tesoro (CUT), que contribuya al uso eficiente de los recursos financieros y facilite su control. La conformación de una CUT es un paso esencial en el proceso de modernización de la gestión de tesorería. Es el medio para centralizar los fondos públicos y permitir su manejo consolidado y un facilitador y potenciador de las reformas en la gestión de caja, que permite que las Tesorerías se transformen, avanzando más allá del antiguo rol de pagadores, para llegar a desempeñar funciones propias de una gerencia financiera moderna, adoptando mecanismos de pronóstico, planificación, financiamiento e inversión financiera eficientes y una gestión activa de la caja.

Muchos países de América Latina han hecho esfuerzos recientes para mejorar su gestión financiera mediante la adopción de la CUT;¹ otros, como

¹ Los esfuerzos más recientes de implementación de una CUT se están produciendo en El Salvador, Panamá y República Dominicana.

Argentina, Brasil² y Colombia, la adoptaron hace varias décadas, pero todavía siguen buscando manejar la CUT de manera más eficiente. Algunos países han avanzado más rápidamente que otros en las reformas y los modelos operativos, y el alcance y las funcionalidades de sus CUT han sido diversos.

En este capítulo se trata de presentar una visión de la situación actual de implementación de la CUT en 17 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Si bien no se busca establecer un marco o un modelo que deba ser implementado por todos los Gobiernos, sí se ofrecen principios de aplicación ineludibles y se trata de beneficiar los procesos en desarrollo a partir de la identificación y descripción de los logros de los países con mayor nivel de consolidación de esta herramienta. El objetivo es proporcionar una fotografía de la situación actual que permita identificar características y experiencias que clarifiquen el tema y sirvan como elementos orientadores para el desarrollo y/o la consolidación de la CUT en América Latina (y en otras regiones).

El capítulo destaca innovaciones valiosas y áreas en donde es necesario avanzar, con el propósito de orientar las reformas futuras y promover la emulación de las innovaciones. De hecho, han sido en gran medida el aprendizaje entre colegas (*peer learning*) y la emulación promovida con la creación del Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL), el desarrollo de seminarios y programas anuales de trabajo acordados entre FOTEGAL y los organismos internacionales (FMI, BID y Banco Mundial), unidos a la asistencia técnica, los factores clave en determinar las reformas en esta área en los últimos seis años.

El capítulo contiene cuatro secciones, además de la introducción. En la segunda sección se presenta brevemente el marco de referencia utilizado para examinar la situación de implementación de la CUT en América Latina, identificando las características básicas de una CUT eficiente. En la tercera sección se tratan los aspectos relacionados con el diseño conceptual (o estructura) de la CUT, tomando como punto de partida el marco legal, que define algunas características básicas del diseño, y continuando con su cobertura, la fungibilidad de los recursos, los aspectos operacionales

² Véase el anexo 4.1 en el que se proporcionan más detalles sobre el desarrollo de la CUT de Brasil, que es la más avanzada de la región.

(recaudo, pago, registro contable) y el rol que juegan los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) en estas operaciones y en la gestión de la CUT. En la cuarta sección se examinan los aspectos relacionados con la gestión activa de la tesorería, incluidas la remuneración de los saldos en la CUT y la existencia y el uso de instrumentos y mecanismos para el financiamiento de faltantes y la inversión de excedentes temporales de liquidez por la Tesorería, aspectos clave para gestionar activamente la caja y sin los cuales no se obtienen todos los beneficios de la CUT. La última sección concluye con sugerencias de mejoras en áreas que pueden significar avances más sustantivos en dirección a una gestión moderna de la tesorería.

Finalmente, cabe mencionar que el estudio se nutre de diversas fuentes de información, siendo las más importantes las provenientes de las visitas de asistencia técnica realizadas por los autores a casi todos los países de la región, las encuestas anuales a los tesoreros de la región realizadas para los seminarios anuales de FOTEGAL (la última se realizó en julio de 2014), las presentaciones efectuadas por los mismos tesoreros durante un evento sobre el desarrollo de la CUT en América Latina realizado en Cartagena en 2012 y los mencionados seminarios de FOTEGAL.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE UNA CUT EFICIENTE

En sentido estrecho, la CUT puede definirse o estar conformada por una sola cuenta bancaria (ubicada preferiblemente en el Banco Central), o por un conjunto de cuentas bancarias y escriturales (subcuentas) vinculadas, a través de las cuales el Gobierno, por medio de un administrador único (generalmente la Tesorería),³ tramita sus cobros y pagos y obtiene una posición consolidada del efectivo al final de cada día y gestiona centralizadamente esas disponibilidades (Fainboim y Pattanayak, 2011). En sentido amplio, la CUT puede considerarse como un conjunto de sistemas, procesos y normas que se aplican a la gestión financiera del tesoro público.

Una CUT eficiente se define por seis características principales (Fainboim y Pattanayak, 2011):

³ Si bien en los países no es uniforme la denominación que se utiliza para referirse a la Tesorería del Gobierno Nacional, en este estudio utilizaremos “la Tesorería” o “el Tesoro”, sin dejar de notar que en algunos países se utilizan los términos Tesorería Nacional, Tesorería General, Dirección General de Tesorería o Tesoro Nacional.

- **Ubicación** — Su ubicación preferiblemente en el Banco Central, pues los recursos allí depositados tienen menores riesgos de contraparte en comparación con su ubicación en un banco comercial privado o público y no enfrentan “riesgo moral”.
- **Cobertura** — Una cobertura que alcance como mínimo a todas las entidades/recursos del Gobierno central.⁴ En la CUT deberían unificarse todas las disponibilidades de efectivo de estas entidades, abarcando tanto los recursos presupuestarios como no presupuestarios, cualesquiera que sean las fuentes de ingreso, las entidades recaudadoras, las entidades beneficiarias y los usos previstos para los recursos, de manera de poder gestionar centralizadamente el máximo posible de recursos de efectivo. Ello reduce los costos explícitos y de oportunidad⁵ para el Tesoro por gestionar el efectivo del Gobierno.⁶
- **Concentración** — Ninguna unidad del Gobierno debe poder mantener saldos de recursos en cuentas bancarias fuera de la supervisión de la Tesorería y esta debe ser quien autorice a abrir/cerrar cuentas bancarias dentro del Gobierno. Esta condición se deriva de la anterior y conlleva que los saldos en cuentas bancarias del Gobierno sean borrados al final del día hacia la CUT.

⁴ Se recomienda incluir también a las entidades descentralizadas no empresariales y entidades autónomas del Gobierno central cuando estas cumplen funciones de gobierno y se financian en gran medida o completamente por el Gobierno, situación que se presenta en muchos países de América Latina. Las entidades descentralizadas empresariales (empresas públicas) solo deberían incluirse en la CUT si una parte importante de su presupuesto se financia con recursos del Gobierno, o cumplen funciones importantes de gobierno cuyo costo no es cubierto por este. La inclusión de los gobiernos subnacionales debería promoverse, mas no forzarse (su grado de autonomía es mayor), especialmente aquellos de mayor presupuesto; y los recursos de la seguridad social deberían incluirse si esta opera como un sistema de reparto. Si no es este el caso, la Tesorería debería procurar que el tramo de corto plazo del portafolio de la seguridad social se preste a esta a tasas de mercado, o que se invierta en Letras del Tesoro (véase más adelante una discusión sobre estos temas).

⁵ Respecto a los costos de oportunidad, la CUT genera ahorros por reducción en las necesidades de emisión de deuda de corto plazo y respecto a los costos explícitos, permite obtener ingresos mayores para el Gobierno por rentabilizar los excedentes temporales, comparado con una situación de menor cobertura de la CUT. Por ejemplo, en Guatemala la Tesorería estimó que se generó un ahorro de cerca de Q42 millones (US\$5,6 millones) en 2014 con la creación de la CUT.

⁶ La centralización de los recursos en la CUT facilita además la automatización del registro, la conciliación y el control de las transacciones financieras, además de proveer más transparencia.

- **Fungibilidad** — La máxima fungibilidad de los recursos, para que el Tesoro pueda realizar la gestión del efectivo estrictamente según principios financieros que permitan alcanzar la mayor eficiencia.⁷ Las cuentas escriturales tienen el objetivo de garantizar la fungibilidad de los recursos de la CUT, para que el Tesoro pueda utilizarlos de manera independiente de las afectaciones.⁸ La principal función de estas cuentas es garantizar a los beneficiarios de las afectaciones la titularidad y disponibilidad de sus recursos, sin tener que mantenerlos en cuentas bancarias separadas. En consecuencia, estas facilitan el mantenimiento de los registros y controles de saldos y flujos que sean necesarios para la gestión operativa, sustituyendo esa función de las cuentas bancarias. La mejor práctica es tener las cuentas escriturales en un SIAF del Gobierno, no en el banco. Sin embargo, es posible adoptar un sistema donde subcuentas de la CUT en el mismo banco funcionen como cuentas escriturales.
- **Oportunidad en recaudo y pago** — Los recursos del Gobierno deben ingresar a la CUT inmediatamente después de ser recaudados (y su recaudo debe ser lo más ágil posible) y su desembolso debe realizarse cuando se deban gastar. En la literatura especializada esto se conoce como minimización del “float”, es decir, minimización del tiempo en que se recauda o se paga, tiempo que tiene un costo de oportunidad para el Gobierno.
- **Información oportuna** — Disponer de información diaria (y preferiblemente en tiempo real) sobre la posición agregada en efectivo del gobierno.⁹ Brindar información oportuna sobre las disponibilidades de efectivo es indispensable para la actualización de la planeación de la caja y para

⁷ Un corolario de estas dos últimas condiciones es que la CUT promueve la eficiencia operativa de las unidades ejecutoras, mediante la racionalización de los procesos de ingreso, transferencias y pagos, incluso al interior del Gobierno. La estandarización de procesos (y documentos) a su vez contribuye a la reducción de los costos operativos y bancarios.

⁸ El uso de estas cuentas debe acompañarse de legislación que impida las destinaciones específicas de recursos, o que, como segundo óptimo, permita la utilización temporal de los recursos por la Tesorería para la gestión de la caja, mientras estos no sean requeridos para el gasto al cual se destinan.

⁹ La información para la toma de decisiones de la Tesorería debe cubrir no solamente los recursos bajo administración de la Tesorería, sino todo el efectivo o equivalente de efectivo que administren las entidades del Gobierno. Además, la Tesorería debe ser capaz de producir, por sus propios medios, reportes sobre los fondos del Gobierno. Ello incluye los montos depositados en las cuentas bancarias de las entidades, las inversiones financieras y los intereses que estas perciben.

las operaciones diarias del Tesoro en el mercado financiero (inversión de los excedentes temporales, emisión de deuda de corto plazo).

Finalmente, una fuerte base legal para la adopción de la CUT, a fin de establecer su cobertura y asignar competencias a su administrador en cuanto a la apertura/cierre de cuentas bancarias constituye un soporte importante para el logro de estas condiciones.

Cabe mencionar que si bien el concepto de unidad de caja y de CUT se viene aplicando hace mucho tiempo, se ha visto potenciado desde la década de 1990 gracias a las facilidades operativas que brindan las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Estas han llevado al desarrollo de nuevas herramientas para el registro y la gestión del flujo de ingresos y egresos y de los saldos de efectivo del Gobierno.¹⁰ Como resultado de su aplicación, se han racionalizado los procesos operativos y reducido los tiempos necesarios para el procesamiento de las transferencias de recursos financieros, y se han eliminado controles que antes podían materializarse solo a través de registros y trámites en un amplio conjunto de cuentas bancarias, distribuidas en diversas oficinas y en diferentes localidades.

Asimismo, las TIC han permitido automatizar el registro y la conciliación y fortalecer el control de los flujos y saldos financieros. Aún más importante, las TIC permiten proveer información en tiempo real sobre la totalidad de las disponibilidades financieras del Tesoro¹¹ y proporcionan mecanismos que facilitan la centralización de los recursos para su gestión por la Tesorería, incluso en situaciones en que los procesos operativos o las prácticas

¹⁰ Entre ellas se pueden mencionar la centralización del efectivo (*cash pooling*) y el uso de cuentas de barrido de recursos (*sweep accounts*), las transferencias electrónicas de fondos, los pagos con liquidación bruta en tiempo real (LBTR), las conciliaciones automáticas, entre otras.

¹¹ Para poder producir información financiera, la Tesorería necesita mantener un mecanismo operativo que le garantice recibir información sobre los flujos y saldos de las cuentas bancarias. Es posible desarrollar e implementar funcionalidades en los SIAF para mantener actualizada la información sobre los fondos del Gobierno de cualquier naturaleza, integrantes o no del sistema de la CUT. Cuando no cuenta con un sistema automatizado para el registro de los flujos y saldos en las cuentas bancarias, la Tesorería solamente puede preparar los reportes sobre los fondos del Gobierno si los bancos le envían la información (los extractos bancarios). En este caso el proceso suele requerir demasiado tiempo de procesamiento, de manera que la información se obtiene con rezago y por lo tanto no es apropiada para una gestión financiera activa.



institucionalizadas en el Gobierno todavía requieren el mantenimiento de un sistema que opere diversas cuentas bancarias.

MODELO CONCEPTUAL O DISEÑO DE LA CUT

A pesar de tener el mismo objetivo, se han identificado importantes diferencias en cuanto al diseño o modelo conceptual que se ha adoptado para la CUT en los países de la región. Antes del análisis de las experiencias de los países es necesario realizar algunas precisiones en cuanto a lo que se denomina en este capítulo “modelo conceptual”. Como primera referencia, se utiliza la siguiente definición de la CUT: “una cuenta bancaria o un conjunto de cuentas bancarias interrelacionadas a través de 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” (Fainboim y Pattanayak, 2011, pág. 3). El mismo documento citado señala que en lo que respecta al diseño de un sistema de CUT, “deberán abordarse como mínimo cuatro aspectos principales: i) la cobertura de la CUT; ii) la estructura de las cuentas bancarias del gobierno, tanto en el Banco Central como en la banca comercial; iii) el sistema de procesamiento de transacciones y los correspondientes flujos de caja; y iv) el papel del Banco Central y de los bancos comerciales en la gestión de la CUT y la prestación de servicios bancarios”. A estos elementos se debe añadir la fungibilidad de los recursos del Gobierno a disposición de la Tesorería Nacional (es decir, su capacidad de utilizar los recursos de las entidades titulares de los mismos mientras no son requeridos por estas) y la posibilidad de utilizar temporalmente aquellos recursos que no hacen parte de la CUT (por ejemplo, solicitándolos en “préstamo”), como otras características clave del diseño conceptual.

Estos elementos del diseño conceptual se examinan a continuación en los países de la región. Su examen comienza con el análisis de la base legal de la CUT, pues esta determina algunos rasgos importantes del diseño conceptual y continúa con los aspectos mencionados en el párrafo anterior.

Base legal de la CUT

Como es propio de las actuaciones públicas, la administración de los recursos líquidos del Gobierno debe contar con el correspondiente respaldo jurídico, de conformidad con el principio de legalidad. En este capítulo se examina la naturaleza de la norma que crea la CUT, la cobertura institucional que

establece la norma, las competencias del administrador de la CUT (usualmente la Tesorería) para abrir/cerrar cuentas bancarias y la definición del banco que operará como “cajero general” de la CUT, es decir, donde se concentran los recursos a administrar.

Naturaleza de la norma que crea la CUT

Cuanto más alta es la jerarquía de la norma que dispone la creación de la CUT, más estabilidad tiene el respaldo jurídico y mayores dificultades existen para que se establezcan excepciones que terminen debilitándola y reduciendo sus beneficios.

La situación más frecuente en América Latina es la utilización de una ley para establecer la CUT¹² (cuadro 4.1). Ello se observa en 13 de los 17 países analizados. En 3 países de la región (Costa Rica, Ecuador y El Salvador) existe respaldo constitucional a la creación de la CUT. En Bolivia el respaldo normativo lo proporciona un Decreto Supremo del Ejecutivo.

En 11 países, la ley que norma la creación de la CUT es una ley orgánica o ley especial, situación conveniente pues su rango superior (frente a una ley ordinaria) requiere de una mayoría calificada en el Legislativo para modificarla. Si se agregan los países con esta característica y los que crean la CUT en la propia Constitución, se tiene que en 14 países la norma de creación es de naturaleza especial (de alta jerarquía), lo cual muestra la relevancia que se le presta al tema en la región.

Cabe mencionar que en 2013 se aprobó en Panamá una Ley de Tesorería (Ley No. 56 del 17 septiembre de 2013) y en Guatemala se han producido algunas modificaciones a la normativa (Decreto Legislativo No. 13-2013). En estos dos países ya se contaba con una ley que establecía en términos generales el principio de cuenta única, pero que no lo desarrollaba ampliamente.

Competencia de la Tesorería en relación con la apertura y el cierre de cuentas bancarias

El otorgamiento explícito de la facultad de autorizar la apertura o cierre de cuentas bancarias resulta importante para evitar que se trate de administrar recursos al margen de la CUT, mediante cuentas bancarias no autorizadas por la Tesorería Nacional. En 12 países (Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República

¹² Cabe mencionar, por otra parte, que en solo dos países la norma que crea la CUT es una Ley de Tesorería; en los demás casos es una Ley de Administración Financiera u Orgánica de Presupuesto.

CUADRO 4.1 FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA CUT POR PAÍS

País	Norma	Artículos
Argentina	Ley de Administración Financiera No. 24156 de 1992	80
Bolivia	Decreto Supremo No. 25875 de 2000	3, 4
Brasil	Ley de Finanzas Públicas No. 4.320 de 1964	56
Chile	Decreto Ley No. 1263 de 1975 Orgánico de Administración Financiera del Estado	32
Colombia	Ley de Presupuesto No. 38 de 1989 (norma luego incorporada en la Ley Orgánica de Presupuesto)	73, 98, 101 y 103
Costa Rica	Constitución Política	184
	Ley de Administración Financiera No. 8131 de 2001	66
Ecuador	Constitución Política	299
	Decreto Supremo 1429 de 1977 (Ley Orgánica de Administración Financiera y Control)	166, 172, 173
El Salvador	Constitución Política	224
	Ley Orgánica de la Administración Financiera No. 516 de 1995	72
Guatemala	Ley Orgánica de Presupuesto No. 101 de 1997	55
Honduras	Ley Orgánica de Presupuesto No. 83 de 2004	94
México	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, última reforma en 2012	51
Nicaragua	Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario No. 550 de 2005	94
Panamá	Ley 56 de 2013 que crea el Sistema Nacional de Tesorería y la Cuenta Única del Tesoro Nacional	6
Paraguay	Ley de Administración Financiera del Estado No. 1535 de 1999	32
Perú	Ley Marco de la Administración Financiera 2812 de 2003	25
República Dominicana	Ley de Tesorería Nacional No. 567 de 2005	11
Uruguay	Ley 17.213 Sustitución de algunos artículos del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) del 14 de septiembre de 1999	22

Fuente: Elaboración propia.

Dominicana y Uruguay) la ley le otorga a la Tesorería Nacional la facultad para autorizar la apertura de cuentas bancarias y para solicitar el cierre de aquellas que no se hayan ajustado a la correspondiente aprobación, o en procura de una mayor eficiencia de la CUT. En 4 países (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador), la facultad mencionada se otorga a la Tesorería por medio de un Decreto Ejecutivo, y en el caso de Panamá, por medio de una ley se

otorga la facultad a la Contraloría General de la República (CGR) en lo que corresponde a instituciones no incluidas en la CUT, y a la Tesorería Nacional en lo que corresponde a instituciones incluidas en el ámbito de la CUT.

Banco en el que se centralizan los recursos de la CUT (banco cajero general)

La ubicación de la CUT en el Banco Central presenta varias ventajas y pocas desventajas (cuadro 4.2), respecto a su ubicación en un banco comercial público o privado. Entre las ventajas se destacan que se eliminan o reducen sustancialmente los riesgos de contraparte o de crédito y que no se incurre en el “riesgo moral”, riesgos que pueden ser significativos si la CUT se ubica en un banco comercial. Ello implica que el Banco Central es un refugio mucho más seguro para los depósitos del Gobierno que un banco comercial.

CUADRO 4.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA UBICACIÓN DE LA CUT EN EL BANCO CENTRAL

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de contraparte (de crédito) es mínimo. • No hay “riesgo moral”. • No se coloca a un banco comercial público en situación ventajosa respecto al resto de la banca comercial. • Si la Tesorería realiza una gestión activa de la caja, lo que implica mantener un saldo bajo y estable en el Banco Central, el impacto monetario directo de los movimientos de efectivo por la Tesorería es mínimo y también es mínimo el esfuerzo que debe hacer el Banco (y menor el costo para este) para minimizar los cambios en la liquidez bancaria. El esfuerzo y los costos de controlar la liquidez recaen en este caso en el Ministerio de Hacienda/Finanzas. • Facilita la coordinación entre la política fiscal y la política monetaria. • Puede facilitar arreglos bancarios costo-efectivos y rápidas liquidaciones (<i>settlement</i>). Podría acordarse con el Banco Central para que actúe como cámara de compensación (<i>clearing house</i>) para las operaciones del Gobierno, lo que puede agilizar las liquidaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de que el Banco Central remunere los saldos de la CUT o reconozca intereses menores a los de mercado (menores que los que puede pagar un banco comercial público). Pero esta desventaja se minimiza si simultáneamente con la creación de la CUT en el Banco Central se adopta una gestión activa de la caja (manteniendo saldos mínimos en la CUT). • Si la Tesorería no realiza una gestión activa de la caja, se producirá un impacto monetario directo y fuerte de los movimientos de efectivo por la Tesorería (al ser el ente que mayores recursos mueve en la economía) y el Banco Central deberá realizar importantes operaciones de mercado abierto para controlar la liquidez bancaria, lo que afectará su situación financiera. En este caso el esfuerzo y los costos de controlar la liquidez recaen en el Banco Central. Si como resultado de estas actividades el Banco Central genera pérdidas y estas no son cubiertas por el Gobierno, se reducirá la independencia del Banco.

Fuente: Elaboración propia.



En la mayoría de los países (13) de la región se establece mediante ley el banco en que se centralizan los recursos de la CUT (que se denominará como banco “cajero general”¹³ en este documento). En 11 países se le otorga esta función al Banco Central. Es interesante notar que incluso en 2 de los 3 países de la región cuyas economías se han dolarizado (Ecuador y El Salvador), el Banco Central tiene funciones bancarias de reserva y funge como cajero general de los recursos de la CUT. En 6 países, la ley precisa que la función de cajero general debe ser desempeñada por un banco comercial público¹⁴ (Argentina, Chile, Panamá,¹⁵ Perú,¹⁶ República Dominicana y Uruguay).

Participación de bancos comerciales como “cajeros auxiliares”

En todos los países la normativa permite la participación de bancos comerciales tanto como recaudadores como pagadores, aunque el nivel de bancarización de los servicios de Tesorería varía considerablemente entre países, como se evidenciará más adelante.

Existencia de reglamentación específica de la CUT

En 3 países (Costa Rica, Perú y República Dominicana) se ha elaborado un reglamento específico para el funcionamiento de la CUT, siendo más frecuente el caso en que las disposiciones reglamentarias se incorporan en el reglamento general de la ley que regula su creación, el reglamento del subsistema de Tesorería o en normas técnicas del Subsistema de Tesorería. Es fundamental que, independientemente del tipo de instrumento jurídico, se elabore una reglamentación clara y completa, complementada por procedimientos que precisen con claridad el funcionamiento de la CUT.

¹³ En este documento se utilizará el término “banco cajero general” para hacer referencia al banco donde se establece la CUT (que en algunos países no es el Banco Central, sino un banco público comercial) y el de “banco cajero auxiliar” para referirse a los bancos comerciales que prestan servicios al Tesoro.

¹⁴ En Argentina, esa función la ejerce el Banco de la Nación Argentina, el mayor banco comercial público; en Chile, es el Banco del Estado; en Panamá, es el Banco Nacional de Panamá; en República Dominicana, es el Banco de Reservas, y en Uruguay, es el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU).

¹⁵ De hecho Panamá no tiene otra opción, pues su moneda es el dólar y no dispone de Banco Central.

¹⁶ En Perú, la ley establece que la CUT debe ubicarse en el Banco de la Nación, pero la transferencia diaria de una buena parte de los recursos del Gobierno al banco central (BCRP) implica que en la práctica la CUT opera en el BCRP.

Otros aspectos del diseño de la CUT

Estructura de las cuentas bancarias

La clasificación propuesta en Fainboim y Pattanayak (2011) permite identificar tres tipos de estructura diferentes de las cuentas bancarias:

- **Centralizada.** La CUT se compone de una sola cuenta bancaria, mantenida generalmente en el Banco Central. La gestión de este sistema corre a cargo de una autoridad centralizada (por ejemplo, una Tesorería, con o sin unidades regionales) o de los distintos organismos ejecutores del gasto/unidades presupuestarias. En ambos casos, todas las transacciones realizadas a través de esta cuenta son contabilizadas y gestionadas a través de un sistema contable bien desarrollado, que permite identificar la titularidad de los recursos mediante cuentas de registro (que suelen denominarse subcuentas o cuentas escriturales), sustitutivas de las cuentas bancarias.
- **Distribuida.** Conformada por varias cuentas bancarias independientes (que generalmente son cuentas de saldo cero —“*zero-balance accounts*”— mantenidas en bancos comerciales), operadas por organismos ejecutores del gasto/unidades presupuestarias para realizar sus transacciones, bien de recaudación o de pago, con la condición de que los saldos positivos y negativos (cuando se permiten) mantenidos en estas se registren en cifras netas en la cuenta principal de la CUT. El dinero se transfiere (normalmente al principio o al final del día) a estas cuentas a medida que se realizan los pagos aprobados, y el banco cajero general (donde se crea la CUT) proporciona el saldo de caja consolidado al final del día. En esta estructura, la centralización de los fondos se concreta aprovechando las facilidades o procedimientos bancarios conocidos como servicios de “*cash pooling*”.¹⁷
- **Mixta.** Combina los dos casos anteriores. La centralización de fondos se complementa con la utilización de cuentas pagadoras que permiten descentralizar los procesos de pago en las entidades gestoras o

¹⁷ El *cash pooling* se define como “una gestión centralizada de la tesorería para Grupos de empresas, o para Sociedades con muchas delegaciones. Con dicha gestión se permite pasar de las varias cuentas que posee cada empresa del grupo, a una cuenta única y centralizada, con las correspondientes ventajas de información y de reducción de costes”. Véase: www.ibercaja.es/contenidos.php.



tesorerías regionales. En este caso los saldos en el sistema bancario también son “barridos” al final del día a la CUT.

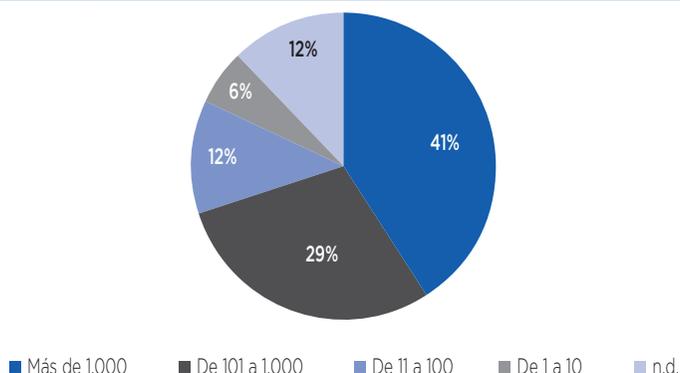
Tomando como referencia estos conceptos, se observa que en América Latina predomina el modelo mixto (8 países) de estructura de cuentas bancarias, lo cual se explica por el uso de cuentas de recaudación y de cuentas pagadoras (aunque en pocos casos son cuentas de saldo cero). Prácticamente la totalidad de los países que utilizan el modelo mixto indican que estas cuentas operan como mecanismos transitorios, hasta tanto se consoliden esquemas más eficientes de recaudación y pagos. En 5 países (Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala y México) el modelo adoptado es descentralizado y en 4 países (Brasil, Ecuador, Honduras y Nicaragua) es centralizado, aunque en los últimos dos con algunas excepciones.

Número de cuentas bancarias

Aún es considerable la cantidad de cuentas bancarias utilizadas en la gestión del efectivo, tanto en el banco cajero general como en los bancos comerciales (cajeros auxiliares), lo cual muestra que no se ha logrado una plena simplificación de la gestión que es propia de la CUT y que no se ha llegado a la materialización completa de las ventajas que ofrece. El reemplazo de cuentas bancarias por cuentas escriturales o contables en los SIAF y por cuentas de balance cero es una tarea pendiente en muchos países. En 7 países aún existen más de 1.000 cuentas bancarias en bancos comerciales para la gestión de los recursos (gráfico 4.1), llegando algunos países a disponer de más de 5.000 cuentas. En Bolivia, por ejemplo, las cuentas fiscales mixtas, pagadoras y recaudadoras en los bancos privados ascienden a 6.800.

De igual manera, 6 países (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana) disponen de más de 100 cuentas en el banco donde se ubica la CUT (banco cajero general), lo que también evidencia que no se ha logrado simplificar totalmente la estructura de cuentas físicas utilizadas para la gestión de la CUT (gráfico 4.2). En Bolivia hay 395 cuentas fiscales en el Banco Central. En Chile, los recursos del Tesoro se depositan en 5.286 cuentas físicas en el Banco del Estado (donde se ubica la CUT) y en bancos comerciales privados. La permanencia de un número considerable de cuentas bancarias está relacionada con el objetivo de proveer la información necesaria para la gestión operativa, como por ejemplo información sobre el banco recaudador, las fuentes de ingreso o los conceptos de asignación obligatoria (o destinaciones específicas de ingresos o gastos, que en

GRÁFICO 4.1 PORCENTAJE DE PAÍSES SEGÚN NÚMERO DE CUENTAS BANCARIAS EN BANCOS COMERCIALES (CAJEROS AUXILIARES)



Fuente: Elaboración propia.

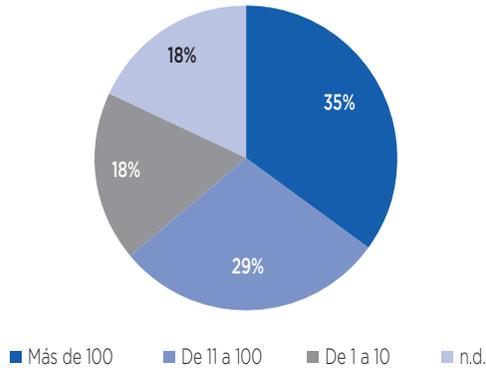
Nota: n.d. = no disponible.

inglés se denominan “*earmarking*”). Ello no contribuye a la eficiencia, ya que requiere mantener las actividades operativas inherentes a la apertura, registro, conciliación y mantenimiento de cada una de las cuentas.¹⁸

Cabe resaltar además que en los países que se utilizan cuentas escriturales, libretas o cuentas de caja única para controlar la titularidad de los recursos en la CUT, la funcionalidad de estas no es la misma y/o su alcance es limitado. En Perú, por ejemplo, las cuentas escriturales tienen alcance limitado: hay subcuentas de la CUT en el Banco de la Nación, para el control y la operación de ingresos y gastos, y cuentas bancarias en el Banco Central, para el control de recursos con afectación de gastos. Además, siguen existiendo cuentas bancarias para la gestión de los recursos propios de las entidades. En Bolivia existen cuentas escriturales, pero los pagos se realizan con cargo a las cuentas bancarias. En Nicaragua, el sistema de cuentas escriturales también tiene alcance limitado, ya que una parte importante de los recursos del Gobierno sigue siendo administrada a través de cuentas bancarias, fuera del sistema de la CUT.

¹⁸ Por otra parte, la mayoría de países tienen además cuentas por cada moneda extranjera como parte de la CUT, lo que implica un costo de inmovilización del capital (*cost of carry*). La decisión de crear este tipo de cuentas debería tomarse solamente cuando el nivel de reservas internacionales es bajo y hay riesgos significativos de no disponer de reservas suficientes para servir la deuda.

GRÁFICO 4.2 PORCENTAJE DE PAÍSES SEGÚN CANTIDAD DE CUENTAS BANCARIAS EN EL BANCO CAJERO GENERAL DONDE SE UBICA LA CUT



Fuente: Elaboración propia.
Nota: n.d. = no disponible.

Cobertura de la CUT

Cuanto mayor sea el volumen de recursos administrados a través de la CUT, mayores serán los beneficios generados. Por ello, se ha argumentado a favor de que la cobertura abarque lo más posible, en tanto se trate de recursos públicos destinados al cumplimiento de funciones gubernamentales. Como indican Fainboim y Pattanayak (2011): “La cobertura de la CUT deberá ser completa e incluir todas las entidades financiadas por el gobierno, incluidos los organismos públicos oficiales y autónomos, así como los fondos extra-presupuestarios (FEP) y las cuentas especiales”.

En esta sección se presenta información sobre la cobertura de la CUT en los países latinoamericanos. Se examina el grado de cumplimiento de la cobertura legal, la cobertura institucional y la cobertura por tipo de fondos (o por fuente de recursos). Respecto a la cobertura institucional, se tomará como referencia la clasificación institucional o administrativa del Sector Público que propone el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* (MEFP) (FMI, 2014).¹⁹

¹⁹ De acuerdo con dicho manual, el Sector Público se divide en dos grandes subsectores: Financiero y No Financiero; dentro de este último se identifican el Gobierno General y las empresas públicas no financieras. El Gobierno General se diferencia en sus niveles Central, Estatal y Local y dentro del Gobierno Central se diferencian los ministerios o secretarías y las instituciones descentralizadas no empresariales. La seguridad social puede considerarse como un subsector separado o puede incluirse en el subsector que organiza y administra sus fondos (como el Gobierno central y/o los gobiernos

Conviene recordar que entre los países estudiados existen tres conformados como Estados federados (Argentina, Brasil y México) y el Estado Plurinacional de Bolivia, de tal suerte que para estos cuatro casos el análisis se referirá a la administración de los recursos líquidos en el nivel federal o nacional. Por otra parte, en algunos países se diferencia entre las instituciones desconcentradas y las instituciones descentralizadas, en función del nivel de autonomía que otorga la legislación a unas y otras; no obstante, se tratarán en este capítulo como una sola categoría, bajo la denominación de “instituciones descentralizadas”.

Cobertura legal vs. cobertura real

Solamente en 3 de los 17 países analizados se ha logrado incorporar a la CUT la totalidad de las instituciones que establece la normativa vigente (Argentina, Brasil y Costa Rica). Ello evidencia que, salvo pocos casos, la construcción de la CUT en América Latina es un proceso aún no terminado,²⁰ y que la mayoría de los países tiene un importante reto pendiente en cuanto a cobertura para lograr una plena aplicación de lo dispuesto en la normativa. También subraya que la aplicación de la CUT no solo requiere una norma de respaldo, sino que demanda otra serie de esfuerzos complementarios de carácter operativo y político para lograr su efectiva implementación.

Cobertura sectorial e institucional de la CUT

En lo que respecta a la cobertura institucional, se observa una situación bastante heterogénea, pero además con mucho espacio todavía para incrementar la cobertura en la mayoría de países. En solo 3 países (Brasil, Colombia y Costa Rica) se ha logrado aplicar la CUT en todo el Gobierno central, incluyendo los poderes Judicial y Legislativo²¹ (cuadro 4.3).

En 6 países (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá,²² Perú y Paraguay) no se incluyen en la CUT los recursos recaudados directamente por

regionales y locales, si hay fondos de seguridad social manejados por estos niveles de gobierno). En ambos casos la seguridad social es parte del Gobierno general.

²⁰ No se discute aquí si la cobertura legal existente es la deseable o debe ser mayor.

²¹ Solo en Brasil la CUT incluye la totalidad de los recursos del Gobierno central y de las entidades descentralizadas no empresariales. Es el único país acerca del cual se puede decir que la cobertura de la CUT es casi completa, con la exclusión de algunos fideicomisos y los recursos de crédito externo. (Véanse también al respecto la nota 29 y el anexo 4.1).

²² En Panamá, la ley estableció que las transferencias que otorgue el Tesoro Nacional a las entidades no incluidas en la CUT deberán ser administradas en la Cuenta Única, de conformidad con las disposiciones que establezca el reglamento de funcionamiento de esta, en lo referente a criterios de monto y naturaleza. Los recursos propios de estas instituciones podrán ser incorporados a la CUT de manera voluntaria en coordinación con la Tesorería.

CUADRO 4.3 SUBSECTORES O TIPOS DE ENTIDADES NO INCLUIDOS EN LA CUT^a

País	Ministerios	Poder Judicial	Poder Legislativo	Segur. Social	Entidad. Descent.	Entidad. Autón.	Universidades	Poder Elect.	Otros
Argentina									(a)
Bolivia									(b)
Brasil									
Chile									(c)
Colombia					(d)	(d)			(d)
Costa Rica				IP	(d)	IP	IP		
Ecuador						RG			(e)
El Salvador	IP								
Guatemala									
Honduras	IP				IP	IP			(f)
México									(g)
Nicaragua	IP								(h)

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 4.3 SUBSECTORES O TIPOS DE ENTIDADES NO INCLUIDOS EN LA CUT^a (continuación)

País	Ministerios	Poder Judicial	Poder Legislativo	Segur. Social	Entidad. Descent.	Entidad. Autón.	Universidades	Poder Elect.	Otros
Panamá	IP								
Paraguay	IP	RG	IP						
Perú	IP			(i)					(i)
Rep. Dominicana									(i)
Uruguay				(k)					

■ Subsector o tipo de entidad no incluido en la CUT □ Subsector o tipo de entidad incluido en la CUT
Fuente: Elaboración propia.

RG = Indica que los Recursos de Rentas Generales no están incluidos en la CUT.

IP = Indica que solo los Ingresos Propios del grupo respectivo de entidades no están incluidos en la CUT.

^a Las anotaciones en paréntesis hacen referencia a otras entidades no consideradas en columnas separadas y que no están incluidas en la CUT, así: (a) Fondos Fiduciarios; (b) Entes Gestores de Salud; (c) Entidades con ingresos propios; (d) Entidades obligadas a invertir sus excedentes de caja en títulos del Gobierno; (e) Contraloría General; (f) Ministerio Público, Tribunal Superior de Cuentas, Secretaría de Seguridad, Presidencia; (g) INEGI, Provisiones salariales y económicas; Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; (h) Poder Electoral; (i) Fideicomisos, donaciones, créditos externos e internos de proyectos, recursos directamente recaudados de los gobiernos locales; (j) ESSALUD; (k) Recursos de la Administración de los Servicios de Salud del Estado; (l) Junta Central Electoral, Tribunal Superior Electoral, Transferencias a Instituciones Descentralizadas (incluidas seguridad social y universidades) y Ayuntamientos, Procuraduría General de la República, Cámara de Cuentas.



los ministerios, únicamente las asignaciones de recursos provenientes de la recaudación tributaria y de empréstitos que se les asignan en el presupuesto nacional. Por otra parte, en 9 países no se incluyen los recursos del Poder Judicial (y en Paraguay solo parcialmente) y en 10 países no se incluyen los recursos del Poder Legislativo (y en Paraguay solo parcialmente).

En México, la CUT únicamente aplica al Poder Ejecutivo y dentro de dicho poder se encuentran las excepciones siguientes por contar con autonomía presupuestaria y de gestión: Ramos autónomos (Organismos Públicos Autónomos); INEGI; Aportaciones de la Seguridad Social; Provisiones salariales y económicas, y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Estos representan un porcentaje significativo del presupuesto; la participación de los poderes Legislativo y Judicial respecto del total del presupuesto es de solo 2%.

Con alguna frecuencia se plantea la no inclusión de los poderes Legislativo y Judicial en virtud del principio de independencia; es importante resaltar, sin embargo, que la incorporación a la CUT de cualquier entidad no implica la pérdida de autonomía respecto a las decisiones de gasto, aspecto que debe enfatizarse durante la construcción de la CUT. Además, ni el Poder Legislativo ni el Judicial tienen capacidad institucional y conocimientos técnicos para hacer un buen manejo de tesorería. Así, se duplican gastos y esfuerzos sin que se consiga un beneficio evidente. En los países que no han incorporado estos Poderes a la CUT, los recursos usualmente se transfieren a cuentas bancarias a nombre del respectivo poder, las cuales se utilizan como cuentas pagadoras, pero conllevan generalmente la existencia de saldos ociosos (los recursos pueden estar invertidos por estos Poderes en la banca privada, pero los intereses no los recibe el Tesoro y la selección del banco generalmente no refleja un análisis del riesgo que el respectivo banco representa).

La distinción entre autonomía de caja y autonomía presupuestal es clave en relación con los poderes Legislativo y Judicial y con las entidades autónomas y descentralizadas. La facultad jurídica de gastar no está representada en el mantenimiento de efectivo por estas entidades y Poderes en sus cuentas. Esto aplica igualmente para los recursos propios de estas entidades. Una legislación moderna debe permitir que los recursos se manejen de manera centralizada, sin afectar la autonomía presupuestaria. Los marcos legales de gestión financiera deberían incluir normas que protejan a estas entidades/ Poderes de riesgos potenciales de acciones del Gobierno que afecten su capacidad de ejecutar con eficacia y eficiencia su presupuesto. Además, los sistemas de contabilidad del Gobierno permiten distinguir con claridad los ingresos propios de estas entidades y los recursos que reciben del Gobierno.

En lo que respecta a las instituciones descentralizadas no empresariales, en solo 3 países (Argentina, Bolivia y Brasil) se han incluido plenamente los recursos de las mismas en la CUT. En 2 países (Colombia y Costa Rica)²³ existen disposiciones legales que obligan a la inversión de excedentes de caja en títulos del Gobierno para los recursos de ciertos subsectores no incluidos en la CUT (por ejemplo, entidades descentralizadas no empresariales), lo cual representa una vía alternativa para que esos recursos pasen a ser administrados por el Tesoro, aunque el logro de una mayor cobertura por este mecanismo conlleva el pago de intereses por parte de la Tesorería. En América Latina, las entidades descentralizadas son entidades jurídicas independientes, creadas generalmente como un brazo ejecutor del Gobierno y en su gran mayoría están financiadas en gran parte (o totalmente) por el presupuesto. En este caso sus recursos deberían incluirse en la CUT.

Por otra parte, únicamente en el caso de Honduras se incluyen parcialmente los recursos de las empresas públicas. Si las empresas públicas no tienen orientación comercial (no venden sus productos en el mercado, siguen políticas gubernamentales y dependen en forma importante de transferencias del presupuesto), nominalmente son empresas pero no lo son en la práctica, y en consecuencia deberían incluirse dentro del sector Gobierno y formar parte de la CUT.

Con respecto a las entidades descentralizadas no empresariales y las empresas públicas, cabe resaltar que debe ser la naturaleza de las actividades de una entidad (de Gobierno vs. comercial) y no su estatus jurídico el criterio relevante para la inclusión de sus recursos en la CUT.

Respecto a las instituciones de seguridad social, en 12 países sus recursos no están incluidos en la CUT (cuadro 4.3) y en otros 2, una parte de sus recursos no está incluida. En 3 países (Bolivia, Brasil y Colombia) se incluyen en la CUT los recursos de la seguridad social, inclusión comprensible para los recursos de los regímenes jubilatorios de reparto o de beneficios definidos (*pay-as-you-go*), donde las pensiones se pagan fundamentalmente con recursos del presupuesto, mas no para aquellos de capitalización (de contribuciones definidas), que dependen de la inversión de las reservas (*fully funded*) en títulos de mediano y largo plazo y que usualmente son gestionados

²³ En Costa Rica no están incluidas en la CUT las entidades desconcentradas (que ascienden a 53) y las entidades descentralizadas no empresariales (30), que en conjunto representan aproximadamente 59% del gasto. Las entidades descentralizadas incluyen las entidades autónomas, las universidades estatales y los colegios universitarios y la Caja Costarricense de Seguridad Social.



por Administradoras Privadas de Pensiones. Sin embargo, la mayoría de los países de la región tienen todavía sistemas *pay-as-you-go*, y su administración por fuera de la CUT se explica por la “autonomía financiera” otorgada por la ley a las instituciones. Esto no desconoce que bajo cualquiera de las dos situaciones, una parte importante de los recursos de las reservas (que en un esquema de reparto son usualmente muy limitadas) se canalice al Tesoro público mediante inversiones en bonos de deuda interna, pues la institución responsable de la administración de los mismos decide sobre la conformación de su portafolio de inversión atendiendo las políticas que establezca la autoridad competente. Lo que debe evitarse es que el Gobierno obligue a las instituciones de seguridad social a adquirir bonos y a hacerlo a tasas por debajo de las de mercado.

Finalmente, solo 3 países (Costa Rica, Panamá y Perú)²⁴ incluyen en la CUT recursos de los municipios, específicamente las transferencias de recursos del Gobierno central a los gobiernos locales, de manera que las mismas se acreditan en la CUT a nombre del respectivo gobierno local y la Tesorería procesa las órdenes de pago que le remite el titular de la cuenta. Con ello, el ámbito de la CUT llega parcialmente a instituciones públicas excluidas en razón de su autonomía, como es el caso de las provincias, los departamentos o las municipalidades. Este puede ser el camino más conveniente a seguir, pues una buena experiencia en el manejo de las transferencias intergubernamentales a través de la CUT puede llevar a los gobiernos subnacionales a considerar seguidamente la inclusión en esta de los recursos generados o recaudados directamente por estos niveles del Gobierno.²⁵ Cabe añadir que, en aquellos países en los que unos pocos gobiernos subnacionales concentran gran parte de los recursos subnacionales, se facilita el manejo de los recursos por la Tesorería a través de la CUT. En algunos países las transferencias intergubernamentales se realizan periódicamente (usualmente cada 10 días, una vez al mes o cada dos meses) y los recursos permanecen en la CUT hasta que se distribuyen; y en unos pocos países las transferencias se entregan bajo condición (por ejemplo, para inversión) y llegan a mantenerse mayor tiempo en la CUT cuando ocurren retrasos en la ejecución de las obras.

²⁴ En Perú solamente parte de los recursos de los municipios se traslada a la CUT; el proceso de cambio no se ha completado todavía. En el caso de Panamá, la ley lo establece, pero no se ha implementado todavía.

²⁵ En Costa Rica se han presentado casos de gobiernos locales que voluntariamente han depositado recursos en la CUT para aprovechar los servicios de pago que se les proporciona.

A pesar de que hay mucho camino por recorrer en materia de cobertura, se vienen produciendo avances alentadores. En 7 países la cobertura de la CUT ha aumentado en los últimos tres años, de la forma siguiente: i) se incorporaron cuentas de 4 organismos en Argentina; ii) en México se incluyó el pago de las pensiones y los pagos de algunos programas sociales a población vulnerable y se normó que todas las devoluciones fiscales se deben hacer vía la CUT; iii) en Perú se incluyeron los recursos directamente recaudados por las unidades ejecutoras de los Gobiernos nacional y regionales, los recursos determinados de universidades (transferidos a estas), el Fondo de Compensación Municipal y las transferencias de desembolsos de organismos internacionales; iv) en Bolivia se incluyó el Órgano Judicial y entidades que antes no estaban conectadas al Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa; v) en Guatemala, los préstamos y donaciones; vi) en República Dominicana, los recursos recaudados directamente por entidades del Gobierno central y están en proceso de incorporación los recursos captados por hospitales públicos, y vii) en Uruguay se está en proceso de negociación para el ingreso a la CUT de la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

Como estrategia para seguir incrementando la cobertura de la CUT se recomienda que, con las entidades reuentes a integrar sus recursos a esta (principalmente las entidades autónomas), se debería desarrollar primero una tarea de persuasión, enfatizando los beneficios para el Gobierno en su conjunto de la consolidación de los recursos (que incluyen el ahorro por intereses y un mejor control del gasto), los beneficios para las entidades ejecutoras (en términos de facilidades operativas para recaudar recursos propios y para gastar), la no pérdida de autonomía para gastar cuando lo requiera cada entidad y los beneficios operacionales de no tener que mantener personal especializado en gestión financiera, sistemas y controles y de utilizar un sistema informático que tiende a estar mejor desarrollado y mantenido, comparado con una situación en que estas entidades tuvieran que desarrollar sistemas propios. Si bien no se recomienda reconocer intereses por los recursos presupuestales, se podrían remunerar los ingresos propios de estas entidades a las mismas tasas que reciba el Tesoro por sus inversiones financieras, que en general tenderán a ser mayores que las que las entidades podrían obtener en el mercado, dado el volumen de transacciones mucho menor que tienen estas entidades. Esta medida ha permitido diluir en algunos países la principal resistencia al ingreso en la CUT de las entidades autónomas, pues estas no ven reducidos sus ingresos por no realizar inversiones financieras con sus recursos propios.

El caso de Brasil, que implementó una CUT muy amplia en solo un año, muestra que las condiciones técnicas dejaron de ser un limitante para su

implementación (véanse más detalles al respecto en el anexo 4.1). Las resistencias son de naturaleza política y para superarlas es necesario un fuerte compromiso de las altas autoridades (incluso del propio gabinete del presidente) con esta reforma.

Cobertura por tipo de fondos (o fuente de recursos)

En lo que respecta a la cobertura por tipo de fondos, se separaron en tres categorías: recursos impositivos, de crédito externo y de donaciones. Si bien 12 países incluyen los recursos provenientes de la recaudación de impuestos, en 5 países no se ha logrado plena cobertura de estos recursos, un objetivo que reviste gran importancia y una oportunidad de mejora sustancial. Lo indicado resulta especialmente de la existencia de algunos impuestos y tasas con destinos específicos que se administran fuera de la CUT, lo cual deriva principalmente de las propias disposiciones legales que crean esos ingresos, las cuales parten de la premisa equivocada de que para garantizar la aplicación del recurso al destino establecido, este debe administrarse sin atender al principio de caja única.

Por otra parte, solo 4 países²⁶ (Bolivia, Costa Rica, Ecuador y México) han logrado incorporar los recursos de crédito externo dentro de la CUT, lo cual es explicable por las condiciones que tradicionalmente imponen los acreedores para la administración de dichos recursos. Respecto a los recursos de donaciones, prácticamente en ningún país se han incorporado, por razones similares (Guatemala puede ser la excepción y en Costa Rica se ha iniciado el proceso de incorporación de estos recursos). Los prestamistas y donantes imponen a menudo la exigencia de mantener los recursos en cuentas bancarias separadas, debido generalmente a las preocupaciones de riesgo fiduciario. Ellos podrían relajar este requisito una vez que las prácticas de gestión de efectivo hayan mejorado, de tal forma que la disponibilidad de fondos esté asegurada para los proyectos u otros usos establecidos, el control sobre el gasto haya mejorado y la transparencia y la rendición de cuentas se hayan fortalecido a través de una mejor comunicación, auditoría y supervisión externa. Las mejoras en la ejecución del presupuesto y en los controles internos en las entidades pueden proporcionar más seguridad a los prestamistas y donantes de que sus riesgos fiduciarios se pueden abordar. Estos querrán estar

²⁶ En Brasil los recursos de crédito externo desembolsados por los organismos internacionales se depositan en cuentas bancarias en moneda extranjera en el Banco de Brasil, hasta que se transfieren a la CUT para reembolso de los pagos realizados por las unidades ejecutoras del presupuesto. Estos pagos se hacen vía anticipos del Tesoro. Ello significa que no se depositan los recursos de crédito externo en la CUT.

convencidos además de que existen procedimientos para garantizar que no se puede negar el dinero a un proyecto (o a otro uso) cuando lo necesita.

Cuentas bancarias por fuera de la CUT

La cobertura incompleta de la CUT se refleja también en la existencia de un número importante de cuentas bancarias públicas fuera del control de la Tesorería, tanto en el Banco Central o en el banco público comercial donde opera la CUT, como en los bancos comerciales privados (cuadro 4.4). Cabe

CUADRO 4.4 CUENTAS BANCARIAS POR FUERA DEL CONTROL DE LA TESORERÍA

País	Cuentas bancarias con recursos públicos fuera del control de la Tesorería (en el Banco Central o en bancos comerciales públicos o privados)
Argentina	1.100 (seguridad social, poderes Legislativo y Judicial, universidades, etc.)
Bolivia	Cuentas de las universidades públicas
Brasil	Cuentas de fideicomisos en bancos comerciales públicos y de recursos de crédito externo
Chile	No disponible
Colombia	300 (en bancos comerciales)
Costa Rica	Menos de 30, algunas tiene autorización del Tesoro Nacional
Ecuador	Gobiernos autónomos descentralizados, 4.400; seguridad social, 182
El Salvador	Cuentas de las instituciones descentralizadas (58 entidades), que reciben fondos del Estado
Guatemala	No disponible
Honduras	Como mínimo 1 cuenta por institución (hay al menos 25 instituciones)
México	324 fideicomisos
Nicaragua	No disponible
Panamá	No disponible (en proceso de implementación de la CUT)
Paraguay	Aproximadamente 50
Perú	14.000 cuentas en el Banco de la Nación (cuentas de ingresos de los municipios, transferencia de fondos entre entidades del Gobierno nacional y gobiernos subnacionales, depósito de garantía de obras e intervención económica)
Rep. Dominicana	6.006 cuentas (2.640 del Gobierno central, 468 de instituciones públicas descentralizadas, 156 de instituciones de seguridad social, 2.392 de gobiernos municipales, 350 de empresas públicas no financieras)
Uruguay	1.780 (Banco Central, 113; Banco Comercial [BROU], 1.667)

Fuente: Elaboración propia.



destacar el caso de Perú, donde están por fuera del control de la CUT cerca de 14.000 cuentas, que corresponden mayormente a cuentas abiertas antes de la implementación de la CUT y por operaciones vía transferencias financieras de programas nacionales de saneamiento y programas sociales; y el de República Dominicana, donde las cuentas fuera del control de la CUT representan el 92% del total de las cuentas bancarias públicas.

Fungibilidad de los recursos

El nivel de acceso o posibilidad de administración unificada (grado de fungibilidad) de los recursos de las diversas entidades por parte de la Tesorería es también fundamental en el diseño de la CUT. Se puede disponer de una estructura centralizada pero combinada con ninguna o muy poca capacidad de la Tesorería para utilizar los recursos de las entidades titulares de los mismos mientras no son requeridos por estas. Este aspecto tiene relación con el grado en que se aplica en sentido estricto el concepto de unidad de caja. El modelo ideal es aquel en donde existe irrestricta capacidad de la Tesorería para administrar los recursos depositados en la CUT mientras no son requeridos por el titular, teniendo únicamente que considerar la programación de caja acordada con este. Sin embargo, pueden darse situaciones en que, por la conceptualización inicial definida, o por obligación normativa, se establecen restricciones al uso de los recursos, como es el caso cuando se deben “respetar” los recursos correspondientes a los destinos específicos establecidos por la legislación o los recursos directamente recaudados por las instituciones. Otra situación es aquella en la cual se dispone de la estructura para centralizar recursos mediante el uso de cuentas escriturales (libretas o subcuentas), pero no se ha concebido la utilización de los recursos de cuentas escriturales distintas a las del propio Tesoro, lo que da lugar a que la Tesorería recurra al endeudamiento, mientras simultáneamente custodia saldos significativos en estas cuentas.

Son una minoría los casos en que el acceso al uso de los recursos es pleno (Brasil, Costa Rica, Ecuador). En 12 países se presentan limitaciones al uso temporal de la totalidad de los recursos del Gobierno por parte de la Tesorería.²⁷ La situación descrita es principalmente resultado de disposiciones

²⁷ En Argentina en el caso de los Fondos Fiduciarios (FF), las universidades públicas y las empresas estatales (que no están incluidas en la CUT), el Tesoro puede utilizar la liquidez ociosa de estas entidades para atender necesidades de caja del Gobierno central y hacer inversiones financieras. Algo similar ocurre en Colombia con los excedentes de liquidez de las entidades descentralizadas.

legales que restringen el uso de la Tesorería de recursos con afectaciones específicas o de recursos externos, lo que evidencia una confusión entre el principio presupuestario de no afectación de los recursos y el principio de unidad de caja, puesto que el uso temporal de los recursos no va en detrimento del respeto al destino específico, en tanto la Tesorería garantice la disponibilidad de los recursos cuando sean requeridos.

En otros casos (Honduras y Nicaragua) no se presentan limitaciones al principio de unidad de caja en la normativa, sino que, por limitaciones del modelo conceptual, el desarrollo informático para la administración de las cuentas escriturales no previó un mecanismo de registro del uso temporal de recursos sin que se redujera el saldo de las cuentas escriturales.²⁸ En algunos países se restringe explícitamente la utilización temporal de los recursos al mismo período presupuestario, de tal suerte que debe concretarse la “reposición” antes de que finalice el mismo, lo cual también restringe la eficiencia financiera.

Otro aspecto importante relacionado con la unidad de caja es la existencia de fondos cuyos recursos deban gestionarse de forma separada, fragmentando la unidad de caja. Una práctica común en diversos países de la región es la constitución de fondos con el objetivo de garantizar recursos para fines específicos y/o administrarlos de manera más independiente de los controles a que se someten los demás recursos fiscales. Algunos son constituidos con recursos fiscales, otros con recursos de origen no fiscal, y varios tienen fuentes mixtas.

Una distinción importante a efectos de determinar el rol de la Tesorería en la gestión de estos fondos, es su horizonte de utilización. Por ello es importante distinguir entre fondos especiales y fondos soberanos. Estos últimos incluyen los fondos de estabilización, de ahorro o de inversión y de pensiones, entre otros. Por fondo especial se entiende en este capítulo el fondo constituido con recursos del presupuesto de destinación específica y que persigue objetivos específicos (o focalizados) de política, y frecuentemente su horizonte es de menor plazo y puede gestionarse (parcial o totalmente) con el resto de los recursos de caja. Por ello usualmente sus recursos los gestiona la Tesorería (pero no necesariamente en forma unificada). Son en general fondos extrapresupuestales.

Por fondos soberanos se entienden los fondos o entidades de inversión de propiedad del Estado que invierten usualmente en activos financieros o

²⁸ En algunos países la solución implementada permite superar esta limitación, mediante el uso de una cuenta operacional que registra el total de recursos utilizado temporalmente por la Tesorería y que sirve como contra-cuenta para los incrementos en el saldo de la cuenta escritural de esta.



reales (como bonos, acciones, propiedades inmobiliarias, metales, fondos privados de capital de riesgo, fondos de cobertura, etc.), y en gran medida en el exterior. Generalmente su creación responde a un objetivo macroeconómico (la estabilización fiscal) o para ahorrar recursos para las generaciones futuras. Sus recursos provienen de excedentes fiscales, ingresos de exportación de materias primas, ingresos de privatizaciones, etc. Son también fondos extrapresupuestales.

La definición de fondos soberanos excluye las reservas internacionales y los fondos de pensiones de empleados públicos (financiados por contribuciones de empleador/empleado). Los fondos de estabilización tienen objetivos macroeconómicos y un horizonte de mediano plazo, aunque una parte de sus recursos puede tener un horizonte menor. Finalmente, los fondos de pensiones y los fondos de ahorro o inversión tienen un horizonte de largo plazo (y objetivos como el de ahorrar parte de los ingresos por recursos naturales para las próximas generaciones) y su gestión debe ser más especializada e incorporarse en la gestión de activos y pasivos del Gobierno; a su vez, sus recursos deben invertirse en un portafolio de largo plazo. Por ello usualmente son gestionados por un ente especializado, y la gestión de su portafolio puede contratarse incluso con el sector privado.

Uno de los mayores desafíos para una gestión eficiente de la CUT en América Latina, junto con las limitaciones en cobertura, es la proliferación de los fondos especiales. En total 8 países de la región²⁹ (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay) administran fondos especiales.³⁰ Ellos incluyen fondos de garantía, de organismos internacionales (como Naciones Unidas), de educación, de promoción de la inversión pública regional y local (varios países), de mantenimiento, de donantes, y de terceros, entre otros. Unos fondos se gestionan en forma conjunta (dentro de la Tesorería), otros en forma individual. En aquellos países en que se gestionan en forma conjunta, se mantiene el registro y la custodia de forma separada.

En algunos países, la ley que crea estos fondos especiales establece cómo se deben invertir sus recursos. En Colombia, se administran de acuerdo con la política de inversión a la que estén atados los recursos, que generalmente coincide con la correspondiente a los recursos propios de la Nación. Por ejemplo,

²⁹ En países como Colombia, México y Perú los fondos especiales y de estabilización tienen un peso promedio elevado en el total de recursos que gestiona la Tesorería.

³⁰ Por su parte, 8 países no administran fondos especiales en la Tesorería y un país (Costa Rica) contrató un custodio para la administración de los recursos (corresponden a un fondo de pensiones).

algunos fondos cuya administración se ha entregado a la Tesorería (de las áreas de comunicaciones, aeronáutica civil, transportes, fondos rotatorios y otros) deben colocarse en títulos de deuda pública por el 100% del promedio trimestral de las disponibilidades de caja. Varios de estos fondos son de pensiones de entidades liquidadas y personal con pensiones anticipadas y por lo tanto los recursos deben mantenerse líquidos. La Tesorería puede pedir prestado de todos estos fondos para cubrir las necesidades temporales de caja. En Argentina y Uruguay los recursos también pueden prestarse al Gobierno. En Uruguay, se administran en forma integral con los demás recursos de la Tesorería.

Una figura que se utiliza bastante en la región es la de los fideicomisos, que en ocasiones está asociada con la administración de los recursos de fondos especiales, pero que en otros casos resulta de la decisión de cada entidad pública. En 14 de los 17 países se utiliza la figura de fideicomisos³¹ en la administración de recursos públicos, y de esos países únicamente en dos se han incluido estos fideicomisos en la CUT (Costa Rica³² y Ecuador), lo cual refleja el hecho de que se ha recurrido a esta figura para administrar recursos públicos con flexibilidades propias del sector privado, y ese proceso en la mayoría de los casos los lleva fuera del ámbito de las disposiciones que establecen el principio de unidad de caja.³³

El hecho de que en los dos países indicados se hayan logrado incluir los recursos de fideicomisos, evidencia que no es incompatible la utilización de esta figura con el principio de unidad de caja, de manera que se pueden lograr simultáneamente las ventajas que cada uno ofrece a la gestión de los recursos públicos. El uso de fideicomisos debería sin embargo limitarse o evitarse, pues implica duplicar los costos de gestionar los recursos públicos (y a menudo fragmenta la caja).

Para la Tesorería, los beneficios de administrar esos fondos de forma unificada pueden ser: i) utilizar los recursos para el financiamiento de sus

³¹ En muchos casos se ha abusado de la figura del fideicomiso para eludir las restricciones legales y presupuestarias.

³² En los fideicomisos incluidos en la CUT de Costa Rica el fiduciario es un banco, pero los recursos, mientras no son utilizados, permanecen en la CUT sin que la Tesorería remunere el saldo de los mismos. Al igual que en los casos de entidades descentralizadas, la Tesorería garantiza la disponibilidad de los recursos según la programación de caja que le remite el fiduciario (la Tesorería funge como “banco” del fiduciario, aunque este último sea también un banco). Varios de los fideicomisos incluidos en la CUT son fideicomisos de crédito constituidos con recursos públicos.

³³ En México, por ejemplo, el cuadro 4.4 muestra la existencia de 324 fideicomisos por fuera de la CUT. En Guatemala está muy generalizado el uso de fideicomisos cuyos recursos no están integrados en la CUT.

necesidades temporales (de corto plazo) de efectivo; ii) garantizar una gestión más eficaz en cuanto a los rendimientos y a la reducción de los costos administrativos, y iii) reducir los riesgos del tesoro, considerándose una visión global de activos y pasivos donde el tesoro no es solamente la Tesorería, sino el conjunto de fondos especiales de todas las entidades del gobierno financiadas por recursos públicos. Es necesario que la Tesorería tenga capacidad operativa para mantener registros detallados sobre los montos invertidos por cada uno de ellos y que se garantice simultáneamente la fungibilidad y la titularidad de los recursos, así como los intereses que les correspondan. Además, debe disponer de recursos humanos especializados en la gestión financiera de portafolios de corto y mediano plazo.

Por otra parte, existen en la actualidad 8 fondos soberanos en América Latina (cuadro 4.5), 4 de ellos de estabilización (Chile, Colombia, México y Perú), 1 de ahorro (Brasil), 2 de estabilización y ahorro (México y Panamá) y 1 de pensiones (Chile). Los fondos de estabilización tienen usualmente un tramo de corto plazo que puede administrarse de forma similar a la CUT (y parte de los recursos pueden invertirse en Letras del Tesoro). En Perú se administran en forma separada (y cuentas separadas), en tramos estratégicos, en parte a la vista y en parte a plazo, de forma similar a la CUT.

Arriba se trató la inclusión de los fondos de pensiones en la CUT. Los fondos de ahorro o de inversión tienen usualmente un horizonte de largo plazo, no hacen parte de la gestión de caja, sino de la política pública de mediano y largo plazo, y no dependen propiamente de la adopción de uno u otro modelo de CUT. En general, estos fondos no son administrados por la Tesorería, sino por entes autónomos y en unos pocos casos por el Banco Central, pero los Ministerios de Hacienda tienen la función de definir las políticas de inversión, y con frecuencia representantes de estos ministerios forman parte de la Junta de Administración de los fondos.

Según sea el origen del auge económico, los recursos de los fondos de estabilización o de ahorro tendrán que ser invertidos, en algunas circunstancias, en el exterior o en el Banco Central, para evitar afectar la inflación y la tasa de cambio real (lo que se denomina en la literatura especializada como la “enfermedad holandesa”).

Aspectos operativos: recaudación, pagos, conciliación de cuentas y registro contable

En esta sección se analizan los aspectos operativos de la CUT, con el propósito último de identificar los mecanismos más eficientes para cuatro de

CUADRO 4.5 FONDOS SOBERANOS DE AMÉRICA LATINA

País	Nombre del fondo	Activos en millones de US\$^a	Año de creación	Fuente de recursos
Brasil	Fondo Soberano de Brasil	6,6	2008	Financiado con el superávit presupuestal de 2008
Chile	Fondo de Estabilización Económica y Social	15,9	2007	El saldo positivo que resulte de restar al superávit fiscal los aportes al FRP — Cobre
Chile	Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)	8,2	2006	Aporte mínimo de 0,2% del PIB del año anterior — Cobre
Colombia	Fondo de Ahorro y Estabilización	—	2011	Petróleo
México ^b	Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP)	3,5	2000	Petróleo
México ^b	Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	n.d.	2014	Petróleo
Panamá	Fondo de Ahorro de Panamá	1,3	2012	FFD y la Autoridad del Canal de Panamá
Perú	Fondo de Estabilización Fiscal	9,1	1999	Saldo presupuestal por Recursos Ordinarios, % de venta de activos y por concesiones

Fuentes: ESADE *et al.* (2014); Leyes de creación de los fondos, y reportes de su gestión.

Nota: n.d. = no disponible.

^a Cifras de 2014.

^b México dispone de otros cinco fondos que clasifica como fondos de estabilización presupuestaria (además del FEIP): el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIF), el Fondo de Desastres Naturales, el Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas, el Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad y el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos. El FEIF y el Fondo de Desastres Naturales disponen de saldos elevados. Se considera que todos son fondos especiales, aunque quizás el FEIF pueda catalogarse como fondo soberano. Este además transfiere recursos a los fondos de estabilización y otros fondos.



los procesos fundamentales de la gestión de la liquidez: la recaudación, los pagos, la conciliación y el registro contable. La buena gestión de estos aspectos permite que se obtengan mayores beneficios por disponer de una CUT. También se examina como los SIAF han apoyado (o pueden apoyar) estos procesos.

Cabe advertir que la utilización de mecanismos como las transferencias electrónicas de fondos, los débitos directos a cuentas bancarias o los esquemas de pagos con LBTR están en gran medida condicionados por el desarrollo del sistema nacional de pagos, el cual tiene diferentes niveles de avance en los países de la región. Por ello, las diferencias que se identifiquen entre países pueden obedecer en algunos casos, no a la falta de interés de las Tesorerías por hacer más eficientes los procesos, sino a condicionantes externos como los mencionados.

El proceso de recaudación de ingresos fiscales

En esta sección se examina no solo la recaudación de tributos o tasas que corresponden al Gobierno central, sino también los denominados “ingresos propios” de instituciones con personería jurídica autónoma incluidas en el ámbito de la CUT. Estas instituciones tienden a definir o establecer sus propios mecanismos de recaudación, que incluyen en muchos casos la utilización de cajeros físicos en la propia institución, y a no remitir estos recursos a la CUT. En algunos países, incluso los ingresos propios de entidades no independientes, como ministerios y entidades desconcentradas, tampoco se remiten a la CUT.

Los procesos de recaudo de ingresos en la región son variados, reflejando en parte las particularidades de los países (tamaño, infraestructura, grado de bancarización, etc.). En Brasil, los recursos se recaudan por más de 100 bancos privados y públicos y se transfieren directamente a la CUT, en el Banco Central, a través de los mecanismos del sistema nacional de pagos. En México y Bolivia, la Tesorería tiene una cuenta de recaudación en cada banco recaudador, los cuales transfieren los montos percibidos directamente a la CUT al final de cada día. En Perú se adopta un mecanismo donde la recaudación se realiza a través de una red de bancos estatales y privados, los cuales transfieren los recursos percibidos a las subcuentas del Banco de la Nación (banco público con limitada actividad comercial) que indican las entidades que administran la recaudación. De ahí, una parte importante de los recursos se transfiere diariamente, en proceso automático, a la CUT en el Banco Central. En Argentina, cada organismo integrante de la CUT puede tener una cuenta recaudadora en el Banco de la Nación Argentina (banco público donde se ubica la CUT)

por cada concepto de ingreso y fuente de financiamiento. Diariamente los recursos recaudados se transfieren automáticamente a la CUT en ese banco.

En una buena parte de los países de la región las agencias tributarias se han independizado, otorgándoseles personería jurídica propia. Asociada a esa independencia se les concede la facultad de negociar las condiciones del servicio bancario (plazos de reciprocidad u otra remuneración). La Tesorería participa en estas negociaciones solo en 8 países (Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay), lo cual es de especial relevancia para que se concrete el traslado ágil de los recursos a la CUT. En los demás países son el Banco Central, los bancos del sistema o la agencia tributaria quienes determinan o negocian estas condiciones.

En la mayoría de los países, los recursos se depositan primero en cuentas bancarias de las agencias de recaudación y posteriormente se trasladan a la CUT. Como complemento a lo indicado, en 12 países se utilizan cuentas bancarias de recaudación que no son de balance cero, lo cual evidencia el espacio existente para promover mecanismos de recaudo más eficientes. Al no ser cuentas de balance cero, tienen procedimientos de traslado del dinero que conlleva rezagos en su percepción efectiva en la CUT, lo cual aumenta la retención (*float*) para el gobierno y los costos de recaudar. Lo deseable es que los recursos se depositen lo más rápido posible y directamente en la CUT, para lo cual los mecanismos de LBTR son sin duda esquemas ideales.³⁴

Asimismo, si bien 14 países han introducido la remuneración a los bancos comerciales por el servicio de recaudo y traslado a la CUT con base en una comisión por transacción, tan solo en 5 de ellos (Argentina, Bolivia, Brasil, México y Costa Rica) predomina esta forma de remuneración (cuadro 4.6). En la mayoría de países que remuneran a los bancos por días de reciprocidad, es decir, días en que los recursos pueden ser utilizados por la banca comercial sin costo alguno, predomina esta otra forma de remuneración.

Como muestra el cuadro 4.7, en 10 países los ingresos fiscales permanecen en los bancos comerciales entre 1 y 3 días y en 2 países, 4 o más días. Es de destacar que 4 países han logrado reducir los días de reciprocidad en los últimos cinco años.

En todos los países se utiliza el pago en efectivo y mediante cheque para la cancelación de impuestos, que son los mecanismos tradicionales de pago; los mecanismos de cargo a cuenta bancaria (CB) son menos comunes, y

³⁴ Brasil no utiliza cuentas de recaudación; los recursos recaudados se transfieren directamente a la CUT, con retención (*float*) de un día. Argentina, Bolivia, México y Perú utilizan cuentas de recaudación, con transferencia a la CUT al final del día del ingreso.

CUADRO 4.6 MÉTODO DE REMUNERACIÓN A LOS BANCOS POR EL SERVICIO DE RECAUDO

País	% del recaudo	Días de reciprocidad	Por transacción
Argentina	X		X
Bolivia			X
Brasil			X
Chile		X	
Colombia		X	
Costa Rica ^a		X	X
Ecuador		X	X
El Salvador		X	X
Guatemala	X	X	X
Honduras	X	X	X
México			X
Nicaragua		X	
Panamá	X	X	X
Paraguay		X	X
Perú		X	X
Rep. Dominicana		X	X
Uruguay	X	X	X
Total	5	13	14

Fuente: Elaboración propia.

^a Se remunera por transacción el recaudo del 100% de los recursos de Aduanas y un alto porcentaje de los impuestos internos. Gravámenes menores tienen esquemas de remuneración del recaudo por días de reciprocidad.

el pago por medio de tarjeta de crédito aún menos (gráfico 4.3). En 4 países (Argentina, Costa Rica, México y Perú) se menciona la utilización de los débitos directos a cuenta,^{35, 36} mecanismo mediante el cual a partir de la

³⁵ La particularidad del débito directo es que la transacción de cobro la genera la administración y el titular de la cuenta debe autorizar previamente el cargo a su cuenta en favor de la administración.

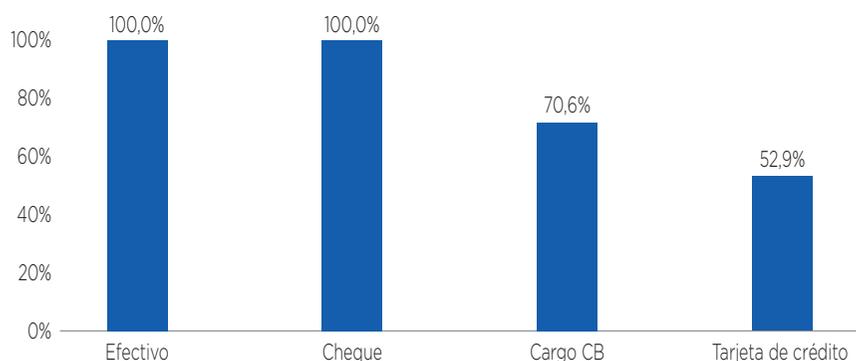
³⁶ Es necesario hacer una distinción entre el cargo a cuenta bancaria, que requiere que en cada caso el titular autorice el cargo a la cuenta, y el débito directo, que conlleva la “domiciliación” de la cuenta, mediante la cual el titular emite una única autorización y la administración queda autorizada para enviar los débitos a la cuenta, que se ejecutan de manera directa y sin una autorización específica.

CUADRO 4.7 DÍAS QUE PERMANECEN LOS INGRESOS FISCALES EN LOS BANCOS COMERCIALES ANTES DE REMITIRSE A LA TESORERÍA

Condición	Tiempo	País
Días de permanencia de los ingresos fiscales en los bancos	0 días	Bolivia, Costa Rica (80% de los recursos), México, Paraguay, Uruguay
	Entre 1 y 3 días	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica (20% de los recursos), Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana
	Entre 4 y 5 días	Guatemala
	≥ 5 días	Colombia
Reducción reciente en el número de días de permanencia	1 día	El Salvador, Perú, República Dominicana

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4.3 MECANISMOS DE PAGO UTILIZADOS PARA LA CANCELACIÓN DE IMPUESTOS SEGÚN PORCENTAJE DE PAÍSES QUE LO UTILIZAN



Fuente: Elaboración propia.

declaración presentada por el contribuyente a la administración tributaria se genera una transacción electrónica que produce un débito de la cuenta bancaria registrada previamente por el contribuyente. Sin duda este mecanismo resulta todavía más eficiente, aunque requiere que el sistema de pagos electrónicos desarrolle los medios informáticos necesarios para la operación. Por otra parte, 9 países han implementado el pago de obligaciones tributarias mediante tarjeta de crédito, mecanismo que genera una facilidad adicional

para el contribuyente³⁷ y que sin duda se irá expandiendo en el futuro cercano.

La utilización de bancos e instituciones financieras como “cajeros auxiliares” recaudadores es común a la totalidad de los países, aunque 5 de ellos (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) lo combinan con oficinas de recaudo de la administración tributaria, es decir, funcionarios que reciben pagos directamente en ventanillas o cajas de pago habilitadas con ese propósito. Como ilustración, en El Salvador cerca de 12% de los recursos son recaudados a través de un mecanismo llamado “gestión directa”, a cargo de las Colecturías de la Dirección General de Tesorería y de las Colecturías Auxiliares Institucionales, atendidas por funcionarios que son responsables de la percepción, liquidación, custodia y depósito de los fondos. En Nicaragua se ha iniciado el proceso de recaudación a través de los bancos, pero la administración tributaria sigue utilizando algunas colecturías.

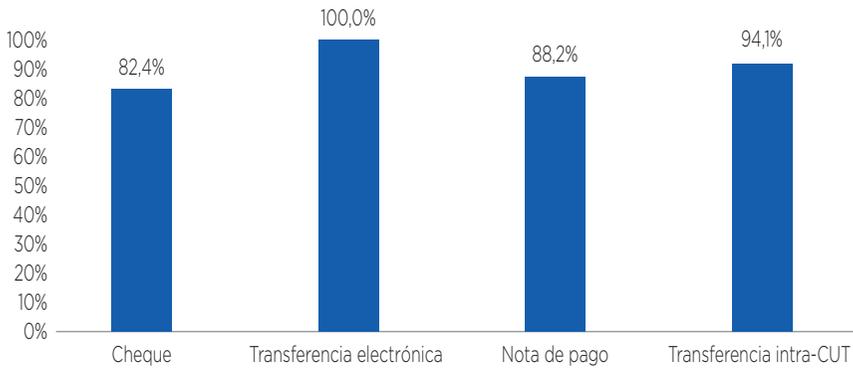
En todos los países existen mecanismos de presentación de declaración y pago por medio de Internet, especialmente para grandes contribuyentes. Sin embargo, no se dispuso de información sobre la importancia relativa de estos mecanismos en el total de los recaudos. Se destaca que al menos en dos países (Brasil y Costa Rica) ya se ha condicionado la presentación de declaraciones para que únicamente pueda ser realizada por medio de Internet. Resulta también interesante la experiencia de la Tesorería General de Chile en la implementación del concepto de un portal para pago por Internet de obligaciones a favor de cualquiera de las entidades públicas en la CUT, experiencia que puede sin duda servir de referencia, especialmente por los potenciales ahorros y economías de escala que genera este mecanismo.

Los procesos de pago de las obligaciones del Gobierno

En lo que respecta a mecanismos de pago (gráfico 4.4), persiste en la mayoría de países la utilización del cheque (que se usa en el 82,4% de los países para algunos pagos y en algunos casos solo para situaciones excepcionales)

³⁷ El uso de la tarjeta de crédito como medio de pago de impuestos no solo es una opción adicional para el contribuyente, lo que genera un incentivo mayor a la recaudación, sino que también le proporciona facilidades adicionales (aunque con costo) en comparación con la transferencia electrónica desde la cuenta bancaria, por razones de alineamiento de flujos (se puede pagar hoy y cancelar en la fecha de pago de la tarjeta). Sin embargo, la transferencia de los fondos a la CUT cuando el pago se realiza con tarjeta debe ser inmediata para que sea comparable para el gobierno con la alternativa de transferencia electrónica desde las cuentas bancarias.

GRÁFICO 4.4 MECANISMOS DE PAGO DE OBLIGACIONES DEL GOBIERNO (EN PORCENTAJE DE PAÍSES QUE USAN CADA MECANISMO)



Fuente: Elaboración propia.

junto con el depósito electrónico a cuenta bancaria, que se utiliza en todos. Se ha avanzado bastante en el uso del pago o depósito electrónico: un total de 12 países (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) muestran porcentajes de pago electrónico superiores al 90% de los gastos; en 4 de ellos (Colombia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala) este mecanismo es generalizado y en República Dominicana representa el 99,2% de las operaciones. En Argentina representa el 99% de los pagos en moneda nacional. Los avances son menores en otros países, pero existe el compromiso de ampliar la utilización de este mecanismo.

El pago vía transferencia electrónica directa al beneficiario reduce los costos para la Tesorería y minimiza los espacios de intervención de intermediarios en la cadena de pago. En México se estimó que el pago electrónico de salarios por el Gobierno federal genera un ahorro de Mex\$5 billones anuales y el de pensiones un ahorro de Mex\$11,5 billones (Babatz, 2013).

Si bien la eliminación completa del cheque continúa siendo un reto para la mayoría de los países, debe destacarse que en varios de ellos los pagos con cheques son en la actualidad un porcentaje muy bajo del total de pagos. Por otra parte, cabe señalar que también se utilizan la Nota de Pago (instrucción de pago mediante oficio físico) y la transferencia entre subcuentas de la CUT o "libretas".

De un total de 12 países que identificaron los principales obstáculos para la adopción del pago por medios electrónicos, 5 mencionaron que enfrentan obstáculos de tipo tecnológico (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Perú y

Uruguay), como la falta de integración del sistema de compras con el sistema de administración financiera; 3 países (Bolivia, Ecuador y República Dominicana) presentan dificultades derivadas de la cobertura de la infraestructura de comunicaciones (por ejemplo, existen lugares en los que la señal no es adecuada); 2 países tienen dificultades asociadas al bajo nivel de bancarización (Nicaragua y República Dominicana); Panamá menciona como obstáculo la insuficiente coordinación entre las partes involucradas, y México menciona la resistencia de algunos beneficiarios de los pagos.

Solamente en 3 países (Panamá, Paraguay y Perú) está pendiente la implementación de transferencias entre subcuentas o libretas de la CUT como forma de pago, mecanismo que es especialmente útil para la cancelación de impuestos al Tesoro, o para concretar transferencias entre instituciones. En los demás países los pagos o transferencias entre las entidades bajo el ámbito de la CUT se realizan mediante registros contables, sin que medie el traslado físico de fondos. Ello constituye uno de los importantes beneficios que se generan con la aplicación de la CUT. Para cancelar impuestos mediante transferencia entre subcuentas, el SIAF genera la información de cancelación del impuesto y la envía a la entidad de recaudación, como si fuera un banco.

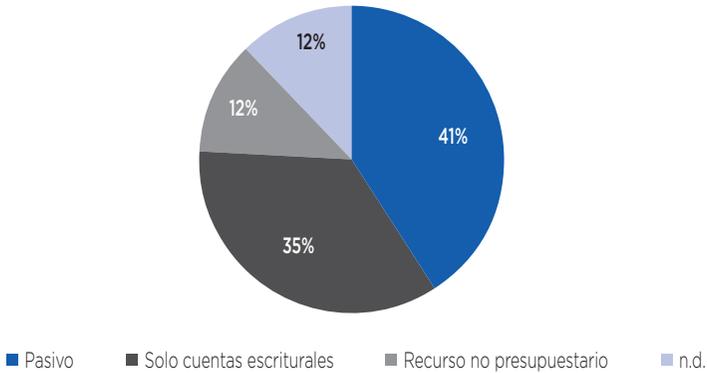
Casi todos los países utilizan las cajas chicas o los fondos para gastos menores (o “fondos rotatorios”) como mecanismo para atender pagos urgentes y por montos poco significativos. Solamente en 3 de ellos (Brasil,³⁸ Costa Rica³⁹ y Ecuador) se ha logrado prescindir de los fondos rotatorios, los cuales no dejan de ser una excepción al principio de Caja Única y plantean un reto para llegar a su eliminación. Estos fondos conllevan manejo de cuentas bancarias fuera de la CUT y, frecuentemente, el uso de cheques en la realización de los pagos. Los fondos rotatorios se están reemplazando en algunos países por el uso de tarjetas de débito, que constituyen un mecanismo más ágil que el mismo pago electrónico, pues este último requiere registro previo en los SIAF y un plazo para su procesamiento, de modo que no es la solución adecuada para pequeños pagos.

Registro contable de los recursos depositados en la CUT

Respecto al registro contable de los recursos depositados en la CUT, existen diferencias importantes entre lo practicado por los países de la región (se

³⁸ En Brasil se opera la caja chica a través de tarjeta bancaria con débito a la CUT.

³⁹ En Costa Rica las cajas chicas operan con pago por transferencia, sin usar las tarjetas. Las tarjetas de compra institucional se utilizan como medio de pago en compras de combustible y pasajes, con cargo a la CUT.

GRÁFICO 4.5 TRATAMIENTO CONTABLE DE LOS RECURSOS EN LA CUT

Fuente: Elaboración propia.

Nota: n.d. = no disponible.

obtuvo información al respecto para 15 de los 17 países). Si bien es mayoritario el uso de subcuentas o cuentas escriturales para el control de los recursos depositados, el tratamiento de estas, desde el punto de vista de la contabilidad patrimonial, no es uniforme.

En 2 países (Brasil y Chile) los recursos que corresponden a otros entes contables⁴⁰ se registran como ingreso (presupuestario en Brasil y no presupuestario en Chile), pero no se reflejan en la contabilidad patrimonial de los entes beneficiarios, mientras que en 7 países se registran y son tratados como un pasivo (Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú), que se incrementa cuando se depositan los fondos y se reduce cuando se concretan retiros o pagos con respaldo en dichos recursos. Según se observa (gráfico 4.5), los tratamientos más usuales son el registro como un pasivo (41% de los casos) y el registro únicamente en las cuentas escriturales (35%), concebidas a los efectos como registros contables auxiliares. El tratamiento como un pasivo no solo es más riguroso, sino que también fortalece la disposición de la entidad titular a depositar los recursos, ya que se acerca más al tratamiento que se da cuando los recursos se depositan en una cuenta bancaria, en tanto que se respeta la titularidad de los recursos.

⁴⁰ La definición de ente contable no es uniforme en la región; no obstante, en una mayoría se hace referencia a entidades con personería jurídica, presupuesto y patrimonio propio, como el caso de la administración central, y las entidades descentralizadas o las empresas públicas.

Rol de los SIAF en el apoyo de los procesos de recaudación, pago y registro contable

La gestión financiera pública requiere la ejecución de un conjunto de macroprocesos de negocio, que incluyen: i) la preparación y la ejecución del presupuesto; ii) la gestión de los ingresos; iii) la programación de caja; iv) la gestión de los pagos; v) la gestión de la deuda, y vi) la contabilidad. El empleo de las TIC facilita la simplificación y automatización de los procesos operativos, generando mejoras sustanciales en la gestión, en las diversas áreas de actividad de las organizaciones. Los beneficios incluyen la eliminación de actividades manuales, la reducción de errores y de los tiempos de procesamiento de las operaciones y la constitución de una base de datos amplia que puede ser utilizada para la generación de información para la toma de decisiones, tanto a nivel operativo como a nivel estratégico.

Los SIAF son herramientas informáticas desarrolladas para el soporte a la ejecución de las actividades inherentes a la GFP. Subsidiariamente, en muchos casos los SIAF adoptan interfaces con los sistemas administrativos (personal, bienes, compras) o con otros sistemas de las entidades del gobierno, para intercambiar información de manera más eficiente. El capítulo 8 trata con más detalle la situación de los SIAF en la región.

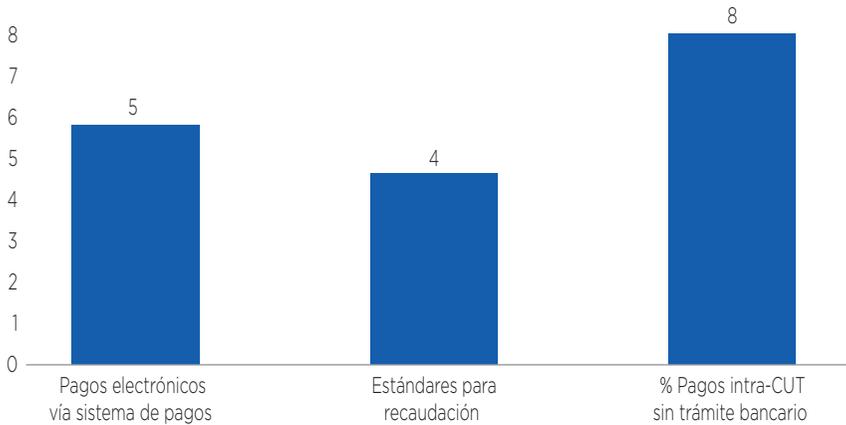
El análisis de los distintos sistemas informáticos adoptados en los países de América Latina indica que no hay un modelo predominante de sistemas para respaldar las actividades del Estado en la ejecución de los diversos procesos. En algunos casos, el SIAF es un sistema en módulos integrados. En otros, diferentes sistemas operan los diversos procesos. No hay país donde un solo sistema informático soporte todos los procesos de la GFP. En general, estos sistemas brindan apoyo a las actividades de ejecución presupuestal, gestión de caja y contabilidad.

Tres países (Chile, Ecuador y Honduras) no disponen todavía de un sistema de información para la gestión de la CUT, o un módulo para la gestión centralizada del efectivo completo. A continuación, se presentan los principales elementos y funcionalidades de la operatividad de la CUT que se han incorporado en los SIAF en los países latinoamericanos.

Recaudación

En general, la recaudación tributaria en todos los países es administrada por una o algunas pocas entidades del gobierno. Esas entidades suelen tener sus propios mecanismos y acuerdos operativos con el sistema financiero, los cuales no integran el SIAF. Para proveer servicios de recaudación más eficaces en beneficio de los contribuyentes y de los gobiernos, en casi toda la

GRÁFICO 4.6 NÚMERO DE PAÍSES SEGÚN EL MECANISMO DE PROCESAMIENTO BANCARIO



Fuente: Elaboración propia.

región las administraciones tributarias utilizan servicios informáticos del sistema bancario. Las aduanas y agencias tributarias no suelen actuar sobre todos los recursos que tiene que recibir un Gobierno, en especial los recursos no tributarios. Hay casos donde un gran número de entidades del Gobierno administra la recaudación de ingresos por concepto de recursos propios. Así, brindar a través del SIAF un módulo para la gestión de los ingresos en sus diferentes etapas (determinación, recaudación, clasificación, contabilización) puede agregar eficiencia al proceso. Sin embargo, solamente un país (Argentina) tiene en su SIAF funcionalidades para este propósito. En 4 países (Argentina, Brasil, Guatemala y México), el desarrollo del SIAF ha incluido la adopción de estándares de documentos bancarios para los procesos de recaudación (gráfico 4.6).

Pagos

Los SIAF pueden proveer mecanismos para pago con cargo a los distintos tipos de cuentas, incluso las cuentas escriturales. Los mecanismos del SIAF en los distintos países, según las clases de cuentas que pueden ser debitadas para pago, presentan las siguientes características:

- En 8 países (Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú) el SIAF está preparado para procesar el pago con cargo directamente a sus propias cuentas escriturales.



- En 3 países (Argentina, Bolivia y Colombia) se puede procesar el pago a través del mecanismo del SIAF también para recursos de cuentas o subcuentas bancarias integradas a la CUT.
- Otro modelo, adoptado solamente en Perú, provee un mecanismo para procesar, a través del SIAF, el pago con cargo a una cuenta bancaria por fuera de la CUT, a través de las mismas funcionalidades del SIAF para la CUT, abarcando el giro, la emisión de documentos de pago y la interconexión con la red bancaria.
- En los 4 países donde los sistemas no incluyen un módulo para la gestión de la CUT (Chile, Ecuador, Honduras y Panamá), la operación de pago sigue haciéndose a través de los mecanismos manuales de emisión de cheques y otros documentos de pago.
- República Dominicana, donde la CUT está en proceso de implementación, todavía no está preparada para realizar pagos vía el SIAF, de manera que estos siguen haciéndose a través de cuentas bancarias.

En cuanto a las facilidades operativas que pueden proveer los SIAF, se destacan los siguientes mecanismos (gráfico 4.6):

- En 5 países (Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú) se permiten pagos electrónicos a través del Sistema Bancario de Pagos, lo que permite transferencias directas a cuentas bancarias en cualquier banco, sin trámite por el banco cajero del Gobierno.
- En 8 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) se pueden ejecutar transferencias o pagos entre unidades integrantes de la CUT, sin trámite bancario.

Registro contable

Una buena gestión financiera requiere información sobre todos los activos y pasivos financieros del Gobierno, además de datos producidos de acuerdo con requisitos que solamente una buena contabilidad puede proveer. Sin embargo, muchos gobiernos producen información contable muy rezagada, además de enfocada en la ejecución presupuestal. Por ello, los tesoreros dependen de datos enviados por los bancos, y no producidos por sus propios sistemas y no pueden estar seguros de los montos existentes fuera de las cuentas que maneja la Tesorería.

El uso de la información contable para la gestión financiera debe tener en cuenta dos aspectos relevantes:

- La Tesorería no debe depender de la información enviada por los bancos. El mejor camino es garantizar que todas las entidades del Gobierno registren diariamente en su contabilidad los movimientos financieros a su cargo.
- Aunque los sistemas administrativos diferentes al SIAF pueden proveer la información necesaria para la gestión de tesorería, solamente la contabilidad garantiza la calidad de la información y por lo tanto las Tesorerías deberían enfocarse en la calidad de la contabilidad.

Realizar la gestión de la CUT a través de la información contable implica que el control de las cuentas escriturales o subcuentas de la CUT está debidamente integrado en los SIAF y en la contabilidad patrimonial (que esté en el SIAF no necesariamente conlleva un pleno y adecuado reflejo en la contabilidad patrimonial). La no integración a la contabilidad plantea un problema de registro contable adecuado y la debida conciliación. El SIAF puede proveer toda la información necesaria a la gestión financiera. Sin embargo, la contabilidad, con sus mecanismos de estandarización, conciliación, partida doble y auditoría regular ofrece mejor calidad de información, en especial si no es rezagada. Las conciliaciones, cuando el sistema de gestión de la CUT está separado del SIAF (es un sistema administrativo diferente), plantean la necesidad de interfaces para realizarlas. Mientras no se disponga de estas se tienen que realizar conciliaciones *a posteriori*, usualmente de manera manual.

Solamente algunos países de la región realizan la gestión de la CUT a través de la información contable. En la mayoría de los países, la información de las cuentas escriturales está registrada en un sistema administrativo, es decir un sistema específico, apartado de la contabilidad. En Brasil, el SIAF es la propia contabilidad, donde los registros se hacen y concilian todos los días. Por ello, el tesorero dispone en cualquier momento de la información sobre los saldos existentes en todas las cuentas de las entidades del Gobierno. En Argentina, la generación de los asientos contables y la conciliación de cuentas se hacen automáticamente, de manera que la información contable en su SIAF está disponible, y con calidad, para la gestión de tesorería. En Guatemala, el sistema desarrollado es similar al de Brasil, pero se está perfeccionando para lograr mayor eficiencia financiera y pleno control contable de las transacciones de la CUT.

El modelo de gestión de tesorería en México dispone de un mecanismo de registro contable automático, pero la Tesorería utiliza para su gestión



varios sistemas informáticos, no integrados.⁴¹ Básicamente, se realiza una gestión conjunta con el Banco Central (Banxico) para fines de gestión de la liquidez diaria. El proceso consiste en preparar un reporte de liquidez, donde se registran los montos existentes en las cuentas bancarias y en la CUT. Para ello se utiliza la información enviada por los bancos.

Otros países usan sistemas administrativos, no contables, para la gestión financiera (como por ejemplo, Perú). Es decir, el SIAF u otro sistema administrativo de operación de la CUT detallan los montos de la CUT (y a veces de otras cuentas) en mecanismos de registro simple (no de partida doble). Hay también algunos países que todavía no tienen un sistema para la gestión financiera.

Según se observa, los tratamientos más usuales son el registro como un pasivo y el registro únicamente en las cuentas escriturales, concebidas a los efectos como registros contables auxiliares. El tratamiento como un pasivo no solo es más riguroso, sino que también fortalece la disposición de la entidad titular a depositar los recursos, ya que se acerca más al tratamiento que se da cuando los recursos se depositan en una cuenta bancaria, en tanto que se respeta la titularidad de los recursos.

El proceso de gestión financiera requiere de mecanismos para identificar los fondos bajo diferentes conceptos (tipos de tributos, fuentes de recursos, afectaciones de gasto, recursos propios de las entidades, etc.). En muchas situaciones, cuando el SIAF no provee los mecanismos adecuados para el control de los ingresos y gastos con el nivel de detalle necesario a la gestión financiera de cada entidad del gobierno (incluso la Tesorería), las entidades suelen recurrir a la apertura de cuentas bancarias para detallar la información que el sistema no provee. Este no es un procedimiento eficaz en las condiciones tecnológicas actuales. De hecho, eliminar las cuentas y proveer la información a través de los registros en el SIAF, además de contribuir a la efectiva unificación de los recursos de caja, propicia la eliminación de muchas actividades, como las transferencias entre cuentas y la conciliación bancaria, lo que mejora la eficiencia operativa de la gestión pública. En

⁴¹ Ellos incluyen, entre otros: el SIAFF (Sistema Integral de Administración Financiera Federal), el PIPP (Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto), el SICOP (Sistema de Contabilidad y Presupuesto), el SICOFFE (Sistema Integral de Contabilidad de Fondos Federales), el SICOM (Sistema de Compensación de Adeudos de la Tesorería de la Federación), el SII (Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Públicos) y el RCB (Sistema de Registro de Cuentas Bancarias).

los sistemas más sofisticados, el SIAF detalla los recursos en cuentas escriturales, que pueden reflejarse en cuentas contables o solamente en el registro simple del sistema. Ese tipo de detalle de la información permite dispensar la existencia de cuentas bancarias, lo que a su vez permite converger a un modelo que, de hecho, es de cuenta única.

En solo 6 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Nicaragua y Perú) el SIAF detalla los recursos por fuentes y otros conceptos. Asimismo, solo 6 países disponen de mecanismos para la generación de asientos contables automáticos, a partir de la ejecución presupuestal y financiera registrada en el SIAF (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y México). Por otra parte, solamente 4 países reportan poseer mecanismos de conciliación automática de la CUT (Argentina, Brasil, Colombia y Perú), y solamente 2 (Paraguay y República Dominicana) adoptan mecanismos de conciliación automática de otras cuentas bancarias.

Todos los sistemas SIAF de los países incluidos en este estudio están preparados para proveer información oportuna sobre los recursos existentes en la CUT. En cuanto a los fondos existentes en otras cuentas, las funcionalidades de los sistemas son en general limitadas. Se pueden mencionar como excepciones los modelos adoptados en Brasil y Guatemala, que permiten el registro en cuentas contables de todos los fondos existentes en cuentas de las entidades del Gobierno, independientemente de que formen o no parte de la CUT. En este caso, el sistema puede proveer información financiera oportuna sobre todos los fondos del Gobierno. El recuadro 4.1 detalla el modelo de estos dos países.

GESTIÓN ACTIVA DE LA TESORERÍA

Uno de los objetivos de la centralización de los recursos de caja (quizás el principal) es facilitar una gestión activa del efectivo, con el propósito de reducir los costos de financiamiento del Gobierno y obtener mayor rentabilización sobre los excedentes financieros. Una gestión activa de la Tesorería del Gobierno se puede definir como el conjunto de estrategias y procesos adoptados con el objetivo de rentabilizar los saldos de efectivo de corto plazo, bajo niveles aceptables de riesgo. En ese sentido, se debe buscar la reducción de los saldos ociosos en cuentas bancarias, invertir los excedentes de liquidez y mantener bajo control los riesgos operativos y de crédito que enfrentan estas operaciones. Además, se debe procurar minimizar los descálces entre ingresos y egresos de efectivo.

RECUADRO 4.1: EL SIAF COMO UN SISTEMA DE CUENTAS CONTABLES

En por lo menos dos países (Brasil y Guatemala), el SIAF es un sistema concebido para la preparación de la contabilidad. No hay un módulo administrativo para la ejecución presupuestal, para la gestión de caja o de la CUT. La ejecución presupuestal se hace a través de registros en cuentas contables. Diferentes cuentas contables registran, con el nivel de detalle necesario, el monto del presupuesto aprobado, el compromiso, el devengo y el pago. El acto de comprometer un gasto, devengar o pagar es una operación contable en el SIAF, que afecta a las cuentas contables que les correspondan. Lo mismo pasa con la programación y la ejecución financiera (control de límites de pago, detalle de las fuentes y usos de los recursos y otras informaciones financieras). En Brasil, una herramienta de reporte genera los informes necesarios para la gestión, a partir de los flujos y de los saldos en esas cuentas.

Así, la administración de la CUT se hace a través de registros contables y con la información que provee la contabilidad. Cada entidad del Gobierno (o entidad ejecutora del presupuesto) es una unidad contable que administra una cuenta contable del activo, donde registra el monto de sus recursos en la CUT. La suma de los saldos de las cuentas de todas las unidades es el monto depositado en la CUT en el banco central.

En este modelo, los ingresos a la CUT generan el correspondiente registro contable, ampliando el saldo de la unidad recaudadora. La transferencia de recursos de una entidad o unidad a otra se realiza a través de asientos contables que reducen el monto disponible de la que transfiere y amplía el monto de la que recibe. Lo mismo ocurre cuando una unidad hace un pago a otra, como en el caso de la compra de bienes producidos por entidades del mismo gobierno. El pago a un beneficiario no integrante de la CUT genera el registro contable de reducción del monto existente en la CUT.

La ventaja de un sistema contable para la gestión financiera es que sigue los estándares de control inherentes a la contabilidad, tales como el sistema de partida doble, la adopción de reglas internacionalmente reconocidas y la sistematización de la auditoría.

En general, en los países de la eurozona y en el Reino Unido las Tesorerías mantienen un monto mínimo y relativamente estable en el Banco Central.⁴² El resto de los saldos en efectivo es invertido donde sea más conveniente (bajo condiciones de riesgo prudentes), consideradas las alternativas ofrecidas en el mercado financiero. Este monto mínimo es establecido como una meta y tiene que ser apoyado a través de la adopción de instrumentos financieros (como las Letras del Tesoro y los repos) que permitan alcanzarla, suavizando los picos y puntos bajos en los saldos. Realizar un proceso de “sintonización cruda” (o bruta, o tosca) consiste en reducir las fluctuaciones semanales o mensuales utilizando operaciones de colocación de Letras del Tesoro; y la “sintonización fina” implica suavizar los saldos diarios mediante operaciones de recompra

⁴² Este objetivo se considera en estos países como elemento central de la gestión activa de la caja.

de títulos (repos). Esto requiere mercados operativamente sofisticados y financieramente líquidos y capacidad dentro del Gobierno para preparar pronósticos de caja realistas (y monitorear su ejecución y actualizarlos si fuera necesario) y para participar activamente en el mercado monetario.

Ese tipo de gestión propicia la reducción de la incertidumbre sobre la liquidez bancaria, facilita la política monetaria y puede contribuir a la reducción de la volatilidad de las tasas de interés a corto plazo. Además, un manejo del efectivo más eficiente contribuye al desarrollo del mercado de valores a corto plazo, lo que, a través de un círculo virtuoso, facilita una mejor gestión de los excedentes de la Tesorería.

Sin embargo, todavía son muy pocos los países de América Latina que han implantado mecanismos para una gestión de caja efectivamente activa. La mayoría de las Tesorerías de los países de la región siguen siendo muy pasivas en su gestión financiera, manteniendo sus disponibilidades en depósitos en el Banco Central.

Remuneración de los depósitos en el banco de la CUT

En 8 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Perú) se reconocen intereses sobre los montos depositados en la CUT, que en 6 de ellos está ubicada en el Banco Central. Costa Rica, Chile y Nicaragua invierten en títulos del Banco Central.

En 8 países (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana), la Tesorería mantiene sus recursos depositados en el Banco Central sin recibir remuneración. En 5 países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Uruguay), las leyes orgánicas de los bancos centrales impiden pagar intereses sobre los depósitos del Gobierno.⁴³ En República Dominicana, el Banco Central no paga intereses sobre saldos en cuenta, pero sí cuando la Tesorería los invierte a plazo; esta realiza esporádicamente inversiones a plazos inferiores a seis meses en el Banco Central, sobre las cuales se reconocen intereses de mercado. Algo similar ocurre en Nicaragua, donde se adquieren Depósitos a Plazo emitidos por el Banco Central de Nicaragua (BCN) con base en un plan anual que es aprobado por el Comité de Operaciones Financieras del Ministerio de Hacienda y por el Consejo Directivo del BCN. En Uruguay, el Banco

⁴³ El Consejo Directivo del Banco Central de El Salvador puede autorizar el pago de intereses sobre los depósitos del Gobierno con el voto de por lo menos cuatro de sus miembros.



de la República Oriental del Uruguay (BROU), donde se ubica la CUT, no reconoce intereses sobre los saldos en esta cuenta.⁴⁴ En Bolivia, la recaudación y los pagos se hacen a través de cuentas bancarias denominadas “cuentas bancarias fiscales”, abiertas en bancos privados que suscriben un contrato con el Banco Central de Bolivia (BCB) para la prestación de servicios bancarios al Tesoro. Los saldos de las cuentas de recaudación se transfieren al fin de cada día a la CUT en el BCB. Para los pagos, los recursos son transferidos de la CUT a las cuentas bancarias fiscales. Los saldos que se mantienen en las cuentas bancarias fiscales, mientras no son retirados por los beneficiarios, tienen encaje monetario de 100%.

Esta situación de no remuneración de los depósitos, además de desconocer el costo de oportunidad de los recursos y generar la posibilidad de distorsionar las decisiones de inversión financiera de la Tesorería, desincentiva a las instituciones con independencia administrativa a incorporarse a la CUT y las lleva a buscar que sean eximidas legalmente.

En aquellos países donde el Banco Central reconoce intereses, la remuneración no se fija con base en un referente de mercado, con la única excepción de Colombia. En este país, la remuneración se basa en una curva de proyección de tasas de interés a plazo, que incorpora la situación del mercado monetario y de renta fija. En Ecuador, que tiene una economía dolarizada, el Banco Central remunera los depósitos considerando los resultados generados por los activos de inversión internacionales.

En Brasil, los intereses son calculados según la mediana de las tasas que se aplican sobre la cartera de títulos que el Tesoro mantiene en el Banco Central. En México, la remuneración es calculada con base en la tasa de referencia objetivo del propio Banco Central (tasa de política). En Perú, un acuerdo con el Banco de la Nación estableció que la remuneración se calcula según una tasa discrecional que define periódicamente el Banco Central (el Comité de Operaciones Monetarias y Cambiarias), que en los últimos años ha sido más baja que las tasas referentes de mercado.

Inversiones en el mercado financiero

Tres países realizan inversiones de sus excedentes de caja exclusivamente en bancos públicos (Argentina, Costa Rica y República Dominicana) y otros 4

⁴⁴ En Argentina, los recursos depositados en el Banco de la Nación Argentina (BNA) reciben remuneración; alternatively, pueden ser invertidos en el mercado financiero (aunque no se hace).

CUADRO 4.8 INVERSIONES DE EXCEDENTES DE LIQUIDEZ DE CORTO PLAZO

Instrumentos	Países	#
Inversiones a un día (<i>overnight</i>) en el mercado interbancario	Chile, México, Panamá	3
Certificados de depósito de bancos comerciales u otros títulos de la banca comercial	Argentina (en el BNA), Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Perú, ^a República Dominicana	7
Reportos pasivos (<i>“reverse repos”</i>)	Chile	1

Fuente: Elaboración propia.

^a Hasta el mes de mayo de 2015, el Tesoro no realizaba inversiones en bancos comerciales, pero las municipalidades y entidades del Gobierno central podían invertir recursos propios en el mercado. En ese mes, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Banco Central (BCRP) y en coordinación con este, realizó la primera colocación de recursos del Tesoro en el sistema financiero (en depósitos a plazo) vía subasta. Se subastaron fondos del Tesoro mantenidos en el BCRP. La subasta tuvo en consideración límites individuales de exposición crediticia para cada una de las entidades financieras autorizadas a participar. Su base legal fue la Circular N° 021-2015 del BCRP, que contempla un tratamiento similar para subastar los recursos del Tesoro en el Banco de la Nación.

invierten también en banca comercial no pública (Bolivia, Chile, Colombia y Perú). Cabe también mencionar que en Chile, México y Panamá la Tesorería realiza operaciones a un día (*overnight*) y en Chile, operaciones de reporto pasivo (cuadro 4.8).

Solamente un país de la región (Chile) adopta mecanismos de gestión de caja más activa, que garantizan la inversión de todos los excedentes de efectivo. Los excedentes se invierten en el mercado financiero, siendo el banco estatal donde se ubica la CUT uno de los bancos donde se pueden invertir los recursos. Las inversiones se deciden a través de una plataforma de licitación de depósitos operada por la Bolsa de Comercio de Santiago, similar a la usada para la negociación de bonos. La política de inversiones en Chile considera los análisis de riesgos, la evaluación de las entidades financieras elegibles y las valorizaciones de mercado (*mark-to-market*) de los instrumentos financieros existentes en el portafolio de inversión nacional e internacional del tesoro.

En México se produjo una actualización del régimen de inversión en 2010, que contempla una gran variedad de opciones de inversión. La Tesorería tiene un Régimen de Inversión emitido por un Comité Técnico. México prioriza sus inversiones: primero en el Banco Central, luego en la banca de desarrollo y por último en la banca comercial.

En Argentina, el marco legal autoriza a la Tesorería a adoptar un amplio abanico de opciones para la inversión de los excedentes, pero sus inversiones se concentran en depósitos a plazo fijo en el Banco de la Nación

Argentina (BNA), con la limitación de un plazo mínimo de treinta días. En República Dominicana, la normativa establece que la Tesorería Nacional está facultada para colocar sus disponibilidades en cuentas remuneradas del país y/o del exterior, pero todavía no se adoptan prácticas de manejo activo de excedentes temporales. Dos países (El Salvador y Uruguay) no invierten sus excedentes de liquidez.

A excepción de Chile, en ningún país se subastan los recursos a invertir entre los bancos. Aquellos países que invierten en depósitos en la banca pública no obligan a los bancos a proveer colateral para garantizar las inversiones, enfrentando el riesgo de contraparte; y aquellos que lo hacen en la banca privada, tampoco obligan a ello debido a que las inversiones son de muy corto plazo. Los países que manejan inversiones en bancos comerciales los seleccionan en función de la evaluación de la calificación de riesgo (de contraparte) y del rendimiento que ofrecen sobre la inversión. En Bolivia, la calificación de riesgo del banco no puede ser menor de A – y la del instrumento de corto plazo no menor a P-1. En Colombia, la Subdirección de Riesgo evalúa el riesgo de emisor y contraparte para asignar cupos a bancos locales y extranjeros. Para bancos locales se utiliza la metodología CAMEL (por las siglas de *capital, assets, management, earnings and liquidity*), y para bancos extranjeros, una metodología de calificación basada en la probabilidad de incumplimiento por parte de la entidad utilizando la información de los *swaps* de incumplimiento crediticio y en la calificación de las agencias calificadoras de riesgo. En México se emplea la calificación de riesgo de contraparte emitida por las calificadoras internacionales; y en Perú, la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público comunica a cada unidad ejecutora trimestralmente el cupo máximo con cada entidad financiera como contraparte para todas las operaciones, tomando en consideración la calificación crediticia y un ratio de suficiencia.

Cabe mencionar que Perú promulgó en junio de 2013 una nueva Ley de Operaciones de Reporto (repos) –Ley 27.06.2013– y en la República Dominicana se está realizando una reestructuración organizacional que considera la creación de un área de inversiones dentro de la Tesorería Nacional.

Financiamiento de faltantes de corto plazo

Los faltantes de corto plazo se pueden financiar con Letras del Tesoro en 11 países (cuadro 4.9). Sin embargo, en 3 de ellos (Bolivia, Nicaragua y Panamá) se faculta la emisión de Letras, pero estas no hacen parte de la política vigente. En Nicaragua, el Banco Central emite títulos de corto plazo y el Ministerio

CUADRO 4.9 FINANCIACIÓN DE FALTANTES DE LIQUIDEZ DE CORTO PLAZO

Instrumentos	Países	#
Letras de Tesorería	Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú	11
Créditos de corto plazo del Banco Central	Perú, Uruguay	2
Créditos de corto plazo del banco comercial donde se ubica la CUT	Panamá, República Dominicana	2
Otros ^a	Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras	5

Fuente: Elaboración propia.

^a Préstamos inter-fondos; uso temporal de recursos provenientes de ingresos con destino específico, en cuentas administradas en la CUT.

de Hacienda y Crédito Público, de mediano y largo plazo. Por otra parte, los faltantes se financian con créditos de corto plazo del Banco Central en Uruguay y Perú, del Banco Nacional en Panamá (donde se ubica la CUT) y mediante una línea de crédito banco agente (Banco de Reservas) en República Dominicana. En la actualidad, Perú emite Letras para desarrollar el mercado, mas no para el financiamiento de faltantes temporales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si bien la implementación de la CUT ha avanzado en forma importante en los últimos 10 años, en la región todavía se reportan importantes desafíos para su adopción plena en un buen número de países.

La mayoría de los países todavía no han logrado implementar una CUT que cubra por lo menos el Gobierno central de manera completa. Se presenta como obstáculo para ello el principio de autonomía de determinadas entidades, así como las limitaciones a la fungibilidad de los recursos afectados (y/o de fondos especiales) y del crédito externo.

En consecuencia, un cambio jurídico de relevancia es la ampliación de la cobertura de la CUT para que incluya todos los recursos del Gobierno central. Cuando la inclusión de algunos entes y recursos sea política o jurídicamente difícil, se podría buscar garantizarle a la Tesorería la fungibilidad sobre los recursos de la CUT en forma de préstamo; o atraerlos mediante



las mejores facilidades de recaudo, pago y contabilización que puede ofrecer la Tesorería.

Son pocos los países que han consolidado plenamente un modelo para la CUT que centraliza los fondos en una cantidad mínima de cuentas bancarias (en su mayoría de balance cero), complementado con la utilización de una solución informática para controlar la titularidad de los fondos mediante subcuentas o cuentas escriturales (el más eficiente). En consecuencia, debe avanzarse hacia un modelo conceptual donde:

- El control en cuanto al cumplimiento de las reglas de afectación de los recursos recaudados (propios o no de las entidades) se ejecute a través del presupuesto y de los registros de los sistemas del Gobierno (SIAF u otro), y no mediante las cuentas bancarias donde se los deposita.
- Se adopten cuentas escriturales en el SIAF o en un sistema de gestión en interface, para sustituir la información que proveen las cuentas bancarias.
- Se eliminen (o reduzcan sustancialmente) las cuentas bancarias. El cierre de cuentas puede tener, sin embargo, efectos temporales sobre la liquidez bancaria, que deben anticiparse; debe por ello ser gradual y coordinado con los bancos afectados.
- Se considere la posibilidad de consolidar esquemas de cuentas de balance cero en la gestión de la liquidez, especialmente para recaudación y también para los pagos que deban realizarse de forma descentralizada.
- Finalmente, se adopte un modelo de CUT coherente con la independencia administrativa de las entidades y que contemple mecanismos operativos compatibles con sus características y necesidades específicas de gestión.

La casi totalidad de los países de la región no realizan una gestión activa de la caja. El uso de Letras para cubrir faltantes temporales es muy limitado, y casi inexistente el uso de operaciones de reporto. En los pocos casos en que se invierte en depósitos o certificados de la banca privada, los recursos no se subastan (con una excepción). Es cierto que en muchos países no hay mercados de dinero desarrollados que ofrezcan instrumentos financieros líquidos, necesarios para la gestión diaria del efectivo. Sin embargo, en algunos casos el obstáculo no está en el mercado financiero, sino en aspectos legales, capacidades institucionales y/o aspectos impositivos, que hacen difícil la transición hacia un modelo más eficiente.

Se reconoce el uso creciente en la región del pago de impuestos por Internet y la transferencia inmediata de estos a la CUT, pero todavía hay limitaciones operativas; y aunque el pago de obligaciones del Gobierno por medios electrónicos ha estado en aumento, aún persiste en muchos países el pago por medio de cheques. La implementación de la CUT debe hacer más efectiva, segura y económica la gestión financiera, aprovechando al máximo la tecnología y las herramientas modernas para el registro, centralización de los fondos y generación de información para la toma de decisiones (tanto el SIAF como los servicios de automatización bancaria ofrecidos por las entidades del sistema financiero del país).

Las soluciones informáticas para la gestión de los recursos financieros deberían considerar todas sus etapas: i) la recaudación, identificación, clasificación y registro de los ingresos; ii) la gestión de las cuentas bancarias, la conciliación y las transacciones con la red bancaria; iii) los pagos y las transferencias, incluso entre entidades que estén integradas a la CUT; iv) las inversiones financieras de recursos propios de las entidades integrantes de la CUT, y v) la programación del flujo de efectivo y la identificación de excedentes por invertir o brechas por financiar.



ANEXO I

BRASIL: PAÍS PIONERO Y CON UNA IMPLEMENTACIÓN EFICIENTE DE LA CUT

La implementación de la CUT en Brasil fue parte de un conjunto de reformas de GFP en el Gobierno central que tenían como objetivo enfrentar la crisis macroeconómica de la década de 1980. Luego de la creación de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) en marzo de 1986, se inició la preparación para el desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI). Su implementación no tomó más que ocho meses, desde la decisión de desarrollo (algunos meses después de creada la STN) hasta la implantación y la rendición de cuentas de las entidades, que ese año se hizo a través de los estados financieros producidos por el sistema. Cabe mencionar que el SIAFI fue implementado inicialmente con las funcionalidades principales, y avanzó posteriormente con el desarrollo de otras funcionalidades.

La adopción del SIAFI en todas las entidades del Gobierno (solo las empresas públicas que no dependen de transferencias regulares del tesoro público no están integradas al sistema) no enfrentó grandes resistencias, porque en esa época pocas entidades tenían sistemas propios de contabilidad y gestión financiera, y el SIAFI era un sustituto natural para los procesos manuales entonces existentes. Asimismo, los propios parlamentarios entendieron los beneficios del alcance del sistema y recomendaron su adopción a todo el Gobierno.

La CUT fue implementada en el año siguiente (1988), como una cuenta contable en el SIAF (cuenta escritural), acompañada de cuentas de orden para el control de los recursos (del Tesoro o propios de las entidades), por fuentes de ingreso, afectación de gasto y cualquier otro detalle necesario. La CUT abarcó primero los recursos administrados por la Tesorería. Seguían existiendo cuentas bancarias para la recaudación de recursos propios y préstamos externos, para caja chica, para inversiones de recursos propios de las entidades en el sistema financiero y para algunas operaciones especiales. También los recursos de la seguridad social seguían depositados en cuentas bancarias en el Banco de Brasil (banco comercial público). Sin embargo, desde la implementación de la CUT los débitos a cualquiera de esas cuentas solamente se hacían a través de órdenes bancarias emitidas en este sistema, requiriendo los correspondientes asientos contables (excepto para las cuentas de caja chica, que siguieron requiriendo pago por cheque).

La cobertura de la CUT fue ampliándose gradualmente: a principios de la década de 1990 cerca de la mitad de los fondos del Gobierno ya habían sido

integrados y al final de esa década el monto fuera de la CUT ya no era importante. Solamente unas pocas cuentas bancarias seguían existiendo, básicamente para los recursos de préstamos externos y caja chica.

Para lograr ampliar la cobertura fue necesario desarrollar normas y mecanismos operativos para recaudar recursos propios directamente en la CUT, operar la caja chica a través de tarjeta bancaria con débito a la CUT, generar un mecanismo de inversión de recursos propios en la misma CUT y realizar todos los demás ajustes necesarios para la eliminación de las cuentas bancarias. En el caso de los recursos de la seguridad social, se exigió su integración a la CUT cuando la misma pasó a ser deficitaria, como condición para que el Tesoro garantizase fondos para la cobertura de los déficits.

Unas pocas resistencias a integrarse a la CUT fueron vencidas a través de incentivos y sanciones a las entidades. Entre los incentivos vale la pena mencionar las facilidades operativas, un mejor acceso a los recursos del tesoro y, en el caso de las cuentas bancarias en las que se invierten los excedentes de liquidez, la oferta de una remuneración más alta que la ofrecida por el mercado. Se creó un mecanismo de inversión financiera en el SIAFI. Ello fue posible porque en el país el costo de financiamiento del Tesoro es mayor que los intereses que pagan los bancos a sus inversionistas en depósitos a término. Así, el Tesoro decidió pagar una tasa igual al 97% de su costo medio de financiamiento, tasa más alta que la que el sistema bancario reconocía. Gracias a ello fue fácil superar algunas resistencias, ya que las entidades no tenían como justificar, en sus rendiciones de cuentas, las pérdidas financieras que habrían tenido si hubieran seguido invirtiendo sus excedentes de liquidez en el mercado. Cabe mencionar que la STN solo paga intereses a entidades que tienen recursos propios y autorización por Ley para invertirlos (solamente algunas entidades autónomas tienen esa condición; básicamente, las fundaciones universitarias y unos pocos organismos autónomos adicionales). Entre las sanciones, se emitió una Ley que obligó a todas las entidades a integrarse a la CUT, bajo el riesgo de no aprobación de sus rendiciones de cuentas anuales.

El principal factor facilitador de la implementación del SIAFI y de la CUT fue contar con un equipo bien preparado, que conocía informática, contabilidad y ejecución presupuestal y financiera pública, y tenía la experiencia de desarrollo de sistemas contables transaccionales similares en el Banco Central y en la Marina de Brasil. El equipo tenía también muy alta capacidad operativa (lo que es muy raro en el sector público). La implementación rápida y solida de estas herramientas también se explica por el liderazgo de las autoridades del Ministerio de Hacienda. Muchos de sus funcionarios, incluso



el Ministro que asumió el cargo en enero de 1988, habían participado en los trabajos de preparación de la reforma de las finanzas públicas desde 1984, con apoyo y orientación del FMI. O sea, existió un fuerte liderazgo, apropiada visión de futuro, decisión firme de realizar el cambio (ya que era urgente responder a la crisis económica y tener el apoyo del FMI) y un equipo muy capaz para desarrollar la reforma e implementarla. Finalmente, disponer de una agencia gubernamental de TIC fue también un facilitador de la implementación del SIAFI y de la CUT, ya que no se necesitó contratar un desarrollador externo (tan solo la contratación puede tomar entre 6 meses y 1 año); en ese momento no se contaba con buenos desarrollos en el mercado (*off-the-shelf*) fácilmente adaptables al Gobierno, pero ese no fue el elemento más importante.

REFERENCIAS

- Babatz, G. 2013. "Sustained Effort, Saving Billions: Lessons from the Mexican Government's Shift to Electronic Payments", Better than Cash Alliance, Evidence Paper, noviembre. Disponible en: <http://betterthancash.org/wp-content/uploads/2013/12/Evidence-Paper-English1.pdf>.
- ESADE, KPMG e Invest in Spain. 2014. *Fondos Soberanos*. Madrid, España: Invest in Spain.
- Fainboim, I. y S. Pattanayak. 2011. "La Cuenta Única del Tesoro: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno". Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI.
- _____. 2010. "Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues." IMF Working Paper 10/143. Washington, D.C.: FMI.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2014. *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington, D.C.: FMI.

Contabilidad pública y credibilidad fiscal

Joseph Cavanagh y Almudena Fernández Benito

INTRODUCCIÓN

Una gestión financiera pública (GFP) sólida requiere de buenas prácticas entre todos sus componentes. La reciente crisis económica mundial por un lado ha puesto de manifiesto la importancia de las instituciones públicas para catalizar el crecimiento económico y por otro ha impuesto presiones en el área de las finanzas públicas respecto de la información que debe estar disponible. La mayoría de los países de América Latina están llevando a cabo importantes reformas de GFP que tienen como objetivo, entre otros, construir un mejor marco reglamentario para proveer seguridad jurídica y asegurar la confianza en las instituciones públicas. Estas reformas incluyen la modernización de algunas instituciones como las Tesorerías nacionales, el desarrollo o la mejora de los sistemas integrados de información sobre gestión financiera, y la creación de nuevas herramientas para que el presupuesto sea más confiable, las cuales han sido analizadas en otros capítulos de este libro.

La modernización de la contabilidad pública también se incluye entre las reformas que destacan en la región. En particular, varios países trabajan actualmente en la transición hacia una contabilidad en base devengado y en la aplicación de normas internacionales de contabilidad, con el objetivo de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los Gobiernos, contribuir

a una mejor toma de decisiones en la formulación de las políticas nacionales, fortalecer la sostenibilidad y credibilidad fiscal y proveer una perspectiva más amplia, precisa y confiable de las finanzas públicas de una nación. Todos estos resultados complementan y refuerzan el impacto de otras reformas de GFP.

La reforma de la contabilidad es un cambio significativo en términos de escala y complejidad, si bien trae numerosos beneficios, particularmente como consecuencia de la información nueva que provee. Este capítulo pretende ser de interés no solo a contadores, sino también a tesoreros y otros altos funcionarios vinculados con la GFP. En él se describe la contabilidad en base devengado, se ofrece un análisis sintético de la situación en América Latina, se presentan varios casos de estudios de países que se han comprometido a reformar la contabilidad, y se termina con algunas conclusiones sobre la ejecución de la reforma de la contabilidad en América Latina, incluidas las implicaciones para otros profesionales de GFP.

LA CONTABILIDAD EN BASE DEVENGADO COMO UNA HERRAMIENTA PARA MEJORAR LA CREDIBILIDAD FISCAL

Una de las lecciones de la crisis financiera de 2009 fue que el conocimiento incompleto de la posición fiscal subyacente de un país puede tener un impacto negativo grave en su economía. Esto en general se debe a la falta de información precisa de un Gobierno que no es capaz de producirla. Por ejemplo, si el Gobierno carece de datos actualizados o informes sobre el tamaño y el vencimiento de la deuda de su sector público; las obligaciones ocultas o implícitas para con las corporaciones públicas o las asociaciones público-privadas; la acumulación de los beneficios de los empleados, tales como pensiones; las pérdidas potenciales de activos; otros pasivos que no se han registrado todavía, o pasivos contingentes.

Desde el final de la década de 1990 los Gobiernos han realizado un esfuerzo concentrado en la mejora de la transparencia fiscal, especialmente intenso desde 2010. Las instituciones internacionales han desarrollado normas de transparencia fiscal, entre las cuales se hallan el *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal* del Fondo Monetario Internacional (FMI) y sus guías y manuales de apoyo; normas específicas de transparencia presupuestaria preparadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); normas para la declaración de datos estadísticos,

como el *Manual de estadísticas de finanzas públicas (MEFP)* del FMI y el *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas* del Eurostat, y normas de contabilidad publicadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB, por las siglas de *International Public Sector Accounting Standard Board*).¹

Según el FMI, la transparencia fiscal —definida como la claridad, fiabilidad, frecuencia, puntualidad y relevancia de los informes fiscales públicos y la apertura al público del proceso gubernamental de creación de políticas fiscales— es un elemento crítico de una gestión fiscal efectiva. La transparencia fiscal asegura que las decisiones económicas del Gobierno se informen mediante una evaluación compartida y precisa de la posición fiscal actual, los costos y beneficios de los cambios a las políticas y los riesgos potenciales en la proyección fiscal. La transparencia fiscal también provee a las legislaturas, los mercados y los ciudadanos la información que necesitan para tomar decisiones fiscales eficientes y hacer que el Gobierno se responsabilice de su desempeño fiscal y de la utilización de los recursos públicos. Por último, la transparencia fiscal facilita la supervisión internacional de los desarrollos fiscales y ayuda a mitigar la transmisión de efectos de contagio fiscal entre países.

El acceso a la información es clave para asegurar la rendición de cuentas financieras, aunque los incentivos y las reglamentaciones —en particular en lo que respecta a normas y principios de contabilidad, así como al proceso de auditoría— son también elementos críticos (Schick, 2013). La mejora del sistema de contabilidad de un país al adoptar por completo el método en base devengado y la divulgación exhaustiva de la información financiera pública harán que se consiga una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas.

El nuevo Código de Transparencia Fiscal del FMI (FMI, 2014) da una gran importancia a una visión general de la posición del sector público exhaustiva, puntual, precisa y fiable, de acuerdo con las normas internacionales. Hay al menos seis dimensiones relacionadas con la información sobre contabilidad que se consideran esenciales para los informes fiscales:

- Cobertura de las instituciones. Los informes fiscales abarcan todas las entidades que realizan actividades públicas de acuerdo con las normas internacionales.

¹ Nótese que todas las referencias a las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) se refieren a las normas promulgadas a finales de 2014 y que el IPSASB publicó en su manual oficial anual.

- Cobertura de saldos. Los informes fiscales incluyen un balance de los activos, pasivos y patrimonio neto públicos.
- Cobertura de flujos. Los informes fiscales abarcan todos los ingresos, gastos y financiamiento públicos.
- Puntualidad de los estados financieros anuales. Los estados financieros anuales auditados o definitivos se publican de forma puntual.
- Clasificación. En los informes fiscales la información se clasifica en formas que exponen claramente el uso de los recursos públicos y facilitan las comparaciones internacionales.
- Auditoría externa. Los estados financieros anuales están sujetos a una auditoría publicada, realizada por una entidad fiscalizadora superior e independiente, con el fin de validar su fiabilidad.

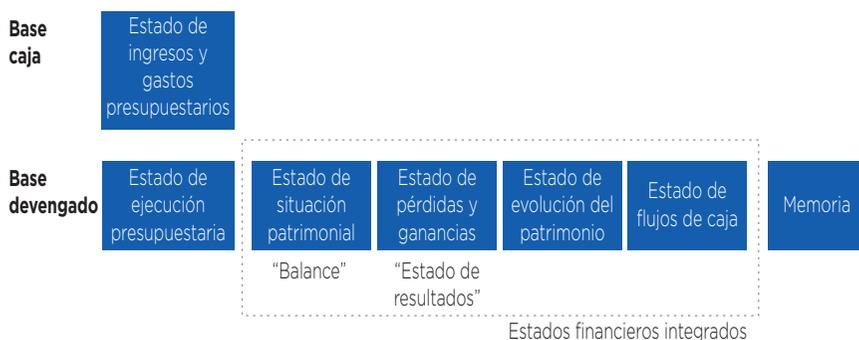
Un país se clasifica como que ha alcanzado un nivel avanzado de transparencia cuando las dimensiones mencionadas anteriormente siguen las normas internacionales de contabilidad y auditoría. Dichas normas incluyen las normas de contabilidad emitidas por el IPSASB y las normas de auditoría emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

La contabilidad en base devengado, si se implementa correctamente, debería prevenir —o al menos dificultar dada su mayor transparencia— algunas de las maniobras fiscales o artificios temporales a los que los Gobiernos recurren para presentar sus finanzas desde un prisma excesivamente positivo. Estos mecanismos financieros y contables pueden tener un impacto fiscal significativo (Irwin, 2012). Una mejor contabilidad, reforzada por una auditoría profesional externa, independiente y sólida puede asegurar mejores resultados. En concreto, la contabilidad en base devengado puede ser un vehículo para poner de manifiesto estos problemas, en formas que no son posibles mediante la contabilidad en base caja. Sin embargo, como con cualquier otro vehículo, es posible que no se maneje de forma adecuada.

Diferencias conceptuales clave entre los métodos en base devengado y en base caja

El concepto de contabilidad en base devengado es muy simple. Con la contabilidad en base caja, los pagos y los recibos se registran y contabilizan cuando se pagan o reciben. Por el contrario, con la contabilidad en base devengado, las transacciones y otros hechos se registran cuando ocurren y en

GRÁFICO 5.1 COMPARACIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS EN BASE CAJA Y EN BASE DEVENGADO



Fuente: Normas NICSP (norma base caja; NICSP 1 y 24).

el período contable al que pertenecen (y no en el momento en que el efectivo o su equivalente se paga o recibe).² Así pues, por ejemplo, con el método en base devengado, un pago por adelantado de un alquiler de cinco años de duración, se contabiliza durante los cinco años a los que hace referencia el alquiler, y no cuando se realiza el pago en efectivo. Por lo tanto, las transacciones y los eventos se registran y archivan en estados financieros en base al período con el cual se relacionan.

Detrás de lo que parece ser una idea simple, hay no obstante una complejidad considerable, que introduce nuevos conceptos particularmente para los contadores acostumbrados a trabajar solo en base caja. Quizás la diferencia conceptual más significativa frente a la contabilidad en base caja es que el devengado abarca todo el rango de activos y pasivos de la entidad contable, así como los cambios en su valor. La contabilidad en base caja se relaciona solo con un activo: el efectivo,³ incluidos sus movimientos relacionados a través de pagos en efectivo y recibos. Esta extensión, que abarca desde el efectivo hasta todas las formas de valor, se hace muy latente cuando se comparan los estados financieros principales que se producen en virtud de los dos enfoques (gráfico 5.1):

² Véanse, por ejemplo, las NICSP referentes a efectivo para obtener esas definiciones.

³ "Efectivo" incluye efectivo disponible, depósitos a la vista y equivalentes de efectivo, estos últimos son inversiones a corto plazo y de alta liquidez que se pueden convertir con rapidez en cantidades de efectivo conocidas. Las mismas están sujetas a un riesgo insignificante de cambio de valor (NICSP relacionadas con contabilidad en base caja, párrafo 1.2.1).

- En el marco de la contabilidad en base caja⁴ es suficiente con producir un estado de cargos y abonos de efectivo durante el ejercicio, que incluya la apertura y el cierre de los saldos de caja.
- En el marco de la contabilidad en base devengado, es también necesario producir un balance⁵ que muestre los activos, los pasivos y el patrimonio neto (es decir, los activos menos los pasivos) de la entidad al comienzo y al final del período contable; un estado de resultados⁶ que muestre los ingresos, los gastos y el superávit o déficit del período, y un estado de cualquier otro cambio en el patrimonio neto que no se refleje en el estado operativo. Las normas también requieren un estado de flujo de caja y una memoria, o notas explicativas.

Una segunda diferencia importante entre la contabilidad en base caja y la contabilidad en base devengado es que esta última tiende a separarse del enfoque respecto del presupuesto anual y el desempeño del presupuesto. La contabilidad pública tradicional en base caja a menudo se centra en contabilidad por partidas presupuestarias y asignaciones parlamentarias asociadas para mostrar si los ministerios, y el Gobierno como un todo, han gastado más o menos en comparación con sus partidas presupuestarias y las cantidades aprobadas por la legislatura. De forma similar, la contabilidad en base caja con frecuencia está restringida a la contabilidad del presupuesto, en la que la entidad contable normalmente es una entidad presupuestaria. Por el contrario, la contabilidad en base devengado cubre todos los recursos que una entidad usa o que le pertenecen, incluidos los fondos presupuestarios. La entidad contable en sí misma se define en términos de conceptos económicos de propiedad y control más que en términos de rendición de cuentas por el presupuesto o limitaciones al mismo. Debe quedar claro que la contabilidad presupuestaria sigue teniendo cabida dentro del régimen en base devengado —que se desarrolla más adelante en esta publicación—, pero los factores decisivos principales de la cobertura y presentación de las cuentas responden a criterios que son más económicos que presupuestarios.

Esta perspectiva más amplia es interesante para otras áreas de la GFP, siendo por ejemplo un elemento que contribuye positivamente a la reforma

⁴ Con frecuencia según una modificación del método en base caja, como la que existe en los muchos países que contabilizan los gastos presupuestarios en base devengado y los ingresos en base caja.

⁵ Estado de la posición financiera es la terminología que se prefiere en las NICSP.

⁶ Estado de desempeño financiero es la terminología que se prefiere en las NICSP.



de la gestión de tesorería de segunda generación, que hoy se persigue en algunos países de América Latina. Los nuevos instrumentos financieros que se han venido utilizando, como letras y bonos del Tesoro, así como otros instrumentos financieros más complejos (repos, futuros), no se registrarían en los estados financieros según un método puramente basado en la caja tradicional. Un cambio hacia la contabilidad en base devengado mejorará la exhaustividad de los estados financieros y los informes, así como la credibilidad fiscal de un país. Los países con una mayor credibilidad fiscal normalmente tienen mejores calificaciones crediticias y, por lo tanto, un mayor acceso a los mercados financieros internacionales a tasas de interés más bajas.

Una tercera diferencia sustancial entre los métodos en base caja y devengado es hasta qué punto se requiere el juicio profesional en cuanto a las bases de cálculo y el límite de consignación. En el método en base caja, está bastante claro qué transacciones deberían reflejarse en las cuentas y cómo se calcularán (cualquier transacción que afecte los saldos de caja, calculada por su impacto directo en el efectivo). En el método en base devengado, no está tan claro: se requiere tomar decisiones con relación a qué constituye la entidad contable, o qué activos y pasivos deben incluirse y cómo se calculan e informan en las cuentas. En la contabilidad en base devengado hay más margen para el juicio profesional, regido o guiado por los principios o normas de contabilidad y ejercido por contadores profesionales. Se trata de un contraste evidente frente a la contabilidad en base caja, en la que esas cuestiones pueden determinarse por administradores financieros, responsables del presupuesto y su publicación, y que probablemente trabajan con contadores que quizás estén capacitados solo en lo específico de la contabilidad presupuestaria. El cambio hacia la contabilidad en base devengado, por lo tanto, traerá sin duda un cambio en el equilibrio de la influencia hacia contadores (y auditores) profesionales.

Una diferencia conceptual final que es importante entre los métodos en base caja y en base devengado es el grado de certidumbre y posible verificación de los números en las cuentas. En el marco de la contabilidad en base caja, no es inusual que los informes de contabilidad y financieros sean detallados —hasta el último centavo— y que los saldos se puedan conciliar directamente y por completo con los registros bancarios o inventarios físicos de equivalentes de efectivo. En el marco de la contabilidad en base devengado las cuentas se componen de transacciones basadas en efectivo, que pueden verificarse directamente, y estimaciones y cálculos contables, que se basan en el juicio profesional y las normas de contabilidad. Estos últimos puntos incluyen, por ejemplo, números basados en algoritmos y fórmulas (por ejemplo,

depreciación, trabajo en curso, provisiones para deudas incobrables), o estimaciones (por ejemplo, estimaciones actuariales de pasivos de pensiones o valuaciones profesionales externas de activos). En esencia, la contabilidad en base caja mide e informa sobre un activo con gran precisión: el efectivo. Por el contrario, la contabilidad en base devengado informa sobre un rango completo de activos y pasivos, aunque con alguna imprecisión o falta de claridad inherente (es decir, incluyendo juicios contables y cálculos que representan la mejor estimación posible del valor sobre el que se informa).

Qué se debe incluir y cómo valorar algunos de los hechos económicos son algunas de las cuestiones que más debate generan. La contabilidad basada en el devengado se considera mejor para tener un cuadro más completo del desempeño y la posición financiera de la entidad, a pesar de las dificultades de cálculo que implica. Además, adoptar la contabilidad en base devengado por completo no reduce ni renuncia al control y análisis del efectivo, sino que complementa a la información de la contabilidad en base caja; de hecho, el estado de flujo de caja es uno de los estados financieros que se preparan en virtud de la contabilidad en base devengado, y recoge todas las entradas y salidas de fondos del ejercicio económico.

Vínculos entre el método en base devengado y las normas internacionales de contabilidad

La mayor necesidad de juicio profesional para implementar la contabilidad en base devengado lleva directamente a la cuestión de cómo debe ejercerse dicho juicio. Queda a discreción del Gobierno o entidad individual desarrollar y determinar sus propias políticas de contabilidad, de acuerdo con sus propios criterios. Esto no implica sin embargo que un Gobierno pueda establecer sus propias reglas para presentar una visión más favorable de su gestión financiera.

Se trata de desarrollar normas que tengan validez externa. En la actualidad existe una recopilación considerable de normas internacionales y prácticas contables en las que pueden basarse los Gobiernos a la hora de reformar sus sistemas. La mayoría tiene sus raíces en los esfuerzos por normalizar las prácticas de contabilidad en el sector privado, que ahora se reflejan en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), producidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad. Para el sector público, desde finales de la década de 1990, el IPSASB —que es parte de la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por las siglas de *International Federation of Accountants*)— ha estado redactando las Normas Internacionales de

GRÁFICO 5.2 NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD PARA LAS UNIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

Sector público	Gobierno general	Gobierno central presupuestario	NICSP
		Gobierno central	
		Regiones	
		Municipios	
	Empresas públicas	Gobierno central	NIIF
		Regiones	
		Municipios	
Sector privado			

Fuente: Elaboración propia.

Contabilidad del Sector Público (NICSP). Estas últimas se basan ampliamente en las NIIF, aunque se han adaptado o desarrollado para el sector público. Las NICSP son el único conjunto de normas reconocidas internacionalmente para el sector público (Comisión Europea, 2013).⁷ Así, la elección de las normas internacionales comprende las NIIF para las empresas públicas y las NICSP para el resto del sector público⁸ (gráfico 5.2). Las entidades comerciales dentro del sector público deberían aplicar las NIIF o su equivalente nacional.

La ventaja de basar las normas nacionales en normas internacionales es que estas últimas se han desarrollado después de un arduo trabajo desarrollado por expertos internacionales, y basado en las mejores prácticas de contabilidad nacional. Las normas del sector privado —y más recientemente del sector público— se basan en un marco conceptual que define el propósito de los informes financieros, al describir los conceptos principales que subyacen en la contabilidad y el proceso de establecimiento de normas, y así, constituyen una guía sólida y un marco integrado. Como resultado se logra encontrar y entender la información relevante de las cuentas públicas. Las cuentas que cumplen con las normas internacionales son más creíbles para los ciudadanos y los poderes públicos, así como para la comunidad internacional, los prestamistas y las agencias de calificación que monitorean la

⁷ Para profundizar sobre las ventajas y desventajas de las NICSP, véase Comisión Europea (2013).

⁸ Algunos países que adoptaron de forma temprana las normas internacionales, utilizaron las NIIF para la parte no comercial del sector público, debido en parte a que en ese momento las NICSP no se habían desarrollado todavía.

salud financiera y el desempeño fiscal de los países. Aunque el desarrollo de estas normas al día de hoy es sustancial, no está completo todavía. El proceso de desarrollar y enmendar las normas continúa, así como el de identificar nuevos requisitos y hechos económicos que deben ser registrados.

Las normas internacionales se enmarcan en términos de requisitos de información financiera, de forma que especifican qué debe divulgarse en los estados financieros anuales. No especifican la forma en la que esta información debe obtenerse o cómo debe implementarse la contabilidad en base devengado. Sin embargo, son el impulso clave que permite llevar a cabo una transición hacia la contabilidad en base devengado.

Todas las normas que existen en la actualidad, salvo una, se aplican a la contabilidad en base devengado. En concreto, hay una NICSP (sin número) para las cuentas de efectivo y, desde finales de 2014, 32 NICSP sobre el método en base devengado (cuadro 5.1), de las cuales una (NICSP 15) ha sido reemplazada por otras normas más nuevas.⁹

En teoría, sería posible que un país que únicamente aplica la contabilidad en base caja afirmara que cumple con las normas internacionales. Sin embargo, el IPSASB nunca tuvo la intención de que el método en base caja fuera una solución permanente. La NICSP sobre base caja incluso incluye secciones sobre divulgaciones del tipo devengado y la transición a una contabilidad en base devengado. Es más, el IPSASB ha publicado un estudio que guía la transición de la contabilidad en base caja a la contabilidad en base devengado (IPSASB, 2011). Es justo decir, por lo tanto, que la adopción de las normas internacionales irá a menudo de la mano del cambio hacia una contabilidad en base devengado. La transición a la contabilidad en base devengado implicará normalmente la adopción gradual de las normas pertinentes, tal y como se trata más adelante en este capítulo.

Las normas internacionales de contabilidad no son obligatorias; no hay una ley internacional que requiera su adopción. En cambio, cada país debe adoptar o adaptar las normas pertinentes a sus propias leyes o reglamentaciones nacionales.¹⁰ Aun así, los países que realizan una transición completa al método en base devengado normalmente consideran las normas hasta cierto punto, como es claramente el caso en América Latina.

⁹ El IPSASB publica un manual anual que contiene todas las normas (véase www.ifac.org/public-sector).

¹⁰ Véase IPSASB (2006) para obtener una guía sobre cuándo los legisladores de normas nacionales pueden afirmar legítimamente que cumplen con las normas internacionales.

CUADRO 5.1 NICSP EN BASE DEVENGADO

Norma	Título de la norma
NICSP 1	Presentación de estados financieros
NICSP 2	Estado de flujos de efectivo
NICSP 3	Políticas contables, cambios en las estimaciones contables y errores
NICSP 4	Efectos de las variaciones en las tasas de cambio de la moneda extranjera
NICSP 5	Costos por préstamos
NICSP 6	Estados financieros consolidados y separados
NICSP 7	Inversiones en asociadas
NICSP 8	Participaciones en negocios conjuntos
NICSP 9	Ingresos de transacciones con contraprestación
NICSP 10	Información financiera en economías hiperinflacionarias
NICSP 11	Contratos de construcción
NICSP 12	Inventarios
NICSP 13	Arrendamientos
NICSP 14	Hechos ocurridos después de la fecha de presentación
NICSP 15	Instrumentos financieros: presentación e información a revelar
NICSP 16	Propiedades de inversión
NICSP 17	Propiedades, planta y equipo
NICSP 18	Información financiera por segmentos
NICSP 19	Provisiones, pasivos contingentes y activos contingentes
NICSP 20	Información a revelar sobre partes relacionadas
NICSP 21	Deterioro del valor de activos no generadores de efectivo
NICSP 22	Revelación de información financiera sobre el sector Gobierno general
NICSP 23	Ingresos de transacciones sin contraprestación (impuestos y transferencias)
NICSP 24	Presentación de información del presupuesto en los estados financieros
NICSP 25	Beneficios a los empleados
NICSP 26	Deterioro del valor de activos generadores de efectivo
NICSP 27	Agricultura
NICSP 28	Instrumentos financieros: presentación
NICSP 29	Instrumentos financieros: reconocimiento y medición
NICSP 30	Instrumentos financieros: información a revelar
NICSP 31	Activos intangibles
NICSP 32	Acuerdos de concesión de servicios: la concedente

Fuente: IPSASB Handbook (2014).

La adopción de las normas puede tener lugar directa o indirectamente (Bergmann, 2009). Según el método directo, la legislación del país se refiere específicamente a la adopción del texto original de las NICSP (por ejemplo, tal es el caso de la República Dominicana). De forma indirecta, como es el caso de Brasil, el país aprueba normas en su legislación basadas en las NICSP en mayor o menor medida, y a estas les siguen reglamentaciones secundarias que las ejecutan. En ambos enfoques, un manual de contabilidad es el vehículo para promulgar las normas nacionales, mientras que las consultas técnicas en lo que respecta a su implementación se llevan a cabo a través de resoluciones administrativas.

De forma similar, la “adopción de las NICSP” puede distinguirse de la “adaptación de las NICSP”. En el primer caso, las normas que son aplicables a un país se transponen en la legislación nacional sin cambios significativos. En el segundo caso, un país que adapta su contabilidad pública a las NICSP normalmente no cambia por completo su legislación nacional; en su lugar, incluye algunos cambios para acercarse más a las normas internacionales, como es el caso de Chile y Brasil. Además, algunos países pueden optar por no aplicar ciertas normas, como es el caso en la mayoría de los países de América Latina en relación con la NICSP que trata sobre informes financieros en economías hiperinflacionarias.

Ventajas y desventajas de cambiar a contabilidad en base devengado

Existe un gran debate sobre las ventajas y desventajas de cambiar a una contabilidad en base devengado por completo. Predominan los países a favor de la contabilidad en base devengado, lo cual viene demostrado por el aumento en el número de países en todo el mundo que han adoptado o pretenden adoptar las normas internacionales.¹¹

Aquellos que se posicionan en contra de la contabilidad en base devengado¹² argumentan que la contabilidad en base caja ha servido a los Gobiernos durante mucho tiempo, se ha adaptado bien a las necesidades del sector

¹¹ Véanse, por ejemplo, las encuestas anuales de la práctica de contabilidad pública, publicadas por Ernst & Young (<http://www.ey.com/GL/en/Industries/Government--Public-Sector/IPSAS-Our-tools-and-thought-leadership>) y PwC (2013).

¹² Véase, por ejemplo, www.slideshare.net/AndyWynne1/public-sector-accounting-the-cruel-world-of-neoliberalism?related=1.

público, especialmente a la contabilidad presupuestaria, y que el método en base devengado puede socavar el control del efectivo y el gasto. Los opositores también afirman que mucha de la información adicional que requiere y produce la contabilidad en base devengado (por ejemplo, activos fijos, inversiones o deuda pública) ya existe y puede informarse por separado o como un adjunto a las cuentas de efectivo. También manifiestan que el costo de pasarse a la contabilidad en base devengado es considerable, y que los sistemas y la pericia técnica requeridos pueden sobrepasar la capacidad de los Gobiernos en muchos países en desarrollo. Por último, argumentan que los resultados de la contabilidad en base devengado en los estados financieros son difíciles de entender e interpretar, se basan demasiado en el juicio más que en la certeza, e incluyen números que son menos precisos que los basados en el efectivo. Merece la pena considerar estos argumentos, ya que al menos ponen de manifiesto los riesgos clave que deben evitarse o minimizarse cuando se pase a la contabilidad en base devengado.

Por el contrario, los defensores de la contabilidad en base devengado argumentan que esta representa un cambio considerable en la cobertura y en la transparencia de la información financiera de los Gobiernos. Afirman que dicha contabilidad brinda a los gestores de las finanzas públicas, parlamentarios, analistas, comentaristas y ciudadanos una visión más completa de la posición y el desempeño financieros del Gobierno, y que está preparada dentro de un marco coherente de normas internacionales. Los usuarios de las cuentas serán capaces de enfocarse más allá del efectivo y de los números del presupuesto, con la disponibilidad de información estructurada sobre activos materiales y pasivos, y también estarán al tanto de información que quizás nunca se hubiera publicado o que estaría solo disponible en publicaciones separadas o con alto contenido técnico. Los partidarios argumentan que la contabilidad en base devengado es enteramente compatible con el control y la gestión de caja, y declaran que algunas de las debilidades de las finanzas públicas —reveladas por la reciente crisis económica mundial—, como una alta tasa de endeudamiento público, se habrían observado antes con la contabilidad en base devengado. Por su parte, los problemas relacionados con el costo y los desafíos que supone la transición se pueden reducir o evitar con una transición que esté bien planeada y sea compatible con la capacidad técnica del país en cuestión. Los partidarios de la contabilidad en base devengado también creen que su adopción fortalecerá o revivirá los varios sistemas y controles que se requieren para alcanzar una gestión financiera sólida (por ejemplo, el monitoreo de las tenencias de activos, las deudas públicas y otros pasivos). Es más, señalan que la contabilidad en base

devengado ha sido la norma en el sector privado desde el siglo XIX o incluso antes.

La fiabilidad de la información en base devengado presenta desafíos para los contadores del Gobierno, que pueden superarse mediante la aplicación de las normas internacionales para asegurar que los estados financieros sean comprensibles, exhaustivos, útiles y confiables (es decir, que cumplan su propósito). Su confiabilidad se refuerza por el escrutinio de instituciones de auditoría pública independientes y profesionales. Un último beneficio es que la contabilidad en base devengado, cuando se implementa correctamente, puede mejorar la posición del Gobierno en las agencias de calificación, lo que influye en el costo de los préstamos. Medio punto porcentual menos en las tasas de interés puede marcar una considerable diferencia en los costos de un préstamo.

Por lo tanto, en general, el equilibrio de los argumentos se decanta a favor del método en base devengado. La implementación debe hacerse a medida de las necesidades y capacidades de cada país: la transición debe realizarse a un ritmo que permita que se manejen los costos y que sea compatible con la capacidad para llevar a cabo dicha reforma.

CONTABILIDAD PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

En comparación con otras regiones del mundo, la contabilidad pública está bien establecida en América Latina. Los países de la región preparan estados financieros anuales completos, los cuales siguen un método en base devengado modificado o un método en base caja modificado.

Los sistemas de contabilidad en América Latina están basados en la tradición española (o portuguesa) en términos legislativos. En general, son similares en lo siguiente:

- **Marco legal.** Los países tienen un marco legal sólido y jerárquico. El sistema de contabilidad del Gobierno, así como cada segmento del sistema de GFP, están definidos por ley. En la cumbre de la pirámide legal se encuentra la Constitución, que incluye los datos consolidados relacionados con los estados financieros. La mayoría de los países tienen una Corte Suprema de auditores y/o una contraloría, así como obligaciones con respecto a la auditoría del estado consolidado y las fechas límite para su presentación ante el parlamento. En el segundo nivel de la pirámide se encuentra una ley



sobre administración financiera o la ley orgánica del presupuesto, que identifican a la entidad a cargo de la contabilidad del Gobierno y los principios generales en los que la contabilidad del Gobierno debe basarse. Estos principios son desarrollados por una legislación secundaria (por ejemplo, reglamentos, decretos), que normalmente aprueba el Ministro de Hacienda o Finanzas a partir de una propuesta preparada por el director de contabilidad del Gobierno o la contraloría. La legislación secundaria también incluye el manual de contabilidad del Gobierno, las directrices que incorporan las metodologías a aplicar y las consultas contables.

- **Contabilidad por partida doble.** Los países aplican un método de contabilidad por partida doble que registra los créditos y los débitos de la misma forma que el sector privado. Las instituciones responsables de registrar los datos se establecen dentro de los ministerios, entidades descentralizadas, regiones y municipalidades. Los datos se registran en un sistema de tecnología de la información y comunicación (TIC) que está integrado con otros sistemas, en mayor o menor medida, dependiendo del país.
- **Transparencia.** Los países preparan estados financieros para su publicación (cuadro 5.2) y presentación ante el parlamento. El plazo de presentación varía entre los diferentes países. Según el Código de Transparencia Fiscal del FMI, se cumple con la norma “avanzada” de puntualidad en la presentación de los estados financieros anuales cuando los estados financieros anuales finales o auditados se publican en el plazo de seis meses después de la finalización del ejercicio. No hay muchos países que cumplan esta norma en la región, sino que normalmente presentan sus estados entre 12 y 18 meses después de la finalización del ejercicio.
- **Supervisión de la legislatura.** Los países involucran a sus respectivos parlamentos en la aprobación final de los estados financieros consolidados, aunque el impacto de la aprobación y los debates sobre las cuentas públicas varían de forma significativa de un país a otro. Sin embargo, en general, debido a los retrasos en la presentación, el debate parlamentario tiene un impacto que suele ser insignificante.
- **Estructuras gubernamentales de múltiples niveles.** Por último, los países tienen —en mayor o menor medida— una estructura territorial compleja que incluye al Gobierno central, regiones, municipalidades y empresas públicas. Es importante destacar que los gobiernos subnacionales tienen una autonomía significativa al gestionar sus gastos,

CUADRO 5.2 INFORMES CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO CENTRAL: REQUISITOS DE DECLARACIÓN Y PUBLICACIÓN

	Base legal para los requisitos de declaración			Publicación de los informes consolidados del Gobierno central
	Constitución	Ley aprobada por la legislatura	Reglas internas o de organización	
Argentina	X	X		Sitio web de la Dirección General de Presupuesto
Brasil	X	X		Portal de información del Gobierno central
Chile		X	X	Portal de información del Gobierno central
Colombia	X			Ministerios sectoriales o agencias individuales
Costa Rica	X		X	Sitio web de la Dirección General de Presupuesto
Ecuador	X			Sitio web de la Dirección General de Presupuesto
El Salvador	X	X	X	Portal de información del Gobierno central
Guatemala	X	X		Sitio web de la Dirección General de Presupuesto y ministerios sectoriales o agencias individuales
Honduras		X		Sitio web de la Dirección General de Presupuesto
México	X	X		Portal de información del Gobierno central
Panamá			X	Ministerios sectoriales o agencias individuales
Paraguay	X	X		Sitio web de la Dirección General de Presupuesto
Perú		X		Sitio web de la Dirección General de Presupuesto
Rep. Dominicana		X	X	Ministerios sectoriales o agencias individuales

Fuente: Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE (2014).



y sus sistemas de ingresos están basados en una mezcla de transferencias desde el Gobierno central e ingresos públicos. En algunos países, los gobiernos subnacionales son capaces de aprobar sus propios reglamentos de contabilidad y usar sus propios sistemas de TIC, aunque estos no están siempre integrados de forma adecuada en el sistema del Gobierno central. La profusión de sistemas tiende a crear una mayor complejidad en el alcance de la contabilidad, lo que hace que estas reformas representen un desafío mayor. Además, los recursos —en términos de capacidades técnicas y métodos— son con frecuencia inadecuados en comparación con los del Gobierno central, lo que presenta importantes obstáculos a la completa adopción del método en base devengado.

Reformas de contabilidad en América Latina

América Latina ha experimentado un interés creciente en las normas internacionales de contabilidad en los últimos años. Algunos países se han inclinado por su adopción, lo que refleja las ventajas de la completa adopción del método en base devengado, según se explica en la sección previa de este capítulo. Sin embargo, ninguno de los países ha completado la transición todavía. Lo que respalda la reforma de la contabilidad es una mayor confianza en los datos, la transparencia, la credibilidad fiscal de los estados financieros, y una mayor calidad en la toma de decisiones y la redacción de políticas nacionales.

Esta sección presenta, en términos generales, el estado de la reforma de la contabilidad en varios países de América Latina. Los datos pertinentes se han recabado de varias fuentes, que incluyen los sitios web de los países, documentos públicos y el intercambio de información que tuvo lugar en el primer seminario del Foro de Contadores de América Latina (FOCAL) (recuadro 5.1).

A la fecha, ningún país de la región ha aplicado plenamente las NICSP o las prácticas de contabilidad en base devengado, pero tampoco están aplicando una contabilidad en base caja. Los países están implementando un sistema mixto que combina la contabilidad en base devengado para algunos elementos y la contabilidad en base caja para otros.

La reforma de la contabilidad es un proceso hecho a medida. Diferentes condiciones pueden afectar el paso y el ritmo de dicha reforma, como el grado de apoyo de las principales autoridades, el nivel de capacidad y el apetito de reformas en el Ministerio de Hacienda, así como las funcionalidades específicas dentro de los sistemas financieros. Otro respaldo clave

RECUADRO 5.1: UN FORO PERMANENTE SOBRE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL: FORO DE CONTADORES DE AMÉRICA LATINA

En noviembre de 2014 tuvo lugar en Chile el primer seminario del Foro de Contadores de América Latina (FOCAL). La Contraloría General de Chile organizó el seminario con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. FOCAL es una iniciativa nueva, patrocinada por 14 países latinoamericanos, en paralelo con el exitoso Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL), establecido en 2010.

FOCAL^a tiene como objetivo proveer un foro permanente para discusiones técnicas e intercambio de experiencias en el proceso de transición a la contabilidad en base devengado y la adopción de NICSP. Durante el primer seminario, los debates se centraron en varios temas, como la importancia de normas de contabilidad apropiadas para mejorar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas; la gestión de la transición de caja a devengos, y la contabilidad de instrumentos financieros, concesiones y asociaciones público-privadas.

^a Se puede obtener más información en www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Sitios/FOCAL/index.html.

es la necesidad de actualizar las políticas de contabilidad para completar el proceso de implementación. Estos factores hacen que resulte muy difícil categorizar a los países. Aun así, para presentar una visión del estado de América Latina se han establecido cuatro grupos que están representados en el gráfico 5.3.

Si se excluyen aquellos países (en blanco) que están fuera de la muestra de legislación nacional, el primer grupo de países (en rosa claro) (es decir, Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay) incluye a aquellos que no han iniciado formalmente el proceso de transición ni han adoptado las NICSP. Su contabilidad se enmarca dentro de su propia legislación, normalmente con una mezcla de los métodos en base devengado y en base caja. Es muy común, por ejemplo, que los ingresos públicos se identifiquen cuando tiene lugar el flujo de caja, en contraste con los gastos que se identifican en base devengado (por ejemplo, asegurándose de que los pagos presupuestarios se realizan en el mes 13 o un período ampliado similar). En algunos casos, la legislación nacional ya es congruente con las NICSP en términos generales, lo que pone a estos países en una mejor posición inicial para poder completar la reforma.

El caso de Argentina refleja esta etapa en particular: un país que no ha cambiado su reglamento nacional desde 1996 y que, a la fecha, no ha publicado todavía una estrategia que abarque la adopción de las NICSP. El sistema actual fue aprobado por una resolución, presentada por el Secretario de Hacienda en 1996 para modificar una resolución previa que se había

GRÁFICO 5.3 ADOPCIÓN DE BASE DEVENGADO EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración propia.

aprobado en 1993. El Secretario de Hacienda, mediante esta resolución, delega al Contador General el poder de aprobar legislación secundaria, referida como Disposiciones. La resolución aprueba el Manual de Contabilidad del Gobierno, que consta de un glosario, un plan contable, instrucciones operativas y ejemplos de estados financieros.

Paraguay y Uruguay están en el proceso de analizar los beneficios de la reforma. Hasta ahora, no se ha adoptado oficialmente ninguna estrategia.

La segunda categoría de países (en rosado mediano) incluye a aquellos que están en proceso de implementar la reforma de contabilidad NICSP (es decir, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá) y que ya han

implementado una estrategia. En Guatemala, por ejemplo, la contabilidad en base devengado comenzó después de que se promulgara la Ley Orgánica del Presupuesto en 1997 y el proceso de implementación de las NICSP empezó en 2005 como parte de un proyecto de sistemas financieros.

La transición a NICSP en Panamá también se relaciona con un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que es ahora la prioridad del Ministerio de Economía y Hacienda. Aunque la intención es adoptar las NICSP, la estrategia todavía tiene que aprobarse, aunque cuenta con el respaldo del Director de Contabilidad General del Gobierno y la Contraloría, quienes son responsables de aprobar la nueva reglamentación.

El tercer grupo de países (en rosa oscuro) (es decir, Colombia, Ecuador, Honduras y República Dominicana) tiene preparada una estrategia de transición o está en la etapa en la que se ha tomado una decisión oficial para la transición a las NICSP, aunque esta no ha comenzado oficialmente aún. Por ejemplo, en Colombia, el Régimen Contable Público aprobó una resolución en 2007 que comprende el Plan General de Contabilidad Pública, el Manual de Procedimientos y los Principios de Contabilidad Pública. En junio de 2013, la Contaduría General de la Nación publicó una estrategia para incorporar las normas de informes financieros internacionales y las NICSP (Gobierno de Colombia, 2013). La estrategia presenta el trasfondo en la reglamentación sobre contabilidad pública, así como el marco conceptual para las NICSP, y demuestra la intención del Contador General de adoptar las NICSP en el corto plazo. El siguiente paso incluirá la aprobación de las políticas contables en línea con las NICSP, seguido por la introducción gradual del nuevo marco. Por su parte, Ecuador promulgó una ley en 2010 que define el principio de contabilidad en base devengado como el que tienen que observar las entidades en el sector público no financiero. El Gobierno planea implementar las NICSP para 2019.

Por último, el cuarto grupo de países (en rojo) muestra a aquellos que han aprobado un plan (es decir, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú), que incluye la autoridad legal para implementar las NICSP o la contabilidad en base devengado por completo. En Perú, por ejemplo, las NICSP se han adoptado oficialmente y las autoridades están trabajando para aplicar las normas. En Brasil, sin embargo, ha habido una adaptación oficial, o convergencia, hacia las NICSP.

En el caso de México, la Ley General de Contabilidad Gubernamental fue aprobada el 31 de diciembre de 2008. La ley se aplica a todo el Gobierno. La fecha inicial de implementación de los nuevos procedimientos de contabilidad era el 1 de enero de 2009, pero la fecha límite se amplió sucesivamente

hasta enero de 2013 y enero de 2014. En abril de 2015 se presentaron por primera vez los estados financieros de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades autónomas y el sector paraestatal del Gobierno federal, a lo que siguió la armonización del marco.¹³ La ley requiere que los ingresos y los gastos se calculen de acuerdo con los procedimientos de contabilidad en base devengado. En agosto de 2009, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) publicó un marco conceptual en relación con la contabilidad gubernamental que definía las normas de contabilidad que debía emitir CONAC, junto con las normas NICSP y normas NIIF complementarias.

Otros métodos para evaluar el progreso

La encuesta presentada en el seminario de FOCAL representa a aquellos países que están considerando la reforma de contabilidad gubernamental. Todos prevén emitir estados financieros siguiendo las normas NICSP en el mediano o largo plazo, a pesar de las diferencias en las estrategias, que son evidentes en la encuesta.

El proceso de aplicación diferirá según los diferentes países, aunque la mayoría han establecido 2019 —o después— como el primer año en el que se espera que se emitan los estados financieros conforme a las NICSP para cada Gobierno central. La fecha posterior, por ejemplo, se aplica a Brasil (2020), Costa Rica (2021) y Panamá (2021). Los países que están en la etapa inicial de transición deberían anticipar un período de implementación mayor.

La mayoría de los países prefieren adoptar plenamente las NICSP antes que asumir enmiendas específicas a los marcos actuales. No se requiere, en esencia, que los países adopten las normas NICSP plenamente ya que algunas normas no se les aplican (por ejemplo, la NICSP 10, referente a hiperinflación). Además, faltan varias áreas de la versión actual del marco de las NICSP (por ejemplo, derechos mineros y reservas) para las que son más pertinentes otros principios. Algunos países están adoptando las normas por etapas, como Honduras, donde se dividirán entre el corto, el mediano y el largo plazo. Chile tiene un enfoque similar, al priorizar las normas por etapas, según se muestra en el gráfico 5.4.

Todos los países de la muestra, con la excepción de Uruguay, preparan estados de posición y desempeño financieros (Uruguay prepara un estado

¹³ Los estados financieros publicados pueden consultarse en www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2014.

GRÁFICO 5.4 FASES DE LA ADOPCIÓN DE LAS NORMAS DE CONTABILIDAD: CHILE



Fuente: Contraloría General de la República de Chile.



de Posición de la Tesorería, así como un estado comparativo de cantidades presupuestadas frente a cantidades reales). La mayoría de los países también preparan un estado de flujo de caja y uno que compara las cantidades presupuestadas frente a las cantidades reales. Otros (por ejemplo, Costa Rica, El Salvador y Panamá) agregan un estado de cambios en los activos netos.

La cobertura de los estados financieros varía en forma significativa entre los países de América Latina. Algunos incluyen información que solo cubre al Gobierno central, mientras que otros incluyen al sector público. Por ejemplo, México prepara estados financieros que cubren solo a un número limitado de entidades dentro del Gobierno central; Honduras incluye solo al Gobierno central, aunque pretende ampliar el marco eventualmente para abarcar a sus municipalidades. Chile y El Salvador incorporan al Gobierno en general, aunque consolidan las cuentas por nivel de Gobierno, que en cambio están presentadas en cuadros separados que constituyen el mismo documento. Y los estados financieros de Perú incluyen a todo el sector público. En prácticamente todos los países, estos estados se publican y la mayoría de ellos se acompañan de una revisión de auditoría externa.

El plazo para los estados financieros varía. En algunos países toma 18 meses, que es bastante más que el período ideal de menos de seis meses mencionado anteriormente.

Por último, la exhaustividad de la memoria o las notas de divulgación varía de forma significativa entre los diferentes países. La mayoría presentan información sobre las políticas contables, el efectivo y los equivalentes de efectivo y la deuda pública. Por otra parte, también pueden declararse datos sobre los salarios y los beneficios de los funcionarios públicos y los detalles de las cuentas no compensadas y suspendidas.

Desafíos

La encuesta sobre los países de América Latina ha revelado que los países que buscan mejorar su sistema de contabilidad gubernamental al implementar por completo el método en base devengado normalmente se enfrentan a dos tipos de desafíos:

- Proceso de transición: cómo preparar una estrategia para adoptar (o adaptar) las NICSP. Se presentan cuatro estudios de casos sobre reformas de contabilidad para identificar los obstáculos más importantes que enfrentan los países durante la transición.

- Normas: cómo implementar técnicamente algunas de ellas. En base a la encuesta mencionada anteriormente, algunos países se enfrentan a desafíos sobre los elementos de la contabilidad. Estos incluyen los activos fijos e intangibles (NICSP 17 y 31), la contabilidad de los pasivos contingentes y las provisiones (NICSP 19), el registro de los ingresos por impuestos (NICSP 23) y los instrumentos financieros (NICSP 28, 29 y 30). El recuadro 5.2 resume las consecuencias de estas normas específicas.

Otros temas relacionados con la reforma de la contabilidad, que se consideran clave para su éxito, incluyen la integración de la contabilidad gubernamental con los procesos de presupuesto y tesorería. Estos aspectos subrayan la importancia de desarrollar un plan contable normalizado y un proceso de ejecución presupuestario claro, tener un SIAF moderno y asegurar las capacidades técnicas pertinentes. Estas cuestiones se cubren en la siguiente sección de este capítulo.

RECUADRO 5.2: DESAFÍOS RESPECTO DE LA CONTABILIZACIÓN DE ALGUNOS HECHOS ECONÓMICOS EN AMÉRICA LATINA

Activos fijos

Los activos de infraestructuras (por ejemplo, redes de carreteras, sistemas de alcantarillado, redes eléctricas y de telecomunicaciones) representan una importante clase de activos que es relevante para el sector público. Actualmente ningún país de América Latina tiene un inventario completo de sus activos fijos. Esta información puede brindar múltiples beneficios. En particular, hará que los legisladores tomen conciencia de la tenencia de activos del país y ayudará a identificar los activos improductivos. Al gestionar activamente los activos públicos comerciales, un país puede generar más ingresos, lo que reduce la deuda pública y contribuye a ahorrar en los intereses de la deuda. Sin embargo, compilar un inventario y obtener valoraciones de las muchas clases de activos públicos puede representar un desafío importante, especialmente cuando los sistemas de gestión de activos están obsoletos o directamente no existen.

Desde una perspectiva de contabilidad, a estos elementos (con la excepción de los activos del patrimonio) los cubre la NICSP 17 y deben seguir los requisitos de la norma para su registro, valoración y divulgación. Esto se aplica de la misma forma al equipo militar especializado. Los activos físicos cubiertos por NICSP 17 normalmente se registrarían por su costo, incluidos los costos asociados con la compra y preparación para su uso. Cuando no existe una transacción de intercambio, el activo debe registrarse al valor razonable. Después, el activo se deprecia durante su vida útil, al aplicar ya sea el método de costo o de revaloración. El mismo método (de costo o de revaloración) debe aplicarse a todos los activos dentro de una misma clase:

- Método de costo: el activo se contabiliza al costo, menos la depreciación acumulada y las pérdidas por deterioro. La depreciación se carga como un gasto durante la

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.2: DESAFÍOS RESPECTO DE LA CONTABILIZACIÓN DE ALGUNOS HECHOS ECONÓMICOS EN AMÉRICA LATINA (continuación)

vida útil del activo, mediante el uso de una base sistemática (por ejemplo, lineal, unidad de uso/producción, saldo decreciente).

- Método de revaloración: el activo se contabiliza a la cantidad revalorada, que es el valor razonable a la fecha de la revaloración, menos la depreciación acumulada y las pérdidas por deterioro. El valor razonable se basaría normalmente en los valores de mercado, aunque la ausencia de un mercado podría requerir otros enfoques, como el valor de mercado de activos similares, el costo de reemplazo depreciado o el costo de restauración. Normalmente las valoraciones y revaloraciones las realizan tasadores profesionales con una frecuencia determinada por la naturaleza del activo y la volatilidad de su valor: cuanto más volátil sea el valor, más frecuentemente se realizará la valoración. Algunos activos podrían requerir una valoración anual, mientras que otras clases podrían justificar un ciclo de revaloración de tres o cinco años.

Al vender o retirar un activo, puede haber una ganancia o una pérdida que también debe registrarse. No se requiere registrar los activos del patrimonio (por ejemplo, edificios y monumentos, centros arqueológicos, áreas de conservación y reservas naturales, y obras de arte); sin embargo, si se registran, pueden valorarse mediante un método o métodos apropiados, dependiendo del tipo.

Activos intangibles

Un activo intangible es un activo no monetario identificable sin fondo físico. Aunque es tentador considerar que estos activos son relativamente escasos, son más comunes de lo que podría imaginarse. Incluyen derechos de autor, patentes y otros derechos de propiedad intelectual; *software*; páginas web; publicidad; actividades de investigación, desarrollo e innovación; derechos de aterrizaje en aeropuertos, y licencias de radiodifusión y telecomunicaciones. El registro de este tipo de activos podría facilitar una mejor gestión de las concesiones administrativas y mejor prestación de servicios públicos.

La NICSP 31 brinda una guía del tratamiento contable de estos activos. En virtud de la norma, el registro de los activos intangibles del patrimonio es opcional, y la norma excluye los derechos de concesión o extracción de minerales. Los activos intangibles deben calcularse inicialmente a su costo, a menos que se adquieran a través de una transacción sin intercambio, en cuyo caso deben calcularse a su valor razonable al momento de la adquisición. La valoración subsiguiente debe usar el método de costo o de revaloración, y todos los activos de la misma clase deben adoptar el mismo método. Los activos intangibles con una duración definida se amortizan mediante un método sistemático durante su vida útil, mientras que aquellos con una duración indefinida no se deprecian. Un activo se elimina del registro cuando se vende o ya no provee un beneficio económico.

Provisiones y pasivos contingentes

El registro de provisiones en el balance y la divulgación de la información sobre pasivos contingentes son elementos importantes que pueden mejorar los informes financieros de un país. La NICSP 19 se ocupa de los informes de eventos posibles o probables que tendrán un efecto en las finanzas de la entidad.

- Una provisión es un pasivo presente probable de una entidad cuya cuantía o vencimiento entrañan incertidumbre. El registro del pasivo en el balance de la entidad está correlacionado con una cuenta de gastos apropiada en el estado de operaciones de la entidad.
- Los activos y pasivos contingentes, por otra parte, son posibles y están fuera del control de la entidad (por ejemplo, pasivos que dependen de disputas judiciales),

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.2: DESAFÍOS RESPECTO DE LA CONTABILIZACIÓN DE ALGUNOS HECHOS ECONÓMICOS EN AMÉRICA LATINA *(continuación)*

Tipo de impuesto	Punto de registro
Impuesto sobre la renta	La ganancia de ingresos imponibles durante el período impositivo por parte del contribuyente
Impuesto sobre el valor agregado	La actividad imponible llevada a cabo durante el período impositivo por parte del contribuyente
Impuesto sobre los bienes y servicios	La compra o venta de bienes y servicios imponibles durante el período impositivo
Tasas de aduana	El movimiento transfronterizo de bienes o servicios sujetos a tasas aduaneras
Impuesto sucesorio	El fallecimiento de una persona que posee propiedad imponible
Impuestos sobre la propiedad	El vencimiento de la fecha en la que el impuesto se recauda, o el período para el cual se recauda el impuesto si este se recauda periódicamente

o (menos común) son obligaciones presentes cuyo valor no puede calcularse de manera fiable. Los activos y pasivos contingentes se divulgan en las notas de las cuentas.

Desde la última crisis económica mundial, los países están prestando más atención a los riesgos fiscales y los pasivos contingentes. Varios países de la región están interesados en preparar un informe que refleje los dos componentes y, en algunos casos, están en proceso de hacerlo.

Registro de ingresos públicos

Este es probablemente uno de los cambios más desafiantes a los que se puede enfrentar un país en transición. Hasta la fecha, ningún país de América Latina ha registrado sus ingresos mediante el método en base devengado. El principio de registro de ingresos públicos es un componente clave de la contabilidad en base devengado, junto con el principio de correlación. Ambos determinan el período contable en el que los ingresos deben registrarse. En base a este principio, los ingresos se registran cuando se ganan (normalmente cuando se transfieren bienes o se realizan servicios, o cuando ocurre un evento imponible), sin importar cuándo se recibe el dinero. En la contabilidad en base caja, por el contrario, los ingresos se registran cuando se recibe el dinero, independientemente de cuando se ganó. Las implicaciones son significativas. Piénsese, por ejemplo, en los impuestos a la renta; estos se devengan durante un año fiscal, pero con frecuencia se cobran durante el siguiente año.

Con respecto a los impuestos, la NICSP 23 sugiere el punto de registro o evento para los flujos impositivos típicos (es decir, cuando se haya establecido el derecho legal de recibir):

La NICSP 23 representa un desafío especial en administraciones en las que las liquidaciones de impuestos están sujetas a problemas legales habituales u otros factores que podrían retrasar o impedir su eventual cobro. En consecuencia, los países podrían dudar a la hora de aplicar la norma según se recomienda. Sin embargo, si se aplica, las cuentas mostrarían entonces los impuestos liquidados, así como los

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.2: DESAFÍOS RESPECTO DE LA CONTABILIZACIÓN DE ALGUNOS HECHOS ECONÓMICOS EN AMÉRICA LATINA (continuación)

impuestos “perdidos” por los problemas legales y otras razones, que son elementos de gestión legítima y participación del contribuyente que se reflejan en la eficiencia de la administración que se encarga de los impuestos.

Instrumentos financieros

El uso de instrumentos financieros se está haciendo muy popular y sofisticado en América Latina. En virtud del principio en base caja, algunos no se registran en el presupuesto, dado que no tienen un impacto desde una perspectiva presupuestaria. Por ello el registro contable se convierte en una piedra angular para proveer este tipo de información a los legisladores y terceras partes interesadas en la situación financiera de un país.

El término “instrumento financiero” se define como “cualquier contrato que da origen a un activo financiero en una entidad y a un pasivo financiero o instrumento de renta variable en otra entidad”. El activo o pasivo se liquidará en efectivo o mediante un derecho contractual de recibir efectivo, o un instrumento de renta variable (por ejemplo, acciones). En la práctica, el término cubre un rango de activos y pasivos, como efectivo, préstamos concedidos y recibidos, bonos mantenidos y emitidos, e inversiones en acciones. Además de estos instrumentos financieros “primarios”, también cubre derivados, contratos de garantía financiera y otros acuerdos más complejos. Hay normas que tratan la presentación (NICSP 28) y el registro y cálculo (NICSP 29) de los instrumentos financieros. Otra norma (NICSP 30) trata las divulgaciones adicionales en relación con los instrumentos financieros y el riesgo.

La NICSP 28 establece los principios para clasificar los instrumentos financieros como activos, pasivos o activos netos, así como los principios para compensar los activos y pasivos financieros. Esta norma debate los diferentes tipos de instrumentos financieros y establece algunos principios básicos para su tratamiento contable:

- La clasificación se basa en el fondo, no en la forma, del instrumento y se realiza al momento de la emisión del mismo.
- Un instrumento de renta variable le da al tenedor una participación residual en los activos netos de otra entidad.
- Otros activos o pasivos financieros obligan al emisor, u otorgan al tenedor, el derecho de recibir efectivo u otro instrumento financiero.
- Los intereses, dividendos o distribuciones similares, y las pérdidas y ganancias relacionadas con un instrumento financiero, se informan como ingresos o gastos.
- La compensación de activos o pasivos financieros se permite únicamente cuando una entidad tiene un derecho legalmente ejecutable de compensar las cantidades, y tiene la intención de liquidar en base neto o liquidar el activo y el pasivo simultáneamente.

La NICSP 29 requiere que todos los activos y pasivos financieros, incluidos todos los derivados y ciertos derivados implícitos, se registren en el estado de posición financiera. En el registro inicial, el activo o pasivo se calcula a su valor razonable cuando sea posible. Cuando el activo o pasivo financiero no se registran a su valor razonable mediante superávit o déficit (a todos los efectos, activos y pasivos no mantenidos para compraventa), estos se calculan al valor razonable más los costos de transacción directamente atribuibles a la adquisición o emisión del activo o pasivo financiero. Los intereses, dividendos o distribuciones similares, y las pérdidas y ganancias relacionadas con los instrumentos financieros deben registrarse como ingresos o gastos en superávit o déficit. La norma requiere que se distinga entre los activos y pasivos financieros como diferentes de los instrumentos de renta variable (en los que el tenedor tiene una participación residual en los activos netos de otra entidad).

Casos de estudio: reformas contables en Chile, Brasil, Costa Rica y Perú

Modelo secuencial de adopción de las NICSP: el caso de Chile

La experiencia ha demostrado que la forma preferida de implementar las NICSP en la región sigue un método gradual o mediante fases. Si bien no hay un único camino a seguir, el gráfico 5.5 presenta un método general, basado en la experiencia de Chile (gráfico 5.6): un proceso simplificado de preparación e implementación de las NICSP, que puede aplicarse a otros países de América Latina. Estos pasos se toman sucesivamente:

- **Marco jurídico.** En virtud de la tradición jurídica de la administración pública de América Latina, el punto de partida sería la preparación o modificación de la legislación nacional. La práctica varía según los países en lo referente a qué tipos de legislación o normas rigen la contabilidad pública, y qué parte del Gobierno tiene a su cargo esta responsabilidad. Es necesario revisar estas disposiciones legales para apoyar la transición y la adopción de la base devengado.
- **Estrategia.** La segunda etapa es la elaboración de una estrategia y un cronograma para la reforma. En Chile, la Contraloría General de la República (CGR) encabezó el proceso, y alineó su estrategia con

GRÁFICO 5.5 MÉTODO DE ADOPCIÓN DE LAS NICSP EN PASOS GRADUALES

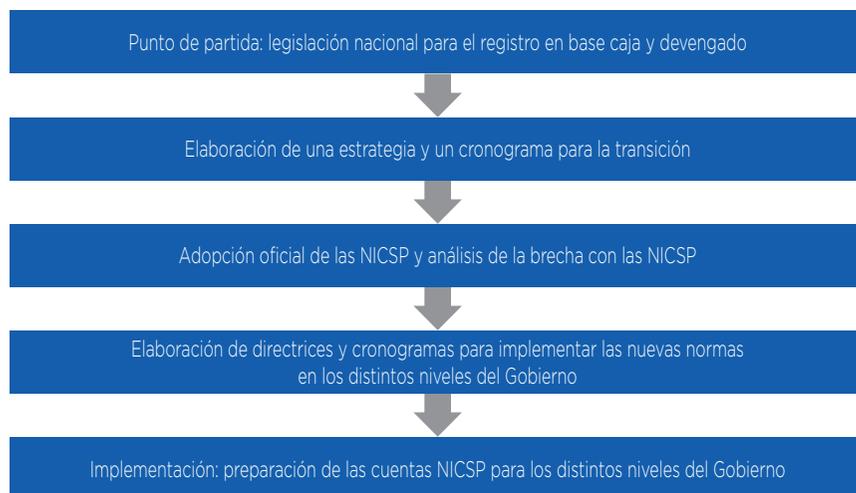
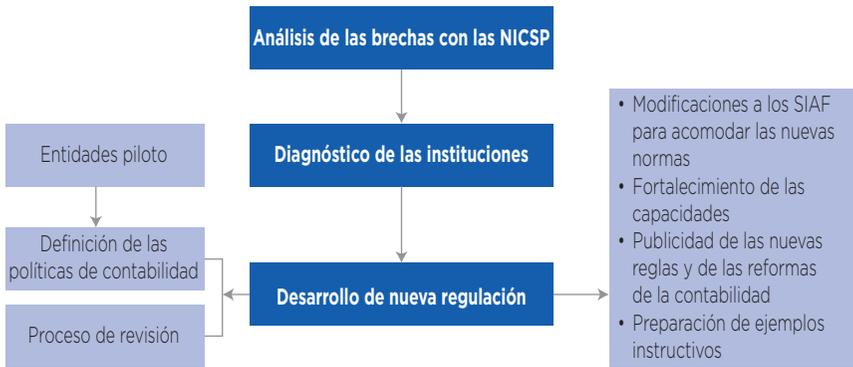


GRÁFICO 5.6 ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES DE LA CONVERSIÓN A LAS NICSP: CHILE



Fuente: Contraloría General de la República de Chile.

otras organizaciones involucradas en la reforma o afectadas por la misma. Una vez logrado el apoyo de estas otras organizaciones, la CGR estableció un cronograma con el objetivo de aplicar plenamente las NICSP hacia 2019. El proceso comenzó formalmente en 2010, con la intención de iniciar en 2016 la implementación de las NICSP en el Gobierno central.¹⁴ Los estados contables abarcarán a todas las entidades incluidas en el presupuesto, centralizadas y descentralizadas, así como a algunos entes autónomos, como la CGR. La cobertura se ampliará gradualmente, hasta incluir las municipalidades en la etapa final. La estrategia gira en torno a tres componentes principales: legislación, sistemas de TIC y fortalecimiento de las capacidades.

- **Análisis de las brechas.** El tercer paso implica la adopción oficial de las NICSP y la realización de un análisis de brechas, que compara las prácticas vigentes con los requisitos de las NICSP. Esto facilita la preparación de un cronograma y un conjunto de tareas que pueden convenirse y compartirse con todos los actores del proceso (el esquema se recoge en el gráfico 5.6). En Chile, el análisis de las brechas con las NICSP ha permitido que las autoridades identificaran cuatro grupos

¹⁴ Originalmente, el plazo era 2015 pero se pospuso un año para mejorar las capacidades y permitir que las instituciones reflejaran los ajustes contables antes de aplicar las nuevas normas.

de normas, con distintos grados de dificultad. El análisis también detectó algunas normas que no eran aplicables en el país.

- **Directrices.** El cuarto paso es elaborar las directrices y los cronogramas para implementar las nuevas normas en los distintos niveles del Gobierno. En esta fase, es esencial invertir en fortalecimiento de las capacidades y ajustar el SIAF a los requisitos del nuevo sistema de contabilidad.
- **Implementación.** El quinto y último paso se refiere a la implementación propiamente dicha de las normas y a la preparación de los estados financieros. Se estima que esta fase se llevará a cabo gradualmente, y no finalizará con la publicación de los primeros estados financieros. La plena implementación de la contabilidad en base devengado requiere mejoras continuas, que se irán llevando a cabo en los años subsiguientes, y asegurarse de que las prácticas de la contabilización en base devengado se integren a la actividad normal de la organización. La reforma contable va más allá de la mera mejora de la contabilidad: es la transformación del sistema de GFP del Gobierno que será provechosa para todo el país.

Convergencia a las NICSP: el caso de Brasil

La reforma contable de Brasil se basa en normas nacionales que convergen hacia las NICSP. El origen de la reforma contable se remonta a 2000, cuando se aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal (Lopes Cardoso, Aquino y Pigatto; 2014). Esta ley incluía algunas directrices relativas a la contabilidad en base devengado y exigía la preparación y presentación de información de contabilidad de costos. La aprobación del *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001* del FMI contribuyó a que el Gobierno se interesara en reformar la contabilidad del sector público.

Durante la década de 2000, se realizaron algunos avances hacia la modernización de la contabilidad del Gobierno, entre ellos, la creación del Comité de Convergencia en 2007. Este funcionaba dentro del Consejo Federal de Contabilidad, con la participación de contadores de varios estados y municipalidades. La Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda ha sido una de las instituciones protagonistas. En 2008, el Ministerio de Hacienda decidió converger las normas contables del sector público brasileño a las NICSP, y puso a la Tesorería a cargo del proceso de convergencia para incluir todos los niveles del Gobierno: central, estatal y municipal. Posteriormente, en 2009, mediante un decreto se delegó formalmente a la Tesorería Nacional la función de consolidar la reglamentación de la contabilidad



del sector público. Hasta ahora, la Tesorería ha creado el manual de contabilidad brasileña, que incluye directrices sobre la implementación práctica de las normas (Lopes Cardoso, Aquino y Pigatto; 2014).

El plan de convergencia incluye la divulgación de las NICSP a todos los contadores del sector público en una versión redactada en portugués. Si bien la implementación de la base devengado en Brasil se basa en las NICSP, la adopción no es completa, sino que se basa en una convergencia hacia estas normas. El hecho de tener un plan de convergencia en lugar de un plan de adopción plena confiere cierta flexibilidad a la reforma contable.

El Gobierno central de Brasil ha adoptado algunos pasos clave en el proceso de implementación a los efectos de allanar el camino hacia la reforma contable:

- Tanto el Gobierno central como los gobiernos subnacionales utilizan un único plan nacional de cuentas.
- La Tesorería Nacional ha elaborado una planilla para los estados financieros que permite que todos los niveles del Gobierno compartan la misma información financiera a través de sus sistemas de TIC.
- Los reglamentos se establecen por ley, lo que significa que para el sector público es obligatorio adoptar el manual de contabilidad.
- La legislación es muy completa y apunta a consolidar las cuentas del sector público bajo las mismas normas nacionales. La consolidación de los estados financieros en todos los niveles del Gobierno constituye una buena fuente de información para las autoridades.

Sin embargo, la reforma ha sufrido varios retrasos. El plan más reciente es que el manual de contabilidad rija para todos los niveles del Gobierno a partir de 2015. No obstante, existen dudas de que esto se podrá lograr plenamente. Es probable que el Gobierno central y algunos estados puedan implementarlo en 2015, y otros comiencen su ejecución en 2016 o después. Los retrasos de la implementación pueden atribuirse a los siguientes problemas:

- Al principio, se suponía que la reforma incluiría a todos los niveles del Gobierno (26 estados, el Distrito Federal de Brasilia y más de 5.500 municipalidades). La falta de capacidad técnica en algunos estados y en la mayoría de las municipalidades, así como la falta de un sistema apropiado de información para la gestión financiera, provocaron un retraso de los planes de reforma, especialmente al nivel del gobierno subnacional. Obviamente, algunos estados tienen más probabilidades de estar

listos para implementar las normas nacionales que otros. El estado de Santa Catarina, por ejemplo, ha avanzado mucho más que otros estados. Los estados brasileños afrontan dificultades financieras para reforzar sus departamentos de contabilidad y actualizar los sistemas a los efectos de abordar la creciente complejidad de las nuevas normas. Algunos estados están recurriendo a consultorías externas para apoyar la transición contable, un cambio que exige consolidar cuentas y eliminar el doble cómputo a los efectos del presupuesto y de la contabilidad en base devengado. El costo de estos cambios probablemente se compense a mediano plazo con lo que se ganará en eficacia.

- Se hace difícil aplicar normas complejas (por ejemplo, las referentes a instrumentos financieros, beneficios sociales o infraestructuras). Algunas de estas normas incorporan métodos de valoración que los funcionarios no conocían, y existen otros desafíos (por ejemplo, la creación de una base de datos de activos físicos).
- En el caso de algunos estados, la nueva metodología probablemente revelará información no disponible en la actualidad, como, por ejemplo, el considerable déficit de las pensiones o el valor de los incentivos tributarios concedidos a las empresas, así como el efecto correspondiente de estos incentivos en el desempeño fiscal de los estados. En la actualidad, solo unos pocos estados declaran el monto de los incentivos fiscales y los supuestos beneficios que implican, en cada caso, al margen de los estados financieros. Los estados también deberán calcular sus provisiones para las deudas de cobro dudoso y declarar esos riesgos, basándose en la probabilidad de no recibir esos importes.
- La reforma contable requiere un cambio de cultura en el sector público. Dado que en la reforma han participado varios actores —el Consejo Federal de Contabilidad, la Tesorería Nacional, órganos consultivos, la academia, representantes de la federación, entre otros—, a veces el debate sobre las normas ha sido complejo. Fue necesario adaptar el cronograma optimista inicial a la capacidad disponible y, en algunos casos, superar la resistencia.
- Las políticas contables que superan la capacidad de los actuales sistemas de TIC del Gobierno central y los gobiernos locales también originaron retrasos. La Tesorería Nacional ha aprovechado este retraso para seleccionar los requisitos de las NICSP a implementar en primer lugar, teniendo en cuenta las agendas políticas (por ejemplo, evitar el registro de déficits y pasivos abultados y de largo plazo). Por estas y otras razones, algunos Tribunales de Cuentas estatales no han

obligado a cumplir algunas de las normas expedidas por la Tesorería Nacional, a pesar de que esto afectará la plena comparabilidad de la información contable.

Reforma contable: el caso de Costa Rica

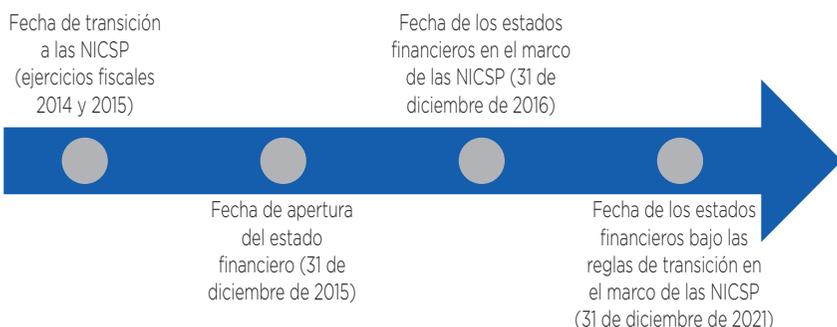
Costa Rica¹⁵ ha estado implementando las NICSP desde 2001, cuando la Dirección General de Contabilidad Nacional (encargada de elaborar las normas generales de contabilidad) firmó un acuerdo para adoptar formalmente las NICSP con la Asociación Interamericana de Contabilidad (miembro de la IFAC) y el BID en el marco del Programa de Rendición de Cuentas de las Cuentas Públicas. El primer paso que se tomó luego de este pronunciamiento fue elaborar un marco jurídico para apoyar su adopción. En 2001, se aprobó la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que incluía la “contabilidad del gobierno” como un subsistema del nuevo Sistema de Administración Financiera. En la normativa de esa ley se estableció que la Dirección General de Contabilidad Nacional es el órgano encargado de elaborar las reglas concretas y las directrices técnicas en materia de contabilidad gubernamental.

Desde 2008 se han aprobado varios decretos, entre ellos, un Plan General de Contabilidad Nacional para las entidades del sector público de Costa Rica. Inicialmente, un decreto estableció que el Gobierno central debía comenzar la adopción e implementación de las NICSP en enero de 2009 y completarla hacia enero de 2012. Debido a las dificultades para cumplir ese plazo, en 2011 el plazo se extendió hasta 2016. Entre las dificultades se encuentran la complejidad para aplicar las nuevas normas, la falta de un plan bien estructurado para completar la reforma y la falta de los recursos necesarios (es decir, apoyo legal, consultores, sistemas e inversión en el fortalecimiento de las capacidades). El plan de implementación para la adopción de las NICSP en el Gobierno central es gradual, y Costa Rica ha distinguido dos fases: la primera incluye las normas que pueden aplicarse en 2016 y la segunda incluye las “reglas de transición”, que supuestamente se finalizaría en 2021. Las empresas públicas, sin embargo, deberán presentar sus primeros estados financieros en el marco de las NIIF hacia 2016.

En 2011, conjuntamente con la revisión del plazo de ejecución de las NICSP, se tomaron otras medidas significativas: i) elaboración de un plan de acción; ii) actualización del Plan General de Contabilidad con las nuevas

¹⁵ Véase más información en www.hacienda.go.cr/.

GRÁFICO 5.7 APLICACIÓN DE LOS HITOS DE LA IMPLEMENTACIÓN: COSTA RICA



Fuente: IFAC (2014).

normas promulgadas (al principio, en 2008, incluía 18 NICSP, y se amplió en diciembre de 2011); iii) actualización del plan de acción contable para el sector público no financiero y no empresarial; iv) elaboración de la metodología de implementación de las NICSP, utilizando las directrices de la IFAC incluidas en el estudio 14 sobre transición a la contabilidad en base devengado, y v) inversión en fortalecimiento de las capacidades.

Como resultado, Costa Rica ahora está trabajando en el proceso de implementación con el desafío de emitir los primeros estados financieros del sector público central conforme a las NICSP hacia enero de 2016 (sin incluir las reglas de transición). El plan de acción incluye los hitos que se muestran en el gráfico 5.7.

Adopción de las NICSP: el caso de Perú

La reforma contable del sector público de Perú se basa en un marco jurídico exhaustivo, desde el punto de vista de la legislación formal e incluso hasta los aspectos concretos que determina la legislación de menor nivel. El principal impulsor de la reforma es la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP), aunque no se ha aprobado un plan de acción formal por parte de un órgano superior a nivel ejecutivo o legislativo.

A partir de 2010, la DGCP se ha encargado directamente de regular las normas de contabilidad del sector público en todos los niveles del Gobierno (central, regional y local), y está realizando esfuerzos sustanciales para implementar las NICSP en todo el sector público. La totalidad de las 32 NICSP fueron adoptadas mediante una resolución aprobada en septiembre de 2013. La implementación de las 32 NICSP está orientada por resoluciones



(por ejemplo, en 2014, se aprobó una resolución sobre las asociaciones público-privadas), directivas (por ejemplo, en 2014, sobre instrumentos financieros derivados), así como por instrucciones (la más reciente data de 2005, que contiene fórmulas y coeficientes de depreciación). Si bien todas las NICSP han sido formalmente adoptadas, algunas de estas regulaciones secundarias han demorado la adopción efectiva de algunas de las normas (por ejemplo, las NICSP 18 y 24), han restringido opciones de ciertas NICSP (por ejemplo, valuación de propiedad, planta y equipo) o se han alejado de las NICSP por lo menos en el futuro inmediato (por ejemplo, beneficios posteriores al empleo).

La DGCP de Perú también ha elaborado un nuevo plan de cuentas. En 2009 se aprobó un único plan de cuentas unificado, que se basa en los requisitos de las NICSP y del MEFP 2014 (la declaración de datos de EFP de Perú todavía está basada en el MEFP 1986), y se aplica en todos los niveles del Gobierno. La actualización más reciente se llevó a cabo en 2013.

Cabe destacar especialmente que los estados financieros consolidados (Cuenta General de la República) que presenta la DGCP incluyen a todo el sector público. Esta cobertura es muy completa y detallada según las normas internacionales; muy pocos Gobiernos consolidan la totalidad del sector público. Esta consolidación apunta a cumplir plenamente con las NICSP y se basa en las NICSP (para el sector gobierno) o en las NIIF (en el caso de las empresas públicas). Sin embargo, las políticas de contabilidad no están armonizadas, pero las diferencias son relativamente limitadas ya que las NICSP y las NIIF son normas similares, basadas esencialmente en los mismos principios.

USO ÓPTIMO DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA: MÉTODO BASADO TOTALMENTE EN VALORES DEVENGADOS Y SUS IMPLICACIONES PARA LOS TESOREROS Y LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE FINANZAS PÚBLICAS

Una información contable completa y fiable puede traer múltiples beneficios a un país, como se señaló anteriormente; sin embargo, adaptar el sistema a nuevas normas lleva tiempo. Se requiere un fuerte compromiso político desde el inicio y es preciso planificar muchas cosas durante la transición a un sistema totalmente basado en valores devengados.

En esta sección se presentan y analizan algunos de los principales aspectos que serán de interés para los tesoreros y demás funcionarios técnicos del

área de finanzas del sector público. Para los contadores y demás interesados en temas más técnicos, hay además otros artículos relativos a la transición a un sistema basado en el principio de devengo (Khan y Mayes, 2009; IPSASB, 2011; Flynn, Moretti y Cavanagh, 2015).

¿Por qué deberían los tesoreros y otros altos funcionarios de finanzas ocuparse de una reforma contable llena de aspectos técnicos que son de interés solo para los contadores? En esta sección se sostiene que les convendrá —y deberán— participar en la reforma, ya que incidirá en muchas cuestiones que caen dentro del ámbito de competencia de otros funcionarios de finanzas públicas, entre las que pueden destacarse las siguientes:

- Estructuras organizativas establecidas para supervisar la reforma contable
- Plazos y etapas de la reforma
- Diseño y ejecución de estrategias para una transición hacia un sistema de devengado
- Implantación en distintas partes del sector público
- Supervisión de activos y pasivos distintos de efectivo
- Modificación de los sistemas contables y otros
- Impactos en el sistema presupuestario, de tesorería y otros sistemas de control financiero
- Modificaciones de los sistemas de codificación y del plan de cuentas

Organización de la reforma: principales actores y participantes

No debe causar gran sorpresa que los principales participantes de la reforma sean los contadores del sector público. Ellos participarán a nivel central para desarrollar las estrategias, establecer normas de contabilidad y monitorear el proceso de implementación. En América Latina, esa función generalmente cae dentro del ámbito de responsabilidad de un Contador General, Contralor General o funcionario equivalente (recuadro 5.3). Los contadores también cumplirán un papel a nivel de las entidades —es decir, en cada entidad responsable como un ministerio o agencia— para supervisar la implementación y el funcionamiento continuado de los sistemas contables.

Para el desarrollo de la transición contable los órganos centrales deberán trabajar con equipos o redes de contadores en cada subsector o entidad individual. Gran parte de la labor de transición recaerá en personal a nivel operativo. También es muy posible, sin embargo, que la capacitación y



RECUADRO 5.3: REFORMAS DE CONTABILIDAD EN AMÉRICA LATINA: RESPONSABILIDAD

La mayoría de los países de América Latina tienen una Dirección General de Contabilidad Gubernamental, en el Ministerio de Hacienda, cuyo Director General (Contador General) normalmente tomará la iniciativa de la reforma. Este es el caso de Colombia y Perú, entre otros.

Otros países, como Chile, tienen un modelo diferente, donde la Contraloría General —un organismo independiente del Ministerio de Hacienda— es la entidad a cargo de la contabilidad del Gobierno, desde el desarrollo de normas hasta la preparación de los estados financieros. Así, en Chile, el modelo de transición y la estrategia los dirige el Contralor General y su equipo. Sin embargo, el éxito de la reforma se debe a una colaboración e interacción considerables con la Dirección de Presupuestos y los ministerios.

Otros países tienen una estructura más compleja, como Panamá, donde el Director Nacional de Contabilidad, dentro del Ministerio de Hacienda, toma la iniciativa de la reforma, aunque la Oficina de Contraloría General está a cargo del desarrollo legislativo, tal y como dispone la constitución. En estos casos, una implementación exitosa requiere un compromiso aún mayor de todas las instituciones competentes.

En Brasil ha habido varios actores involucrados en la reforma de la contabilidad: el consejo federal de contabilidad, que establece las normas de contabilidad del sector público y que ha definido el proceso de convergencia; y el Tesoro Nacional, a cargo de la aprobación del manual de contabilidad para el sector público y de la emisión de directrices. Además, durante el proceso de reforma, se ha consultado a otros organismos, como los Tribunales de Cuentas, responsables de la auditoría pública y el cumplimiento de las normas de contabilidad; órganos consultivos sobre prácticas contables; contadores públicos que operan en estados y municipalidades; representantes federales, y académicos. Todos ellos desempeñaron un papel en el debate de las normas antes de que se aprobaran y se hicieran obligatorias.

experiencia de esos contadores públicos —a los niveles central y operativo— hayan sido adquiridas a partir del sistema existente. En ese caso se deberá emprender un importante programa educativo para ampliar su conocimiento en materia de contabilidad en base devengado.

Los auditores públicos también cumplirán un papel clave, ya que su conocimiento especializado deberá crecer paralelamente al de los contadores. Un cambio hacia el sistema de devengo planteará nuevos desafíos para las oficinas de auditoría, y quizá también allí se requerirá capacitación adicional para responder a este nuevo contexto. Los auditores necesitarán tantas habilidades y conocimiento de las nuevas normas contables como los contadores que compilan las cuentas. Asimismo, la oficina u oficinas de auditoría deberían participar en la estrategia de transición para garantizar que se tomen en cuenta los dictámenes de auditoría y para minimizar posteriores desacuerdos evitables respecto de las políticas contables y su presentación.

Los contadores y auditores no son los únicos interesados en ese nuevo tipo de contabilidad. En cualquier administración pública, habrá una amplia variedad de personas que deben trabajar con los sistemas y datos contables, entre ellas el personal de la tesorería y de los departamentos de planificación económica y de presupuesto, que elaboran los presupuestos anuales o plurianuales y monitorean su implementación. Un cambio hacia el sistema de devengo bien puede afectar la base sobre la cual se confecciona el presupuesto, u otros mecanismos de control del gasto. Están también los administradores principales, administradores financieros y titulares del presupuesto que necesitan conocer cómo se ejecutarán los nuevos devengos. Por último, el departamento de estadísticas nacionales será también parte interesada en el tema ya que tendrá que producir datos de acuerdo con las normas internacionales, establecidas por el FMI y otros organismos, y a menudo debe basarse en los sistemas de contabilidad gubernamental para generar gran parte de su información.

La transición casi seguramente requerirá modificaciones de los sistemas de TIC y los procedimientos manuales. Esto, a su vez, involucrará a los departamentos de TIC y a analistas de operaciones de toda la administración pública. No debe subestimarse la escala de dichos cambios, ya que la implementación de sistemas deficientes es uno de los mayores riesgos para una transición exitosa. Tampoco deberían considerarse esos cambios de los sistemas como el determinante central o el punto focal de la reforma, ni la reforma como un proceso propulsado por la TIC. La reforma presenta muchas dimensiones, de las cuales la TIC es una de las que revisten importancia; debería ser el sirviente y no el amo de la reforma.

Un último e importante órgano con interés en la transición será la legislatura. Casi con seguridad deberá sancionar o autorizar las leyes requeridas para introducir la contabilidad en base devengado. Los miembros de la legislatura también estarán interesados en los avances logrados en el proceso de transición. Lo que es más importante, necesitarán recibir apoyo para poder interpretar y usar la nueva información que brindará la contabilidad en base devengado. Como se mencionó antes, es importante aprobar la normativa legal que dé sustento a la reforma contable dentro de los distintos estratos del marco jurídico.

Los estrategas no deberían perder de vista que se trata de una reforma que pretende impactar a nivel central, subnacional y de las entidades descentralizadas. En teoría, la transición al sistema de devengo podría dejarse totalmente a cargo de las entidades individuales que trabajan dentro del marco de las normas internacionales. Es improbable, sin embargo, que tal



enfoque libertario resulte exitoso y ciertamente no permitiría una consolidación apropiada, dado que cada entidad probablemente interpretará las normas de forma diferente y en distintas escalas de tiempo.

En cambio, la transición al sistema de devengo puede ofrecer una oportunidad para reconsiderar la arquitectura de la contabilidad pública. Las demandas de consolidación inclinarán las ventajas hacia las soluciones centrales, ya que una consolidación total y exitosa exige la coordinación de las políticas contables entre una amplia variedad de entidades. Asimismo, si la totalidad o muchos tipos de organismos deben desarrollar nuevos sistemas de TIC, puede ser más ventajoso adoptar una solución a nivel central, en lugar de soluciones distribuidas. Las soluciones pueden variar desde una estructura central “liviana”, en la cual se centraliza lo mínimo, por ejemplo un sistema de consolidación solamente (como en el caso de Brasil), hasta una centralidad “pesada”, en la cual todos los sistemas se suministran a nivel central (como en el caso de Perú).

Como mínimo, una transición exitosa requiere que haya fuerzas poderosas de coordinación a nivel central, aun cuando la implementación quede a cargo de los niveles inferiores o de entidades individuales. Es muy probable, sin embargo, que esos mecanismos centrales deban estar acompañados de mecanismos subsectoriales, ya que cada subsector puede enfrentar desafíos particulares (por ejemplo, sistemas y procedimientos heredados, diferentes requisitos legales, clases especiales de transacción) sobre los cuales se deba trabajar dentro de un marco central de normas y otros requisitos. Tales mecanismos subsectoriales también serán importantes para lograr la aceptación y el apoyo de quienes están más estrechamente involucrados en la implementación.

Proceso y calendario de implementación

Es improbable que un cambio total al sistema de contabilidad en base devengado sea rápido. A las economías avanzadas les ha tomado cinco o más años hacer esa transición. En los países emergentes, una transición completa podría durar 10 años o más. Los tiempos y el grado de esfuerzo dependerán en gran medida del punto de partida.

En el caso particular de América Latina, los países parten de una situación en la cual algunas áreas del sector público quizá ya hayan adoptado o siempre hayan usado la contabilidad en base devengado, lo cual ofrece la ventaja de contar con un cuerpo de contadores públicos ya versados en ese método contable. La reforma puede ser más difícil en los gobiernos subnacionales, ya que su implementación a este nivel tendrá que partir de una

situación de escasa idoneidad en el tema. Para estos niveles de gobierno, la trayectoria de la transición podría ser muy prolongada.

Al considerar la implementación, es útil pensar en la transición como una serie de dimensiones diferentes en las cuales la contabilidad pública deberá modificarse. Para cada parte del sector público, los planificadores tendrán que considerar lo siguiente:

- Incremento de la variedad de transacciones (ingresos, gastos, activos y pasivos) que serán recogidas dentro de las cuentas, de modo que se incluyan todos los rubros relevantes.
- Desarrollo de los estados financieros para incluir ese tipo de transacciones adicionales y la correspondiente declaración de información.
- Desarrollo y aplicación de técnicas más avanzadas para valorar las partidas contables, de modo que los estados financieros brinden la visión más precisa y útil de las finanzas públicas.

Diseño y ejecución de estrategias para una transición al sistema de devengo

Como sucede en cualquier reforma importante, un primer paso crucial consiste en investigar, desarrollar y establecer una estrategia general. Como se vio en los estudios de casos, algunos países han sufrido demoras en el proceso de reforma debido a la falta de un plan de acción y una estrategia claramente definidos para orientar la reforma. Se recomienda que para formular la estrategia primero se realice un análisis de brechas y que la estrategia en sí misma abarque todas las áreas clave (recuadro 5.4).

Para la mayoría de los Gobiernos, la implementación probablemente entrañará una expansión gradual de los sistemas contables y la declaración de información financiera para incluir más características relativas a la contabilidad en base devengado hasta que se logre un método totalmente basado en valores devengados. Esto significa ampliar las clases de activos y pasivos, aplicar más normas internacionales y desarrollar estados financieros y declaraciones de información conexa, interanual, hasta que se alcance el grado requerido de cumplimiento.

Las normas internacionales de contabilidad contemplan esta adopción gradual, muchas de ellas incluyen disposiciones (“dispensas”) que conceden a las entidades más tiempo para satisfacer todos los requisitos durante el período de transición. El máximo período de dispensa es de cinco años, aunque la mayoría de las normas disponen un plazo de tres años. En muchos casos, sin

RECUADRO 5.4: PLANIFICACIÓN INICIAL Y ESTRATEGIA

Temas que deben cubrirse en un análisis de brechas inicial

- Datos y análisis del territorio que debe cubrirse; tipos de organismos del sector público, clasificación (comercial o no comercial), y estado actual de preparación, entre otros.
- Información sobre las normas de contabilidad existentes y las prácticas de declaración de datos para los organismos públicos de todo tipo (es decir, comercial y Gobierno tradicional).
- Datos y análisis de los tipos de ingresos, gastos, activos y pasivos —y su importancia relativa— que posiblemente sea necesario integrar en las nuevas cuentas. En esta fase, en ausencia de archivos decentes de activos y pasivos, puede ser necesario hacer supuestos informados acerca de la importancia relativa.
- Información sobre sistemas existentes de contabilidad y sistemas financieros relacionados y su idoneidad para apoyar la contabilidad en base devengado.
- Datos y análisis de la disponibilidad de experiencia y pericia contable en el sector público y cada subsector.

Cobertura de una estrategia de transición

- Normas de contabilidad que se usarán y dónde, y cómo se desarrollarán, modificarán o mantendrán en el futuro.
- Cambios legislativos necesarios para dar legitimidad al cambio desde efectivo o efectivo modificado hacia devengos.
- Secuencia de la implementación para cada subsector o tipo de organismo.
- Para cada subsector, definir los desarrollos y mejoras del sistema, así como el crecimiento de la capacidad contable que se requerirán para mantener la transición a devengos y su eventual adopción.
- Para cada subsector, definir cómo todas las transacciones relevantes (ingresos, gastos, activos y pasivos) abarcarán o incluirán gradualmente los sistemas de contabilidad y los informes financieros relacionados.

embargo, es probable que los desafíos prácticos sean de una escala tal que el período de implementación se prolongue por más de cinco años, en cuyo caso es inevitable que los estados financieros provisionales o intermedios no cumplan plenamente con las normas internacionales, a pesar de las dispensas previstas para la transición. Esto, sin embargo, no implica que no sea apropiado esforzarse por adoptar esas normas; por el contrario, es mejor ser plenamente consciente de este hecho y manejar las expectativas en consecuencia.

Obsérvese que durante el período intermedio, los países en transición no pueden argumentar que cumplen con las normas internacionales hasta algunos pocos años antes de alcanzar esa condición, en función de las dispensas. Durante la trayectoria hacia ese punto, la transparencia es esencial, y debe incluirse en las notas a los estados financieros una indicación de lo que cumple o no con las normas internacionales, así como de cuáles son los pasos siguientes en la transición.

Una pregunta frecuentemente formulada es si es aconsejable o necesario alcanzar el cumplimiento de las NICSP en base caja antes de emprender el cambio hacia la contabilidad en base devengado. Este, sin embargo, puede no ser el mejor camino para los países que ya han avanzado más allá de una contabilidad exclusivamente en base caja, como ocurre en América Latina. Las NICSP en base caja son, indudablemente, un parámetro útil de referencia para los países que aplican únicamente un método de caja. Muchos países, no obstante, comienzan su transición desde un punto en el cual ya operan con un sistema contable de base caja modificado (especialmente cuando la contabilidad se basa en las reglas presupuestarias). En tales casos, ya estarán en una etapa temprana de transición, por lo cual no tiene sentido volver a una contabilidad plena de base caja.

Aplicación a todo el sector público

Al inicio de la implementación, es conveniente considerar una aplicación planificada y gradual a las diversas partes del sector público. Las normas contables internacionales exigen cuentas “consolidadas” que incluyan todas las transacciones y los saldos de aquellas entidades y recursos que son controlados por la entidad que informa. En el caso del Gobierno, por lo tanto, existe la expectativa de que las cuentas consoliden muchos, sino la totalidad, de los organismos públicos. Asimismo, las normas estadísticas internacionales rigen para los datos y otros agregados del sector público. A partir del inicio de la reforma, debe coordinarse la implementación para cada grupo o tipo de entidad pública, consolidándose cada grupo durante el período de transición. El cuadro 5.3 muestra cómo se divide el sector público en dos partes, que a su vez comprenden subsectores.

CUADRO 5.3 COMPONENTES DEL SECTOR PÚBLICO^a

Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedades públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedades públicas financieras • Sociedades públicas no financieras
	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno general^b 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno central o nacional • Gobierno subnacional (por ejemplo, región, provincia, estado, municipalidad)

Fuente: Elaboración propia.

^a La terminología y clasificación aquí utilizada se deriva de las convenciones estadísticas; aunque las normas de contabilidad usan una terminología ligeramente diferente (especialmente empresas gubernamentales en lugar de sociedades públicas); a los efectos prácticos, los significados son los mismos.

^b Cada sector del Gobierno puede tener instituciones de la seguridad social que están constituidas como autoridades o fondos separados o semi-independientes.



Una secuencia típica a los efectos de la consolidación, que abarca gradualmente todo el sector público, es la siguiente:

- Comenzar con el Gobierno central (es decir, ministerios, departamentos y entidades descentralizadas asociadas).
- Extender a los niveles de los gobiernos subnacionales, incluidas las entidades satélites no comerciales. En este punto, los Gobiernos nacionales y subnacionales pueden ser consolidados para producir cuentas para el Gobierno general.¹⁶
- Por último, incluir a las sociedades públicas¹⁷ para generar una cuenta del Sector Público o de todo el Gobierno.

Quizá sea necesario introducir ajustes a la secuencia descrita, especialmente cuando los diferentes sectores tengan un mayor o menor grado de avance, o hayan partido de posiciones diferentes en la trayectoria hacia la contabilidad en base devengado. En cada subsector su ejecución debería avanzar conforme lo determinen los recursos y las capacidades existentes. No tiene mucho sentido demorar o detener la ejecución en un sector mientras los otros sectores lo alcanzan o sobrepasan. En algunos casos, por ejemplo, entidades independientes entre sí pueden estar ya aplicando un método de contabilidad en base devengado y deberán continuar avanzando hacia el cumplimiento de las NICSP, paralelamente a la introducción de dicho método desde el inicio a nivel del Gobierno central. El gráfico 5.8 muestra un ejemplo, demostrando cómo las diversas partes de un Gobierno general pueden avanzar hacia el método de devengado y la etapa final de consolidación.

Inclusión de clases adicionales de activos y pasivos

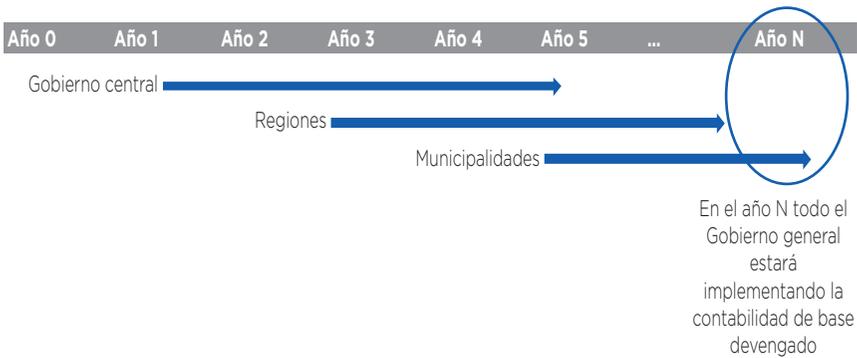
Como se explicó previamente, el período de transición implicará un incremento sostenido de los activos y pasivos (y transacciones conexas) para recoger y declarar información; el desarrollo gradual de los estados financieros

¹⁶ El Gobierno general es un concepto estadístico, definido como el sector público menos las sociedades públicas. De hecho, su objetivo es capturar las tradicionales funciones gubernamentales ejercidas a todos los niveles del gobierno (central, regional, local).

¹⁷ Las organizaciones comerciales, tales como las sociedades públicas, deben presentar información usando las NIIF o normas contables nacionales equivalentes, y convertir sus cuentas para hacerlas compatibles con las NICSP o sus equivalentes nacionales, de modo que puedan ser consolidadas.

GRÁFICO 5.8

SECUENCIA DE IMPLEMENTACIÓN EN EL GOBIERNO GENERAL: UN EJEMPLO



Fuente: Elaboración propia.

y otras declaraciones de información; y la adopción final de las normas internacionales en forma paralela a esos otros dos desarrollos. Es esencial tener establecida una estrategia de transición; si bien puede haber un único objetivo (método totalmente basado en valores devengados en todos los organismos públicos), hay numerosas alternativas para lograrlo. La función esencial de la estrategia de transición es garantizar que la alternativa escogida se adapte especialmente a las capacidades locales y los mecanismos existentes y que tome en consideración las tradiciones jurídicas e institucionales.

En una situación ideal, esta ampliación de las cuentas para incluir categorías adicionales de activos y pasivos seguirá una secuencia dictada por los costos (recopilación de los datos) y beneficios (importancia de los datos a ser declarados), priorizándose aquellas que arrojen los mejores beneficios en función de los costos. En la práctica, sin embargo, la secuencia bien podría depender de la capacidad de los sistemas existentes, así como del costo de agregar o desarrollar nuevos sistemas para la información adicional.

Hay varios métodos para secuenciar la reforma contable. Uno es el elaborado por Flynn, Moretti y Cavanagh (2015), que contempla la siguiente secuencia:

- Efectivo y movimientos de efectivo (es decir, el punto de inicio, base caja).
- A continuación, añadir cuentas por pagar y por cobrar.
- A continuación, añadir otros activos financieros (deuda, inversiones, otros).



- A continuación, añadir activos físicos, incluidos los inventarios.
- Por último, añadir activos intangibles y pasivos.

Esta secuencia particular no tiene nada de sacrosanto; por ejemplo, si se dispone de datos fiables sobre los activos físicos, no habrá necesidad de demorar o diferir su inclusión hasta una etapa posterior. Asimismo, el Gobierno también podría tener datos suficientes para incluir los pasivos por pensiones del servicio público, basados en valoraciones actuariales. Respecto de algunas clases de datos (por ejemplo, activos fijos), sin embargo, puede ser un desafío desarrollar y verificar los saldos de apertura, ya que los datos pueden ser incompletos y se necesitará hacer una importante recopilación de información para actualizar datos y sistemas.

Esta ampliación gradual también implica que las diversas NICSP entrarán en juego en diferentes etapas de la transición. Las relativas a los fundamentos de la presentación de cuentas y las políticas contables (por ejemplo, NICSP 1-4, 6, 14, 18, 19, 20, 24) serán aplicables desde el inicio, aunque quizá sus disposiciones puedan cumplirse solo por etapas. De allí en adelante, a medida que se agrega a la combinación cada tipo de activo y pasivo, entrarán las normas en escena. Por ejemplo, las normas relativas a los ingresos operativos, costos de endeudamiento, inversiones diversas y otros instrumentos financieros, así como los arrendamientos (NICSP 5, 7, 8, 9, 13, 28-30) pueden aparecer antes dentro del proceso de transición. Luego pueden añadirse los inventarios y los activos físicos (NICSP 11, 12, 16, 17, 21, 26), seguidos de los activos intangibles (NICSP 31). Las asociaciones público-privadas representan una clase especial de activo (y pasivo) que puede ser incluida en estas etapas posteriores (NICSP 32; recuadro 5.5). Tradicionalmente, el calendario de los beneficios a los empleados (NICSP 25) y el devengo de los ingresos tributarios (NICSP 23) han planteado desafíos que pueden surgir más tarde o más temprano durante la transición, según el grado de preparación.

Obsérvese que, aunque cada norma puede ser aplicable en una etapa dada durante la transición, quizá cada una deba ser implementada gradualmente (por ejemplo, si no es posible utilizar un método de valoración recomendado desde el comienzo).

Una vez que cada clase de activo o pasivo es agregada al balance, los ingresos y gastos conexos —así como otras variaciones de valor— se añaden al estado de resultados. De este modo, los estados financieros se amplían para incluir todos los saldos y flujos pertinentes. Además, se mantiene la integridad de las cuentas; todas las variaciones de los valores del balance se

RECUADRO 5.5: ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Estos tipos de mecanismos se están volviendo cada vez más populares como método para que un Gobierno u organismo público adquiera un activo —o el uso de un activo— sin tener que aportar la inversión de capital al inicio. Una empresa privada proveerá el activo y puede mantenerlo hasta el final de su vida útil a cambio de pagos anuales o de otra periodicidad. Estos mecanismos arrojan cuestiones tales como quién “posee” el activo y si debería aparecer en el balance del sector público o no.

La NICSP 32 trata estos “Acuerdos de concesión de servicios” (nótese que no trata *todos* los tipos de relaciones con el sector privado, los cuales están en otras categorías de las normas relacionadas con inversiones, arrendamientos e instrumentos financieros). En virtud de la NICSP 32, la regla general es que el activo se contabiliza en el balance público, junto con el pasivo por futuros pagos al proveedor de servicios. La idea es que las cuentas presenten el verdadero panorama de estos acuerdos y hasta qué punto el organismo público tiene el usufructo de un activo, incluso aunque nominalmente este “pertenezca” a un socio del sector privado.

recogen en el estado de resultados (o, como en algunos pocos casos, en el estado de evolución del activo neto).

Otra dimensión de este incremento de la cobertura es el potencial para cambiar gradualmente los métodos de valoración para algunas clases de activos o pasivos desde los más sencillos (típicamente, el costo histórico) a otros más sofisticados que se recomiendan o requieren para el pleno cumplimiento de las normas contables pertinentes (recuadro 5.6).

Esta secuencia de las clases de transacciones mencionadas puede ser aplicada tanto a un tipo de entidad como a un grupo (por ejemplo, todos los ministerios centrales), pero el momento y la secuencia pueden ser diferentes para cada tipo de entidad (por ejemplo, Gobierno central y local), dependiendo de los sistemas y datos que estén disponibles al inicio. La disponibilidad de datos contables respecto de cada tipo de entidad también tendría que ser coordinada con la estrategia y la secuencia a los fines de la consolidación.

Durante este proceso gradual de transición y de adopción de normas, las cuentas presentarán un cuadro progresivamente más completo y preciso del

RECUADRO 5.6: MÉTODOS DE VALORACIÓN

La principal alternativa al costo histórico es el “valor razonable”, que pretende representar el monto por el que se puede cambiar un activo, o liquidar un pasivo, entre las partes. El valor razonable se basa a menudo en los valores de mercado para los mismos activos y pasivos o unos similares. Cuando no hay datos de mercado o análogos, el valor razonable puede calcularse en base a supuestos razonables que se podría esperar que utilizara un comprador. Los métodos para calcular el valor razonable se utilizan principalmente para activos y pasivos que pueden venderse en el mercado, aunque se utilizan otros métodos para algunos tipos de activos (por ejemplo, acciones) y pasivos.

desempeño y la posición financiera de un país. Al comienzo, se lo observará únicamente en términos de los saldos de caja y sus variaciones; al final, en cambio, las cuentas recogerán todos los activos y pasivos relevantes y la forma en que estos varían en el curso del año. Las cuentas provisionales se ubicarán en algún punto intermedio. El grado de completitud en cualquier etapa de la trayectoria dependerá de la importancia relativa de los activos y pasivos que aún no hayan sido incluidos. La precisión¹⁸ también se incrementará a medida que las políticas contables se acerquen a las exigidas por las normas. Es esencial, sin embargo, que en las notas de la memoria se explique esta estrategia de transición y se identifiquen tales exclusiones y desviaciones de las normas, de modo que el usuario de la cuenta esté plenamente informado de esas brechas. Cabría esperar que el análisis de brechas inicial —que es una parte integral de la estrategia de transición— contribuya a garantizar que las excepciones más relevantes sean abordadas cuanto antes.

Implicaciones para los sistemas presupuestario, de tesorería y de control financiero

Un desafío significativo en cualquier transición hacia una contabilidad en base devengado —y de especial interés para los tesoreros— es cómo los nuevos métodos contables se integrarán con el sistema presupuestario y los correspondientes controles financieros. La centralidad de los presupuestos y las aprobaciones legislativas, junto con la subsiguiente rendición de cuentas relativa a la ejecución del presupuesto, son las diferencias fundamentales entre las modalidades de contabilidad del sector público y el sector privado. Tradicionalmente, los regímenes presupuestarios se han centrado en el control de caja o de caja modificada.

Los Gobiernos que están considerando cambiar a la contabilidad en base devengado se enfrentan a tres cuestiones relacionadas con los sistemas de control presupuestario y de otros controles financieros:

- Si cambiar o no la presupuestación a base devengado,
- cómo informar los resultados de ejecución presupuestaria en un contexto de contabilidad en base devengado, y

¹⁸ “Precisión” en este contexto significa que las cifras brinden una visión fiel y veraz del valor del activo o pasivo, o las variaciones de su valor durante el año; cuando las cifras se basan en estimaciones u otros métodos de valoración, no existe tal cosa como una cifra 100% veraz o precisa frente a la cual pueda juzgarse la estimación contable.

- cómo conciliar la contabilidad en base devengado con los controles tradicionales sobre la caja y otras etapas del proceso de gasto.

Con respecto al primero de esos interrogantes, una opción simple es que la contabilidad en base devengado se introduzca sin modificar los sistemas y reglas presupuestarias en base caja. Esto, sin embargo, significaría que la presentación de nuevos informes financieros en base devengado está completamente escindida de la contabilidad presupuestaria; no solo porque la presupuestación se mantiene en base caja o caja modificada sino también porque la cobertura del presupuesto también tenderá a ser distinta de la correspondiente a los estados financieros. Como se señaló anteriormente, los límites y las presentaciones de la contabilidad en base devengado se rigen por conceptos económicos y no por reglas administrativas o presupuestarias.

Separar por completo los sistemas de contabilidad y de presupuestación tiene otras desventajas. Primero, plantearía la carga de operar dos sistemas separados y paralelos. Segundo, existe el riesgo de que la presentación de información financiera pueda considerarse como una tarea irrelevante, agregada como idea secundaria, ya que la supervisión administrativa y parlamentaria se focaliza en la aprobación y ejecución del presupuesto. Tercero, sería muy complicado vincular o establecer conexiones entre las dos presentaciones de las finanzas públicas, y surgiría confusión acerca de cuál de ellas muestra el panorama más útil o correcto y para qué propósito.

Una mejor integración entre la contabilidad y el presupuesto, por lo tanto, puede ser ventajosa. La experiencia acumulada hasta la fecha, sin embargo, muestra que la contabilidad en base devengado no está acompañada automáticamente de una presupuestación en base devengado; muchos países han conservado la presupuestación en base caja o alguna forma híbrida junto con la presentación de información financiera en base devengado (Blöndal, 2004; Schick, 2007). Hay varias razones para hacerlo:

- Los Ministerios de Hacienda y las legislaturas pueden ser reticentes a abandonar el criterio de caja como base para su control del erario público, ya sea debido a la tradición vigente o por el carácter “concreto” de la caja.
- La presupuestación en base devengado exige un alto nivel de conocimiento financiero, así como un sólido marco de reglas y de políticas complementarias para garantizar que, por empezar, los números del presupuesto sean realistas y que los números de la ejecución

presupuestaria sean fiables. Sin una fuerte disciplina, los departamentos ejecutores del gasto pueden sentirse tentados a usar la flexibilidad inherente a la contabilidad en base devengado para eludir las reglas presupuestarias.

- Un régimen presupuestario en base devengado puede ser difícil de conciliar con la idea de que el presupuesto es un límite absoluto que no puede excederse, y es probable que este problema se vea exacerbado cuando los presupuestos y los límites presupuestarios son muy detallados. Este problema surge porque algunas partidas contables o presupuestarias no están en base caja o pueden estar fuera de la órbita de control pleno del órgano ejecutor del gasto (por ejemplo, si la situación de los deudores es peor que la prevista, o se revisa al alza un costo actuarial, o los activos se revisan a la baja, todo lo cual determina un exceso sobre lo presupuestado). Un régimen de presupuesto en base devengado, por lo tanto, se adapta mejor a un régimen más flexible donde las variaciones presupuestarias (negativas y positivas) están permitidas pero, no obstante, se debe dar cuenta de ellas.

En la práctica, la mayoría de los países han optado por conservar la presupuestación en base caja o caja modificada, o establecer límites presupuestarios solo sobre aquellos componentes del presupuesto que son más directamente controlables. En otros casos, pueden haber adoptado un sistema dual de presupuestación, por el cual los departamentos tienen presupuestos para devengos junto con un control de caja global, que también está sujeto a la aprobación del presupuesto.

En cuanto al segundo interrogante —la presentación de información sobre la ejecución presupuestaria dentro de cuentas en base devengado— las normas internacionales (NICSP 24) exigen que una entidad presente el resultado en comparación con los presupuestos originales y finales aprobados, ya sea como un estado financiero adicional o como columnas adicionales a uno de los principales estados financieros. La norma NICSP 24 se aplica solamente cuando se publica el presupuesto, como sucede en la mayoría de los países latinoamericanos. La norma también exige, en las notas a las cuentas, una explicación de diferencias relevantes entre la ejecución concreta y el presupuesto, a menos que dicha información ya esté publicada en otro lugar y en las notas se haga una referencia adecuada a esa otra fuente. En los casos en que el presupuesto final sea siempre igual a los resultados de la ejecución —porque el presupuesto se revisa y aprueba de forma continua o casi

continúa— las explicaciones deben centrarse en las variaciones entre la ejecución y el presupuesto original.¹⁹

Este requisito quizá parezca suficientemente sencillo y directo, aunque en la práctica cumplirlo puede plantear complicaciones. El grado de dificultad dependerá de tres cosas: cobertura, clasificación y método contable para el presupuesto:

- Si la cobertura del presupuesto es menor que la de los estados financieros, las comparaciones presupuestarias quizá sean posibles solo dentro de la información desglosada por segmentos²⁰ y no en los estados principales. Esto seguramente sucedería en el caso de las cuentas consolidadas del Gobierno general o del sector público, ya que no todos los gastos estarían cubiertos por el presupuesto. En este contexto, por ejemplo, un segmento podría ser “Gobierno central presupuestario” y otro podría corresponder a “otro Gobierno central”, incluyéndose distinciones similares entre gastos presupuestarios y no presupuestarios para otros subsectores o niveles de Gobierno. Otra complicación de la cobertura sería el uso de presupuestos plurianuales: la norma brinda orientación sobre la forma en que estos podrían hacerse coincidir con la información financiera anual.
- Si la clasificación principal del presupuesto difiere de la utilizada en los principales estados financieros, se necesitará un estado separado de ejecución presupuestaria, con la correspondiente conciliación con los totales expuestos en los estados financieros principales. Esto bien podría darse, por ejemplo, cuando la clasificación principal del presupuesto es orgánica (por ministerio o sector), mientras que la clasificación utilizada en los principales estados financieros es económica (por ejemplo, costos de personal, bienes y servicios, transferencias, etc.).
- Si el presupuesto se elabora en base devengado, la conciliación se realizaría con las cifras del estado de resultados o el estado de resultados por segmentos. Si el presupuesto es en base caja, entonces la conciliación se llevaría a cabo con el estado de flujo de caja o el

¹⁹ En algunos países se informa el presupuesto original propuesto por el gobierno, el presupuesto aprobado por la legislatura, el presupuesto modificado y el resultado de la ejecución.

²⁰ La presentación de información por segmentos, cubierta por la norma NICSP 18, alienta un análisis más detallado de los resultados financieros incorporando “segmentos” operativos u otras partes componentes en las notas aclaratorias de las cuentas.



estado de flujo de caja por segmentos. Si el presupuesto se elabora en base caja modificada, sin embargo, la conciliación sería más compleja: se requeriría una conciliación entre los totales de las cuentas y del presupuesto antes de que pueda presentarse un desglose de la ejecución del presupuesto.

Las prácticas de presentación de información presupuestaria varían según el país. En muchas economías, la tradición consiste en tener un conjunto considerable de cuentas públicas que muestran información consolidada respecto del Gobierno central presupuestario, junto con información detallada sobre resultados y el presupuesto respecto de cada ministerio o sector. En otras tradiciones, la cuenta consolidada es el principal producto contable, mientras que las cuentas departamentales y demás análisis se publican por separado (o no se publican). En esta última situación, las nuevas cuentas consolidadas en base devengado podrían incluir solo comparaciones presupuestarias de alto nivel con una referencia cruzada a los análisis detallados del presupuesto disponibles en otras fuentes.

El tercer interrogante se refiere a la natural preocupación de los tesoreros en cuanto a que la contabilidad en base devengado pueda socavar la capacidad del Gobierno de controlar la caja u otros aspectos del régimen de gasto. La respuesta breve es “no”. Los sistemas de presupuestación y de control del gasto generalmente incluyen controles que se basan en aprobaciones parlamentarias y en otros controles (generalmente más detallados), ejercidos por el Ministerio de Hacienda conforme a sus facultades delegadas. Los controles de caja pueden estar insertados dentro del sistema de asignación y aprobación presupuestaria por el Parlamento —sujeto directamente a límites legales— o, en cambio, pueden ser implementados como uno de un conjunto de controles administrativos bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda podría, junto con los presupuestos en base devengado, imponer también liberaciones de efectivo, como podría hacer en el caso de gastos o números del personal, gastos administrativos, gastos de capital o cualquier otro rubro de control en un año. Los departamentos ejecutores del gasto deberían contar con la autorización del Ministerio de Hacienda para modificar esos límites. Además, podría ser conveniente que el Ministerio de Hacienda controlara estrechamente el flujo de caja y la liquidez como parte de su función de gestión de tesorería o programación financiera. Igual será posible aplicar tales controles en base caja, ya que un sistema de contabilidad en base devengado también facilita el control de los flujos de caja, de la misma forma en que millones de empresas de todo

el mundo, que usan sistemas de contabilidad en base devengado, continúan ejerciendo control sobre sus flujos de caja.

Un tema de particular interés para los tesoreros será que el control y monitoreo tradicional de los compromisos quizá no se ejecute directamente a través del sistema contable. El vínculo entre el proceso de ejecución presupuestaria, los estados financieros y la gestión de tesorería se muestra en el gráfico 5.9.

En este gráfico puede verse que el concepto tradicional y amplio de compromiso —la afectación o liberación de fondos para gastos específicos antes de que se emita una orden o se genere una factura— no tiene un equivalente directo en la esfera contable (no siendo ni un devengo ni un pago). El control de compromisos debería operar en una etapa anterior del ciclo de gastos, o mediante una programación financiera que limite las liberaciones de efectivo disponibles en cualquier período dado. Alternativamente, si el Gobierno está construyendo su propio sistema contable, quizá le convenga incorporar esta funcionalidad adicional dentro de su diseño del sistema.

En América Latina, la ejecución del presupuesto se informa en una combinación de base caja y caja modificada: los informes sobre ejecución presupuestaria presentan los ingresos en base caja y los gastos en base caja modificada, lo que significa que los gastos se registran cuando se reconoce la obligación de pago (devengado o liquidado, según el país). En general,

GRÁFICO 5.9 VÍNCULOS ENTRE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, ESTADOS FINANCIEROS Y GESTIÓN DE TESORERÍA



Fuente: Elaboración propia.

esta obligación se cristaliza en la fecha de emisión de la factura. En algunos países, sin embargo, —principalmente debido a los deficientes controles internos— la fecha incluida en el sistema es otra diferente, lo cual resta credibilidad a los datos.

Según el país y el sistema de TIC aplicado, las entidades contables pueden generar dos asientos en el sistema, uno para fines contables y otro para informar sobre la ejecución del presupuesto, algo que puede comprometer la uniformidad de los datos. Los sistemas financieros modernos promueven la integración de tal información y la simplificación del ingreso de datos, con el objeto de evitar este tipo de problema.

Sistemas de contabilidad y de otra información financiera

La transición a menudo implica introducir cambios importantes a los sistemas de las finanzas públicas, y requiere una integración mucho mayor de los sistemas que la contabilidad en base caja modificada. Aunque la contabilidad en base devengado igualmente obtendrá gran parte de los datos requeridos de las transacciones que pasan por los ciclos de pago y de cobro, también necesitará datos que pueden provenir de sistemas satélites o separados (por ejemplo, sistemas de gestión de deuda o sistemas de recursos humanos para beneficios a empleados). Asimismo, la contabilidad en base devengado también utilizará cifras de cuentas que se basan en algoritmos, fórmulas o estimaciones. Las cuentas en base devengado también exigen la presentación de información adicional (por ejemplo, pasivos contingentes, transacciones con partes relacionadas) que puede requerir nuevos datos no reunidos o analizados previamente. La transición no estriba entonces simplemente en modificar un sistema contable, sino que implica integrar o usar datos provenientes de diversas fuentes.

Por cierto, la integración es una cuestión tan crucial que la contabilidad en base devengado puede ser uno de los factores determinantes fundamentales de la implementación de un SIAF, ya que lo más adecuado para ello es una estrecha integración de diversos sistemas financieros (por ejemplo, cuentas por pagar y por cobrar, gestión de ingresos, compras y contrataciones, activos fijos, personal, entre otros) que previamente funcionaban de forma independiente o estaban escasamente integrados. Muchos países de América Latina usan un proyecto de SIAF como factor propulsor y facilitador de su nuevo sistema de contabilidad pública (recuadro 5.7). En el capítulo 7 de esta publicación se analizan, con mayor detalle, las reformas de los sistemas SIAF en América Latina.

RECUADRO 5.7: REFORMA DE LOS SIAF: UN COMPONENTE DE LA REFORMA DE CONTABILIDAD

Panamá está actualmente cambiando su sistema integrado de administración de la información financiera, conocido como SIAFPA, a uno nuevo llamado Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa, que facilitará la adopción de las nuevas normas de contabilidad. El nuevo sistema entrará en funcionamiento en 2015, mientras que la adopción de las NICSP será un proceso más largo, el cual se espera que se complete en 2021.

En Perú ya ha habido un pronunciamiento sobre las NICSP y se ha promulgado una ley para su adopción. Actualmente, el Gobierno está modernizando el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el cual será reemplazado por una nueva versión: SIAF II. El nuevo sistema ayudará a mejorar la aplicación de las nuevas normas por parte de las entidades de contabilidad.

Clasificación de las transacciones contables

Un aspecto de la transición que podría tener consecuencias para quienes no son contadores es la clasificación de las transacciones. Esto puede parecer un tema más bien árido y técnico, estrictamente para los auxiliares contables; sin embargo, en los sistemas financieros modernos, la clasificación es algo central para muchas actividades de gestión financiera y para la producción de información útil sobre la gestión. En la transición se debería tener en cuenta la necesidad de alinear, tanto como sea posible, las clasificaciones contables y presupuestarias, preferiblemente desde el inicio de la reforma.

Un plan de cuentas (PdC) es un conjunto de códigos que se utilizan para clasificar las transacciones contables. Mientras que un PdC se usa principalmente para proveer las clasificaciones requeridas para la presentación de información financiera, en los sistemas integrados modernos el PdC también proporciona las clasificaciones para otros fines, como el control y la elaboración de informes presupuestarios, información de gestión e informes estadísticos. Un PdC, por lo tanto, a menudo tendrá varias dimensiones o segmentos, y cada uno de ellos contendrá un sistema de clasificación diferente (Cooper y Pattanayak, 2011). El PdC debe reflejar los intereses de muchas partes y, en especial, los funcionarios a cargo del presupuesto, el control y la contabilidad.

En muchos países, el Gobierno que utiliza un método de contabilidad en base caja o caja modificada ya tendrá un PdeC normalizado que deberá ser aplicado por todas las entidades dentro del Gobierno central, posiblemente otro para el Gobierno local y otro más para los organismos descentralizados. Esos planes de cuentas abarcarán ingresos y pagos, y la estructura interna del



PdC probablemente reflejará las clasificaciones utilizadas en el presupuesto. En el caso de las empresas públicas, es más probable que mantengan sus propios planes de cuentas, capaces de dar apoyo a la presentación de información en base devengado al estilo de las NIIF. En la transición hacia un sistema de devengos, uno de los primeros desarrollos debería ser la producción de un nuevo PdC, para ser utilizado por todas las entidades públicas no comerciales, ampliándose el PdC para cubrir activos y pasivos, así como otras variaciones del patrimonio neto (es decir, distintas de ingresos y pagos).

Una tensión que este nuevo PdC estándar podría generar es la imposibilidad de que cada institución o tipo de institución incluya elementos que respondan a sus propias características específicas o necesidades operativas. En teoría, por lo tanto, el PdC estándar debería dejar margen para adoptar esas clasificaciones de gastos e ingresos definidas por el usuario, entre otros elementos. El grado de estandarización, en parte, dependerá del grado de detalle que contienen las cuentas consolidadas. En algunos países, la práctica tradicional consiste en que la cuenta consolidada del Gobierno sea el único lugar donde se proporciona ese nivel de detalle (no produciendo las entidades individuales sus propias cuentas). En otros países, este detalle es divulgado en las cuentas de las entidades individuales, mientras que las cuentas consolidadas (y, por ende, el PdC estándar) son más resumidas. No obstante, cuando un país opta por presentar cuentas consolidadas muy resumidas, puede justificarse la estandarización a niveles inferiores en función de las necesidades de control financiero o de análisis detallados de las finanzas públicas.

Es posible que surjan confusiones entre el PdC necesario para la presentación de información financiera, basada en las NICSP, y los sistemas de codificación requeridos para presentar información estadística (a la cual a menudo se hace referencia como “fiscal”) en el marco del MEFP del FMI. A diferencia de las NICSP, el MEFP viene acompañado de una plantilla de presentación de información estándar y un sistema de clasificación estándar. A primera vista, hay numerosos elementos comunes entre el MEFP y la forma en que un Gobierno puede presentar sus estados financieros. Existen, sin embargo, importantes diferencias entre las NICSP y el MEFP, que reflejan sus diferentes objetivos y perspectivas, y sería erróneo utilizar una plantilla y un sistema de codificación basados en el MEFP para presentar información financiera sin modificaciones.²¹ Una solución más apropiada consiste en adoptar uno de los sistemas de clasificación (NICSP o MEFP) como la principal

²¹ Véase un análisis de las diferencias en IPSASB (2012) y IPSASB (2014b).

codificación utilizada en las operaciones e ingreso de datos cotidianos, y que el sistema de TIC trace automáticamente las correlaciones entre este sistema de codificación y el otro. De este modo, puede utilizarse un único ingreso de código y un conjunto de transacciones codificadas para producir cuentas según las normas NICSP, así como informes estadísticos basados en el MEFP. La principal estructura de codificación podría ser la prevista en las NICSP o en el MEFP, dependiendo mayormente esta opción de que el presupuesto tenga por objeto reflejar las cuentas finales o de que se base en clasificaciones del MEFP.

Por último, es altamente improbable que este PdC estándar del Gobierno sea adecuado o aplicable a las empresas públicas comerciales que deberían seguir los requisitos de declaración de las NIIF. Sin embargo, si en última instancia la intención es producir cuentas de todo el Gobierno que cubran todas sus partes comerciales y no comerciales, será necesario contar con un sistema de mapeo más extenso, que permita traducir las cuentas basadas en las NIIF a cuentas basadas en las NICSP y luego fusionarlas con los datos basados en las NICSP. Tal conversión puede no ser enteramente sencilla, sin embargo, dado que una de las diferencias entre las NIIF y las NICSP tiene que ver con los métodos de valoración utilizados para ciertos tipos de activos o pasivos. Quizá sea necesario reformular primero los datos originales elaborados conforme a las NIIF antes de pasar al proceso de mapeo. Claramente, esa labor de mapeo y reformulación resultará más fácil si las cuentas consolidadas se presentan en forma resumida, ya que sería mucho más gravosa si las actividades y la posición financieras de las empresas públicas tuvieran que reclasificarse en tres o cuatro niveles de detalle.

CONCLUSIONES

El análisis de las prácticas vigentes en la región demuestra que, como en el caso de otras reformas complejas de la GFP, la implementación de la reforma contable requiere de un largo período de tiempo, y debería sustentarse en un plan de acción detallado y un fuerte compromiso político desde el inicio.

Las reformas contables generalmente requieren un largo período de tiempo porque es necesario modificar la legislación, desarrollar estándares y normas complejas, cambiar los sistemas de TIC y mejorar la capacidad de miles de contadores distribuidos en el Gobierno central y los gobiernos subnacionales. Esas exigencias ponen un considerable grado de presión sobre quienes dirigen el proceso de reforma. Es esencial el apoyo de la legislatura,

ya que generalmente el primer paso consiste en reformar las leyes, como se ha visto en el caso de Brasil, Chile, Costa Rica y Perú. La aprobación de la nueva legislación también muestra el compromiso de los niveles ejecutivo y legislativo con las reformas, y otorga la visibilidad necesaria para que quienes las impulsan avancen en ese proceso. Una buena comunicación es esencial para mantener informadas a las partes interesadas y a la sociedad, especialmente considerando que pasará algún tiempo antes de que el impacto de la reforma se haga evidente.

Una reforma contable tiene mayor probabilidad de éxito si es parte de una reforma más amplia de la GFP; en la mayoría de los casos de estudio, resultaba ventajoso que la reforma contable estuviera conectada con el desarrollo de un nuevo SIAF o la mejora o actualización del sistema existente. Asimismo, algunas partes interesadas, tales como los tesoreros y los funcionarios del presupuesto, pueden cumplir un papel importante, ya que son los beneficiarios más directos de una mejor información financiera.

La estructura territorial de muchos países latinoamericanos —con una gran cantidad de municipalidades, varias regiones y/o estados, y un grado considerable de autonomía dentro del sector público— suma complejidad a las reformas. La capacidad varía entre los Gobiernos y por lo general se requiere una gran inversión en el desarrollo de capacidades técnicas, especialmente en el caso de las municipalidades. Esa es la razón por la cual la reforma debería ser un proceso gradual y se deberían adoptar plazos flexibles para su implementación. Por ejemplo, puede comenzar al nivel del Gobierno central y extenderse gradualmente a los estados o provincias, y luego a las municipalidades.

Los beneficios de una reforma contable se ponen de manifiesto en el aumento sustancial de la información financiera sobre activos y pasivos distintos del efectivo. Este resultado, sin embargo, no es inmediato y exige que haya una audiencia informada, ya que la información es más compleja de comprender e interpretar. En la práctica, la evidencia indica que una mejor contabilidad genera más credibilidad y puede en última instancia determinar una mejor calificación crediticia. Más aún, la divulgación de información que previamente no estaba disponible ni consolidada (por ejemplo, los déficits de las sociedades públicas; los pasivos contingentes de las asociaciones público-privadas; el costo acumulado de los beneficios a empleados, como las pensiones; la pérdida de activos, y los pasivos contingentes y no reconocidos) deja al descubierto los riesgos fiscales que deberán tomar en cuenta las autoridades responsables de las políticas públicas. Aquí es precisamente donde los beneficios de una contabilidad en base devengado resultan más evidentes.

REFERENCIAS

- Bergmann, A. 2009. *Public Sector Financial Management*. Londres: FT Prentice Hall.
- Blöndal, J. R. 2004. "Issues in Accrual Budgeting." *OECD Journal on Budgeting* 4:1: 103-19.
- Colombia (Gobierno de). 2013. *Estrategia de convergencia de la regulación contable pública hacia las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP)*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Disponible en: www.contaduria.gov.co/wps/wcm/connect/8b13e1fa-c7c9-4079-8f1d-9588d5d44f4a/Estrategia+de+convergencia+de+la+regulaci%C3%B3n+contable+p%C3%BAblica+hacia+NIIF+y+NICSP.pdf?MOD=AJPERES.
- Comisión Europea. 2013. "Towards Implementing Harmonised Public Sector Accounting Standards in Member States: The Suitability of IPSAS for the Member States." Report from the Commission to the European Parliament. COM(2013) 114 final. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0114&from=E>.
- Cooper, J. y S. Pattanayak. 2011. "Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework." Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2011/tnm1103.pdf.
- Flynn, S., D. Moretti y J. Cavanagh. 2015. "Moving to Accrual Accounting for the Public Sector." Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI. De próxima publicación.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2014. *The Fiscal Transparency Code*. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/np/fad/trans/.
- IPSASB (Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público). 2006. "Modifications to International Standards of the International Auditing and Standards Assurance Board (IAASB): A Guide for National Standard Setters that Adopt the IAASB's International Standards but Find it Necessary to Make Limited Modifications." IPSASB. Nueva York: IFAC. (Esta publicación puede consultarse mediante suscripción.)
- . 2011. "Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Public Sector Entities." Estudio 14. Tercera edición. IPSASB. Nueva York: IFAC. (Esta publicación puede consultarse mediante suscripción.)

- _____. 2012. "IPSASs and Government Finance Statistics Reporting Guidelines." Documento de consulta. Nueva York: IPSASB. Disponible en: www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASs%20and%20GFS%20Guidelines%20FINAL%20October%2016%202012.pdf. (Esta publicación puede consultarse mediante suscripción.)
- _____. 2014a. "A Closer Look at Costa Rica: IPSAS Adoption and Experience." IPSASB. Nueva York: IFAC. Disponible en: www.ifac.org/system/files/uploads/IPSASB/A-Closer-Look-At-Costa-Rica.pdf. (Esta publicación puede consultarse mediante suscripción.)
- _____. 2014b. "Process for Considering GFS Reporting Guidelines during Development of IPSASs." IPSASB Policy Paper. Nueva York: IPSASB. Disponible en: www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASB-GFS-Policy-Paper.pdf. (Esta publicación puede consultarse mediante suscripción.)
- Irwin, T. 2012. "Accounting Devices and Fiscal Illusions." IMF Staff Discussion Note SDN/12/02. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1202.pdf.
- Khan, A. y S. Mayes. 2009. "Transition to Accrual Accounting." Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0902.pdf.
- Lopes Cardoso, R., A. Aquino y J. Pigatto. 2014. *Brazilian Governmental Accounting Reforms: IPSAS and Accrual Accounting Adoption*. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2466484.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2014. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*. OCDE y BID. Bruselas: OECD Publishing.
- PwC (PricewaterhouseCoopers). 2013. "Towards a New Era in Government Accounting and Reporting." Global Survey on Accounting and Reporting by Central Governments.
- Schick, A. 2007. "Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?" *OECD Journal on Budgeting* 7 (2). Disponible en: www.oecd.org/gov/budgeting/42188101.pdf.
- _____. 2013. "Reflections on Two Decades of Public Financial Management Reforms." En: M. Cangiano, T. Curristine y M. Lazare (eds.), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington, D.C.: FMI.

Encontrar los costos de los servicios públicos: el caso del Estado de São Paulo en la implementación de un sistema de costos

James L. Chan y Mario Pessoa

INTRODUCCIÓN

La contabilidad y el análisis de costos son importantes para mejorar la elaboración del presupuesto, la evaluación del desempeño y la toma de decisiones en materia de asignación de recursos. Básicamente, los presupuestos de gastos son la agregación de los costos autorizados para producir bienes y servicios en ciertas cantidades. Se exhorta a las autoridades del Gobierno a realizar asignaciones de recursos en forma racional, o sea, comparando los costos y beneficios de las alternativas. Esto requiere identificar y proyectar esas alternativas. Estos y otros ejemplos indican que el Gobierno necesita información sobre costos. Más concretamente, dado que el Gobierno debe operar sin fines de lucro, el costo se utiliza —o debería utilizarse— en la medida de lo posible como base para fijar las tarifas aplicadas a los usuarios y, tal vez, los impuestos. Además, las operaciones del Gobierno deberían ser económicas y eficientes a los efectos de mantener los impuestos y las tarifas tan bajos como sea posible.

El Gobierno del Estado de São Paulo¹ está implementando un sistema de costos de los servicios públicos (SCSP) a fin de informar mejor al

¹ El Estado de São Paulo es el estado más desarrollado de Brasil. Su economía es mayor que la de la mayoría de los países de América Latina.

público sobre el costo de estos servicios. Los objetivos primordiales son generar ahorros, mejorar la eficiencia de los servicios públicos, fortalecer el realismo del presupuesto e incrementar la transparencia. El cálculo de costos a nivel de programas y entidades presupuestarias trasciende el sistema de costos implementado a nivel federal. Esto obedece a que el Estado de São Paulo prefiere influir en las decisiones incluso a nivel micro, es decir, a nivel de las actividades proporcionadas por los centros de costos. Primero, respecto a los centros de costos, el proyecto calcula el costo a nivel del proveedor directo del servicio (por ejemplo, escuelas, hospitales, cárceles) que está un nivel por debajo de las actuales entidades presupuestarias. Segundo, en términos de programas, calcula el costo a nivel de servicio o actividad, un nivel por debajo del programa. El fundamento es influir en el desempeño a nivel operativo. Por lo tanto, el sistema debe proporcionar información de costos a los gerentes de los centros de costos, donde se suministran los servicios.

La experiencia internacional ha demostrado que implementar sistemas de costos en el sector público no es sencillo debido a la complejidad de la administración pública, la inexistencia de una metodología de costos estandarizada y ampliamente probada en el sector público, dificultades para motivar a las autoridades a que utilicen información de costos al tomar decisiones presupuestarias, y el significativo volumen de información financiera a manejar. Además, la mayoría de los sistemas de información del sector público no se adaptan fácilmente a la generación de información sobre costos.

Para superar estas dificultades, en 2011 la Secretaría de Hacienda (SEFAZ, por las siglas de *Secretaria da Fazenda*) del Estado de São Paulo solicitó al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la Fundación Instituto de Investigaciones Económicas (FIPE, por las siglas de *Fundação Instituto de Pesquisas Economicas*) que brindaran asistencia técnica sobre contabilidad de costos. El propósito del proyecto de asistencia técnica, de cuatro años de duración, era sacar provecho de la experiencia internacional en materia de sistemas de costos, definir metodologías e informes de costos, identificar información financiera y no financiera para calcular costos, proporcionar capacidad y capacitación, definir un marco de gestión de proyectos y proponer una estrategia de implementación.

Durante su primera etapa, el SCSP procuró calcular los costos de los servicios públicos proporcionados por algunos centros de costos (por ejemplo, hospitales, escuelas y cárceles), aplicando una metodología estandarizada y utilizando los datos y sistemas financieros y no financieros existentes. Los servicios identificados inicialmente debían alinearse con las actividades del



plan plurianual (PPA). Se seleccionaron cuatro entidades como piloto: la Secretaría de Educación (SEE), la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Administración Penitenciaria (SAP), y la Fundación Casa, entidad encargada de asistir a los jóvenes en custodia legal.

Los principales resultados del proyecto constituirían un modelo conceptual que incluye: i) sistema de costos; ii) manual de costos; iii) definición de políticas y procedimientos para calcular costos; iv) diseño de informes; v) ajustes del Sistema Integrado de Administración Financiera de los Estados y Municipios (SIAFEM) para generar información sobre costos; vi) alineación del costo de los servicios con las actividades del PPA, y vii) fortalecimiento de capacidades del personal a cargo del SCSP. Se tenía previsto que la primera fase del proyecto se finalizaría en 2015 y que el SIAFEM estaría generando información sobre costos en forma automática.

A pesar de los resultados sustantivos que se han logrado hasta ahora, todavía no se ha completado la implementación. El proyecto ha resultado más difícil de implementar que lo previsto inicialmente. Los factores que influyeron fueron: i) la complejidad para definir los servicios públicos a considerar; ii) la falta de experiencia del país sobre la cual el diseño del sistema se puede basar; iii) la reticencia inicial a invertir el tiempo necesario en preparar estudios de campo y trabajos analíticos; iv) el significativo volumen de información financiera y no financiera a procesar; v) la coordinación de múltiples estratos de interlocutores, y vi) el tiempo requerido para consensuar la metodología y la estrategia. Los próximos pasos son, entre otros, ampliar el proyecto a otros servicios, continuar alineando servicios y actividades del PPA y utilizar información de costos para mejorar la toma de decisiones en materia de asignaciones presupuestarias, la evaluación del desempeño y el control de costos.

Este capítulo consta de cuatro secciones principales. En la primera sección, sobre contabilidad y análisis de costos, se explicarán conceptos fundamentales sobre costos y se describirán brevemente algunos casos concretos de aplicación de esos conceptos a nivel internacional. En las dos secciones siguientes se describirá el caso del Estado de São Paulo en la creación de un sistema de cálculo de costos para sus servicios públicos. Se comparará el método propuesto con la forma en que se implementó realmente. Por último, de la evaluación que se llevó a cabo se obtuvieron algunas conclusiones y enseñanzas para mejorar la práctica de la contabilidad y el análisis de costos del Gobierno. Dado que el proyecto no está implementado en su totalidad, es prematuro evaluar los resultados logrados en cuanto a sus efectos sobre los sistemas presupuestarios y financieros.

CONTABILIDAD Y ANÁLISIS DE COSTOS

Conceptos fundamentales de costos²

A pesar de haberse producido “una revolución en la práctica de la gestión de costos” (Cooper y Kaplan, 1999), algunos conceptos en materia de costos son tan fundamentales que no han perdido vigencia. En esta sección se presentan algunos de los conceptos que pueden utilizarse para calcular el costo de bienes y servicios producidos por el Gobierno, así como para la planificación y el control. Como los conceptos son abstractos, se han brindado numerosos ejemplos para ilustrarlos. Esencialmente, dado que se deducen de la aplicación de la economía a situaciones de la vida real, existen diversos conceptos de costos para distintos propósitos.

Conceptos para el costeo de bienes y servicios

El costeo directo y el costeo integral son los dos métodos básicos para calcular el costo de bienes y servicios (objetos de costo). El costeo directo incluye solamente el costo de los recursos que se rastrean fácilmente hasta los productos (es decir, se imputan fácilmente), tales como materias primas y trabajadores de la producción. Dado que es probable que los costos directos varíen en función del volumen de la producción, el costeo directo también se conoce como costeo variable. La producción eficiente requiere servicios de apoyo (gastos generales), tales como mantenimiento y supervisión administrativa. Estos costos generales también se conocen como costos indirectos porque no se rastrean fácilmente hasta las unidades individuales de una producción. Por esta razón, el costeo integral también se conoce como costeo por absorción, en donde $\text{costo total} = \text{costos directos} + \text{costos indirectos}$.

Es más fácil calcular el costo de producir bienes que el costo de prestar servicios. Dada la naturaleza tangible de los bienes (por ejemplo, un teléfono móvil), es relativamente fácil identificar y cuantificar los insumos

² Los conceptos explicados en esta sección se detallan e ilustran en Zimmerman (2011) y Blocher *et al.* (2008). A pesar de la referencia al Gobierno en su título, Khan (2000) presenta, más que nada, técnicas cuantitativas y ejemplos numéricos. Thompson (1999) ofrece un catálogo de conceptos y técnicas en materia de costos. Ingram (1992) reseña los pasos para determinar el costo de los servicios del Gobierno en tres etapas: identificación de metas y centros de costos, evaluación de servicios e identificación y determinación de costos.



materiales utilizados y las horas de trabajo requeridas. El proceso de producción tiende a ser estructurado, y se puede visualizar el avance del trabajo y, en definitiva, los productos terminados. Además, lo que no se vende permanece en el inventario de productos terminados. En cambio, los servicios, tales como la educación y el cuidado de la salud, son intangibles y no pueden almacenarse en inventarios. El proceso de los servicios tiende a ser menos comprendido y trabajado; de hecho, para ser eficaz, el servicio debe ser flexible y estar adaptado a las necesidades del destinatario. El prestador del servicio a menudo requiere la cooperación (coproducción) del destinatario. Además, en el caso de los bienes públicos que una comunidad consume en forma colectiva, es difícil —o no razonable— dividirlos a los efectos de establecer tarifas o impuestos individuales que reflejen sus costos. Estos factores que complican las cosas deben tenerse en cuenta al diseñar sistemas de costos del Gobierno.

A menos que se indique lo contrario, los costos examinados en este capítulo hacen referencia a costos reales: los sacrificios financieros realizados para lograr un objetivo, como producir servicios del Gobierno. La información sobre costos reales es deseada porque se la considera objetiva o incluso precisa, pero los costos reales solo son tan exactos —o válidos— como los conceptos y procedimientos de contabilidad de costos que se utilizan. No obstante, la información sobre costos reales es esencial, ya que responde a la pregunta: ¿cuánto cuesta? Sin embargo, saber el costo real producido por un sistema de contabilidad de costos, es solo el comienzo. Es necesario el análisis de costos basado en los datos para establecer las propiedades y relaciones ocultas. Por ejemplo, un valor de costo promedio no revela por sí mismo el rango o la distribución de las cifras de costos subyacentes. Además, a menudo es necesario el análisis a los efectos de que los datos brutos de costos tengan utilidad para la planificación, la elaboración de presupuestos y la evaluación del desempeño.

Conceptos de costos para la planificación y la elaboración de presupuestos

Dado que la planificación y la elaboración de presupuestos se relacionan con el futuro, el costo futuro es más relevante que el costo histórico asentado en los estados financieros producidos por los sistemas de contabilidad financiera a partir de transacciones y actividades pasadas. Por ejemplo, en las cuentas, una máquina puede asentarse a su costo histórico, ajustado por depreciación. Sin embargo, su costo de reposición actual —o, mejor

aún, el costo de reposición futuro— es significativamente más útil para la presupuestación de capital. Un costo futuro es una estimación, incluso si la estimación se lleva a cabo proyectando el costo de reposición o el costo pasado. Por ejemplo, la estimación de los costos laborales futuros debe tener en cuenta factores tales como los aumentos de la productividad o los ajustes por costo de vida.

Una forma de estimar el costo futuro es relacionar el costo con el nivel futuro de la actividad (generadora del costo) que hará que el costo aumente o disminuya. En este sentido, los costos que varían a raíz del nivel de actividad se denominan costos variables, y los que no cambian dentro de cierto rango de niveles de actividad se denominan costos fijos. Por ejemplo, si se considera al número de prisioneros como el generador de costos de una prisión, el consumo de alimentos es un costo variable, mientras que los servicios públicos (por ejemplo, la electricidad) representan un costo fijo. El costo total puede estimarse utilizando la siguiente fórmula: costo fijo + (costo variable unitario) x (número de unidades), o (servicios públicos y otros costos fijos) + (costo de los alimentos/prisionero) x (número de prisioneros).

El concepto de costo de oportunidad se aplica a la toma de decisiones. Establecer un costo de oportunidad implica elegir una alternativa entre diversas opciones disponibles (por ejemplo, gastar más en seguridad pública en lugar de educación pública). En ese caso, el costo de oportunidad de aumentar la seguridad pública es privarse de mejorar la educación. Este sencillo ejemplo muestra que si bien el costo de oportunidad es teóricamente sensato, requiere imaginar el uso alternativo de recursos y meditar sobre los beneficios que podrían producirse. Esto es difícil de implementar en la realidad. Por deferencia a una mayor viabilidad y objetividad (si no se debe a una falta de imaginación), la contabilidad financiera se basa en el costo real o histórico, al que los economistas se refieren despectivamente como costo irre recuperable.

Los buenos administradores a menudo se ven tentados a hacer cambios en la forma de prestar los servicios a fin de lograr una mayor economía o eficiencia. Por ejemplo, ante el aumento de los costos laborales, un Gobierno municipal podría considerar reemplazar los camiones de recolección de residuos por otros más sofisticados, para reducir así de dos a uno el personal del camión. Este uso más intensivo de capital reduciría los costos laborales, respecto de los recolectores de los departamentos de recolección de residuos. Estos últimos son costos comunes (es decir, iguales independientemente de las alternativas) por oposición a los costos diferenciales por equipos y recolectores de residuos. Solo los costos diferenciales y los beneficios



diferenciales —no los costos comunes— deberían afectar el resultado de la decisión. Por lo tanto, a los costos diferenciales a veces se los denomina costos relevantes para la toma de decisiones.

Salvo circunstancias excepcionales, cuando en el Gobierno se producen cambios, estos son de naturaleza incremental. Es rara la presupuestación base cero que no deja actividades del Gobierno sin examinar; en cambio, la presupuestación incremental se practica mucho más a menudo. Mientras que en la presupuestación base cero se examina el costo total, la presupuestación incremental se focaliza en los costos marginales, por ejemplo, el costo de añadir o descartar un programa, o el costo de agregar o reducir cierto número de empleados. Si bien la toma de decisiones al margen es un enfoque conservador que favorece el statu quo, es más eficiente y requiere menos información.

El costo estándar o costo deducible es un concepto muy útil en la elaboración de presupuestos, así como en la evaluación del desempeño (véase abajo). En esencia, la presupuestación es una serie de cálculos de costos estándar. En el ejemplo anterior relativo a la recolección de residuos, el costo incluye el costo laboral y el costo de capital. Mientras que la contabilidad financiera mantiene un registro del costo real en términos del monto pagado a los empleados, la determinación del costo estándar laboral requiere criterios sobre los niveles deseados de productividad y compensación laboral. De este modo, cuando la presupuestación se basa en costos estándar, se dispone de referencias para la subsiguiente evaluación del desempeño.

Conceptos de costos para la evaluación y el control del desempeño

Cuando los recursos son escasos o los presupuestos son ajustados, los administradores —por iniciativa propia o a pedido de la gerencia— tienden a contener o incluso reducir los costos. Como lo señala Robinson (2007), utilizar información de costos para vincular el financiamiento con los resultados es una cuestión esencial que se relaciona con la teoría y la práctica de planificación presupuestaria basada en los resultados. Robinson continúa: “Las decisiones sobre priorización del gasto se consideran como una cuestión de decidir cómo distribuir el dinero entre los programas; el punto de partida es cuantificar los costos de los programas a fin de poder comparar los costos y beneficios de los programas”. Sin embargo, la cuestión es cuál método debería aplicarse para cuantificar los costos de los programas a los efectos de permitir una comparación razonable y ágil.

El costeo de la evaluación del desempeño se puede llevar a cabo de tres maneras. El primer método identifica las relaciones entre el servicio (en términos de cantidad y calidad) y los costos. El segundo método de evaluación adopta la perspectiva de que un costo más bajo es más favorable que un costo más alto, y recomienda el recorte de costos prestando poca atención a las consecuencias. El tercer método, y el más racional, compara los costos reales con los costos estándar, de modo que se investigan las varianzas significativas para aplicar posibles medidas correctivas. El primer método recurre al análisis de costos; su éxito, sin embargo, se basa en el personal operativo y financiero, ya que la información sobre calidad y cantidad se encuentra a nivel operativo. Este método exige conocer detalladamente la composición del costo relativa a un servicio dado, en función de una calidad y una cantidad concreta. Solo los especialistas a nivel operativo sabrían qué impacto sobre la prestación de un servicio en cuanto a calidad y cantidad sería aceptable. Si bien este método es recomendado, es difícil de implementar a gran escala. El segundo método es bastante simplista y debería evitarse, ya que tiende a sacrificar la calidad global. A continuación se describe el tercer método, cuya competencia está comprendida en el departamento financiero.

Los costos totales se desglosan en material directo, mano de obra directa y los costos generales. El costo laboral se suma simplemente por razones ilustrativas. Costo total real de la mano de obra = tarifa horaria real x número real de horas trabajadas; costos totales estándar de la mano de obra = tarifa horaria estándar x número estándar de horas asignadas. El departamento de recursos humanos normalmente establece las normas de las tarifas horarias para las distintas categorías de empleados, basándose en las habilidades requeridas y las tarifas de mercado vigentes, entre otros factores. La cantidad de tiempo se asigna en función de una combinación de factores objetivos (por ejemplo, la carga de trabajo) e interlocutores subjetivos (por ejemplo, expectativas de la gerencia sobre mejora de la productividad). Por lo tanto, la varianza del costo total = (costo total real de la mano de obra) - (costo estándar de la mano de obra). Si bien la varianza del costo total puede utilizarse para evaluar al gerente general, no es apropiada para evaluar al gerente de producción, ya que este solo podría influir en la eficiencia de las operaciones. Por lo tanto, la varianza de la eficiencia de la mano de obra se calcula como [(horas reales trabajadas - horas estándar asignadas) x tarifa horaria estándar]. Si se aplica el mismo principio de responsabilizar a los gerentes por los costos bajo su control, se informa al departamento de recursos humanos sobre la varianza de la tarifa de la mano de obra, que equivale a [(tarifa real - tarifa estándar) x horas trabajadas reales].



Además de la contabilidad por áreas de responsabilidad —responsabilizar a los gerentes—, otra ventaja de este método es la eficiencia. Es decir, la atención del gerente se dirige inmediatamente a la discrepancia entre lo que sucedió y lo que tendría que haber sucedido. Si la varianza es significativa (es decir, excesivamente grande), se solicitará al gerente que tome medidas correctivas. Es obvio que un costo real muy alto con respecto al monto asignado (varianza desfavorable) no es deseable desde el punto de vista financiero, y debería ser investigado y corregido; tampoco lo es una varianza favorable: un costo real bajo en comparación con el estándar. El gerente debe examinar si se está comprometiendo la calidad debido a, por ejemplo, la utilización de trabajadores menos calificados con una escala salarial más baja y materiales más ordinarios a precios más bajos. En otras palabras, un sistema eficaz de evaluación del desempeño de costos permitirá, o exigirá, que los gerentes usen su criterio cualitativo para interpretar datos de costos.

Conclusión

En esencia, la palabra “costo”, si se excluyen los adjetivos para describirla más detalladamente, no es útil en la práctica. Excluirlos ha aparejado una confusa diversidad de conceptos de costos. De hecho, el costo verdadero solo existe en la medida que: i) se utilice un concepto de costos válido, y ii) se recopilen cifras fiables para medir ese concepto. En teoría, el análisis y los ejemplos precedentes han mostrado diversos conceptos de costos para permitir que la contabilidad y el análisis de costos cumplan varios propósitos. Estos propósitos son, entre otros, registrar puntajes, dirigir la atención de la gerencia a las áreas problemáticas y tomar decisiones, especialmente la asignación de recursos para la planificación y la elaboración de presupuestos.

Para el registro básico de puntajes, los conceptos de costos aplicables son los costos reales que se calculan empleando principios de contabilidad financiera. Si bien los principios de contabilidad generalmente aceptados (GAAP, por las siglas de *General Accepted Accounting Principles*) de la contabilidad en base devengado requieren costeo integral o por absorción, se considera que el costeo directo es apropiado para la planificación y el control. Los conceptos útiles para la planificación y elaboración de presupuestos son el costo futuro, el costo diferencial, el costo marginal y el costo admisible o estándar. Para dirigir la atención y evaluar el desempeño, los costos estándar proporcionan referencias para evaluar los costos reales, de modo que las varianzas de costos significativas se investiguen y reduzcan según corresponda.

EXPERIENCIAS A NIVEL INTERNACIONAL

A pesar de los reclamos de políticos y quejas del público respecto a los costos crecientes del Gobierno, ha habido relativamente pocas iniciativas serias y firmes para medirlos y controlarlos. En esta sección se examinan algunas de estas iniciativas.³

Países en desarrollo

Sistema de información de costos: el caso de Brasil⁴

En 2010, el Gobierno federal de Brasil implementó un sistema de información de costos para mejorar la toma de decisiones en materia de asignaciones presupuestarias. Diseñado y operado por la Secretaría del Tesoro Nacional en el Ministerio de Hacienda, el sistema tiene la capacidad de integrar datos de varios sistemas (por ejemplo, presupuesto, contabilidad, gestión de activos, compras y nómina) en una única base de datos mediante un poderoso centro de datos. El organismo central de finanzas suministra los datos a las entidades operativas para su propio análisis. El sistema permite que los gerentes generen información de costos en cuanto a entidades presupuestarias, unidades administrativas⁵ y programas del Gobierno. Tiene la capacidad de definir centros y actividades de costos a un nivel más detallado para responder a las necesidades y características especiales de cada entidad. El sistema puede generar costos utilizando métodos descendientes (*top-down*) y ascendientes (*bottom-up*). Este último es utilizado por unidades de ejecución presupuestaria y puede incorporar información cuantitativa sobre bienes y servicios.

El Gobierno federal ha creado el Sistema de Información de Costos que actualmente está a disposición de todas las entidades a nivel federal (Brasil, 2015). El sistema se basa en una solución de inteligencia empresarial (centro

³ En Chan, Holanda y Pessoa (2012) se lleva a cabo un examen más completo de experiencias recientes a nivel internacional, en el que se incluyen citas detalladas que se han omitido en este capítulo.

⁴ Las fuentes de información sobre el sistema de costos del Gobierno federal de Brasil son, entre otras, Brasil (2015), Machado (2005), Machado y Holanda (2010), Holanda y Pessoa (2011) y Holanda, Lattman-Weltman y Guimarães (2010).

⁵ La unidad administrativa es el nivel más bajo de unidad organizacional para la cual se asigna presupuesto durante la ejecución. La unidad administrativa recibe su presupuesto de una unidad presupuestaria superior. Una unidad presupuestaria puede estar compuesta por una o más unidades administrativas.



de datos) que utiliza la información disponible en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) luego de efectuar algunos ajustes, tales como los gastos pagados el año en curso pero relacionados con años anteriores, a los efectos de armonizarlos más con la información en base devengado de la contabilidad de costos.⁶ La metodología de ajustes empleada por el Gobierno federal también ha sido adoptada en el Estado de São Paulo. El usuario del sistema puede seleccionar informes prediseñados o elaborar sus propios informes. El sistema está a disposición del público en el sitio web del Ministerio de Hacienda.⁷ El sistema permite generar informes de costos por entidad presupuestaria, programa, clasificación económica y actividad. La finalidad es mejorar la preparación de presupuestos y controlar los costos. Sin embargo, hasta ahora no se ha llevado a cabo una evaluación del uso del sistema para mejorar la asignación de recursos.

Algunos estados brasileños, como São Paulo y Rio Grande do Sul, están implementando sus propios sistemas de costos. Más adelante en este capítulo se detalla el caso del Estado de São Paulo. El Estado de Rio Grande do Sul ha adoptado un método similar al del Gobierno federal: calcular costos a los niveles administrativo y programático (Di Francesco y Barroso, 2014). Hasta ahora, el sistema ha sido implementado en 14 organismos, aunque está en una etapa muy inicial. La finalidad es influir en la preparación del presupuesto haciendo que las proyecciones sean más realistas.

Inquietud y teoría de costos: el caso de China

En 2014, el Ministerio de Hacienda de China puso en marcha una iniciativa importante para mejorar la calidad de la gestión financiera del sector público. Dado que esta iniciativa es relativamente reciente, no hay literatura especializada al respecto. Esta iniciativa refleja la inquietud sobre la incapacidad para contabilizar costos con exactitud y controlarlos en forma eficaz,⁸ reflejada en varias publicaciones. Zhou y He (2001) utilizan la teoría económica

⁶ El sistema contable de Brasil es un sistema de contabilidad de caja modificado con uso selectivo de base devengado, por ejemplo, para fines de inventario. El Estado de São Paulo está pasando gradualmente a la contabilidad con base devengado como parte de una iniciativa de reforma nacional, a completarse en 2020. Véanse más detalles sobre la reforma de la contabilidad pública en el capítulo 5.

⁷ www.tesouro.fazenda.gov.br/custos.

⁸ Cabe notar que uno de los autores del capítulo, James Chan, fue nombrado asesor especial de la Asociación China de Directores Financieros, el principal instrumento de organización para mejorar la contabilidad gerencial de China.

para analizar los costos del Gobierno sin intentar definir o medir dichos costos. Xu y Zhang (2008) analizan los costos de las operaciones del Gobierno en el contexto de mejorar la gestión pública y la elaboración de presupuestos, nuevamente sin abordar cuestiones de definición y medida. Xia, Zhao y Xia (2009) recopilan un grupo de ensayos sobre la necesidad de controlar los costos administrativos excesivos del Gobierno chino como consecuencia de la corrupción y el despilfarro. En estos ensayos se informan cifras de gastos, nuevamente sin realizar un esfuerzo serio para abordar las cuestiones técnicas de la medición de los costos. A pesar de los logros alcanzados, es esencial perfeccionar aún más el cálculo de costos.

Países desarrollados

En Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda⁹ y Reino Unido se han llevado a cabo numerosos intentos para crear conciencia sobre los crecientes costos del Gobierno y la medición de esos costos. Estas instancias ilustran las etapas de desarrollo de los sistemas de costos del Gobierno. A continuación se describen brevemente los contenidos de cada caso, cuyos detalles están incluidos en una nota técnica no publicada, titulada “La naturaleza de los servicios públicos y las implicaciones para los sistemas de costos”, que ha sido presentada al Estado de São Paulo. La nota presenta un gran número de estudios para medir áreas de servicio concretas, como educación primaria y secundaria, cuidado de la salud, administración de penitenciarías y asistencia social.¹⁰ También incluye referencias a los estudios mencionados a continuación.

Creando conciencia

En 2011, el Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad (CIPFA, por las siglas de *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*) dio a conocer una serie de publicaciones tituladas “conteo de costos” para estimular a los gobiernos a crear una “cultura consciente de los costos” de modo tal que “las consideraciones sobre costos se incluyan automáticamente en las acciones de todas las personas de la organización”. El

⁹ Nueva Zelanda también tiene experiencia relevante, pero no se discute en este capítulo. Para más detalles véase Nueva Zelanda (2014).

¹⁰ La nota técnica no ha sido publicada, pero el autor Mario Pessoa puede suministrarla si se le envía un correo electrónico (mpessoa@imf.org). La nota está redactada en portugués.



CIPFA estaba respondiendo a las conclusiones de la Comisión de Auditoría del Reino Unido respecto de los gobiernos locales que los indicaban que legisladores no tenían una buena comprensión de los costos. El CIPFA subrayó que el análisis de costos no es un fin en sí mismo, pero que se lo aplica para influir en la toma de decisiones. El documento, por lo tanto, explica conceptos y técnicas de costeo, y respalda seis principios internacionales de costeo, originalmente concebidos para el sector empresarial. También aconseja que los gerentes evalúen su comprensión y uso de la información sobre costos, así como su relación con el personal de finanzas.

En 1985, la Oficina General de Contabilidad (GAO, por las siglas de *General Accounting Office*) de Estados Unidos publicó un estudio sobre gestión del costo del Gobierno —“Managing the Cost of Government: Building an Effective Management Structure”— en apoyo a la propuesta de la Comisión Hoover de elaborar presupuestos en base devengado. La GAO planteó la inquietud de que la no divulgación de los costos integrales, de hecho, obedecía a deficiencias estructurales de los sistemas contables y de elaboración de presupuestos utilizados. La GAO propuso que el gobierno federal midiera la producción y los insumos, y que utilizara principios de presupuestación y contabilidad de modo tal que la prestación de servicios correspondiera al costo de los mismos.

Costeo de servicios y actividades, y establecimiento de normas

En 1984, la Asociación de Funcionarios de Finanzas del Gobierno de Estados Unidos y Canadá (GFOA, por las siglas de *Government Finance Officers Association*) publicó la guía sobre análisis de costos *Costing Government Services: A Guide for Decision Making*, elaborada por Joseph T. Kelley (2014). Kelley utilizó casos reales para ilustrar el análisis de costos a los efectos de mejorar la toma de decisiones de los funcionarios municipales norteamericanos al considerar nuevos servicios, fijar los precios necesarios para recuperar los costos y determinar el monto de los subsidios de los servicios municipales autofinanciados.

Varios organismos del Gobierno de Estados Unidos respondieron al llamado de la GAO en cuanto a generar la información de costos antes mencionada. En 1990, una encuesta de la GAO comprobó la existencia de 59 sistemas de costos (que utilizaban “consumo de recursos” como definición de costo) en cinco organismos federales de Estados Unidos (Departamento del Interior, Departamento de Salud y Servicios Humanos, Administración de Servicios Generales, Departamento de Agricultura y Departamento del Ejército). El problema de la falta de uniformidad de concepto y práctica de los organismos federales estadounidenses en materia de contabilidad de costos se abordó a través de

leyes y reglamentos en los años noventa. A principios de esa década, el Congreso de Estados Unidos aprobó dos leyes que obligaban a los organismos del Gobierno a generar información sobre costos. A los efectos de cumplir las metas de estas leyes, en 1995 la Junta Federal Consultiva de Normas de Contabilidad (FASAB, por las siglas de *Federal Accounting Standards Advisory Board*) emitió la Declaración No. 4 de las Normas Federales de Contabilidad Financiera, sobre normas y conceptos de la contabilidad administrativa de costos para el Gobierno federal. A fin de facilitar la implementación de estas normas, en 1998 el Programa Conjunto de Mejoras a la Gestión Financiera (JFMIP, por las siglas de *Joint Financial Management Improvement Program*) publicó los "Requisitos del sistema para la contabilidad de costos gerencial".

Dado que el Gobierno estadounidense lleva a cabo una buena cantidad de sus programas y actividades a través de otras entidades, la Oficina de Administración y Presupuesto establece principios y normas de contabilidad de costos a los que deben ceñirse los gobiernos estatales y locales, las instituciones de educación superior y las organizaciones sin fines de lucro. Estos documentos permiten que los contratistas y cedentes facturen al Gobierno federal sobre la base de costos admisibles y costos completos. Los costos admisibles son los que el Gobierno federal está dispuesto a pagar. Muchas de las normas de costos conciernen a la asignación de costos indirectos a los contratos y las concesiones federales.

En el estado australiano de Nueva Gales del Sur, la Oficina de Gestión Financiera del Tesoro, publicó dos documentos de la serie "Policy and Guidelines": una guía para definir resultados y servicios de los organismos, y un documento sobre costeo de servicios en los organismos sectoriales del Gobierno general (Nueva Gales del Sur, 2006 y 2007). Estas directivas administrativas requieren la identificación de resultados, para posibilitar la definición de los costos de los servicios. En nuestra visión, las directivas no eran lo suficientemente operativas para ser prácticas, ya que se concentran en explicar cómo definir la cadena de relaciones resultados/producción/actividad sin expresar concretamente cómo se calcula el costo del servicio mismo, dejando a cada entidad la responsabilidad de elaborar su propio sistema de costos.

Costo basado en la actividad y elaboración de presupuestos en base devengado

En los últimos 20 años, la adopción y actualización de los sistemas de información de costos de los organismos federales estadounidenses estuvo influenciada por la publicación de los documentos de la FASAB y el JFMIP mencionados

CUADRO 6.1 USO DE INFORMACIÓN GERENCIAL DE COSTOS EN ORGANISMOS FEDERALES ESTADOUNIDENSES

Concepto	De cada 10 casos
Características del sistema	
Adoptó sistema de costo basado en la actividad	9
Sistemas adoptados hace menos de 10 años	6
Usos de la información	
Elaboración de presupuestos	10
Control de costos	9
Medición/información sobre el desempeño	9
Información para la toma de decisiones sobre reembolsos y fijación de tarifas	9
Evaluación de programas	5
Ayuda en la toma de decisiones de carácter económico/empresarial	7
Mejora de las negociaciones de contratos y de su supervisión	2
Análisis de la recuperación de efectivo	3
Recompensa a los administradores por emplear métodos eficaces en función de los costos	5

Fuente: Adaptado del gráfico 1 de AGA (2009).

anteriormente, así como por la aparición de la técnica de costo basado en la actividad (ABC, por las siglas de *activity-based cost*).¹¹ En el informe que la GAO presentó al Congreso en 2007 se señaló que “la implementación y el uso varían ampliamente en 10 organismos federales”. En 2009, la Asociación de Contadores Gubernamentales (AGA, por las siglas de *Association of Government Accountants*) realizó una encuesta a 10 entidades federales —en su mayoría, componentes de departamentos federales— que “habían implementado la contabilidad de costos gerencial (MCA, por las siglas de *managerial cost accounting*) y estaban utilizando satisfactoriamente la información que estaba a disposición de los administradores de programas” (AGA, 2009, pág. 5). En el cuadro 6.1 se indica la naturaleza de los sistemas de costos y la forma en que, según consta, se utilizaba la información de costos.

¹¹ En lugar de agrupar todos los costos indirectos, el costo basado en la actividad acumula los costos de los recursos indirectos de cada una de las actividades emprendidas para producir un servicio, y asigna estos costos de actividades a los servicios según los montos de las actividades requeridas para producir los servicios. Para más detalles véase Brimson (1998).

En 2004, la GFOA actualizó su guía sobre costeo de servicios del Gobierno elaborada en 1984. La mayoría de las reglas básicas no se cambiaron, excepto lo concerniente al análisis, que pasó a ser más cuantitativo y basado en la actividad, y que fue el aspecto fundamental de la nueva guía. La guía señaló objetivamente las ventajas y desventajas del ABC. Las ventajas principales fueron la mayor exactitud de los datos de costos y una mejor comprensión de las actividades desde el punto de vista del valor agregado y valor no agregado a las mismas. La desventaja fundamental fue el alto costo de obtener los datos. En 1999, la legislatura de Florida exigió que los departamentos de ese estado declararan el costo unitario de la prestación de servicios; de lo contrario, sus asignaciones presupuestarias se reducirían en un 10%.

Desde comienzos de la década de 1990, el Gobierno del Reino Unido ha estado implementando la contabilidad y la elaboración de presupuestos en base devengado, inicialmente en departamentos y, posteriormente, a nivel de todo el Gobierno. Los departamentos deben presentar cuentas de recursos.¹²

En síntesis, se han implementado muchas iniciativas no coordinadas para determinar el costo de los servicios del Gobierno y para elaborar sistemas que capten esos costos. A partir de ejemplos del sector privado, algunos gobiernos han comenzado a utilizar el ABC, cuya bibliografía incluye diversas iniciativas. No obstante, debido a la falta de acceso a información pública, resulta imposible determinar cuántas de estas iniciativas comenzaron con ímpetu pero desaparecieron silenciosamente.

DISEÑO DEL PROYECTO DEL SISTEMA DE COSTOS DEL ESTADO DE SÃO PAULO

Como se señaló anteriormente, la relevancia de los conceptos de costos queda determinada por los propósitos de la contabilidad y el análisis de costos. Análogamente, la elección de la metodología del proyecto del sistema de costos del Estado de São Paulo se vio influida por las metas de determinar los costos de los servicios prestados por este estado. Entrevistas con altos funcionarios de las entidades operativas y de la SEFAZ revelaron que los objetivos principales eran mejorar la toma de decisiones en materia de

¹² El Reino Unido dejó de utilizar los convenios de servicio público para representar los montos de los servicios prestados. Por lo tanto, resulta difícil establecer la correspondencia entre las cuentas de recursos de las entidades y las mediciones del desempeño no financiero.



asignación de recursos y controlar los costos. Sobre esta base, se decidió que sería prudente llevar a cabo una fase inicial del proyecto piloto para elaborar y validar la metodología antes de comenzar el lanzamiento a gran escala del sistema en todo el Gobierno estatal.

Los siguientes pasos del proyecto piloto fueron propuestos a las autoridades del Estado de São Paulo y aceptados por ellos:

- Seleccionar un número pequeño de entidades piloto que tuvieran características diversas a los efectos de elaborar los sistemas y procedimientos a aplicarse en todo el Gobierno.
- Realizar investigaciones de campo para entender mejor estas entidades piloto en cuanto a su estructura, función y características operativas, especialmente los servicios que prestaban y los recursos utilizados para brindarlos.
- Elaborar un perfil de los servicios con el nivel de detalle suficiente para responder a las necesidades de planificación de gestión de estas entidades.
- Elaborar los módulos de contabilidad de costos de estas entidades.
- Elaborar un manual de costos sobre la base de la generalización de las experiencias adquiridas en los pasos anteriores, como preparación para la implementación en todo el estado.
- Preparar informes de costos y analizar la información de costos generada para presentarla a los gerentes, planificadores y autoridades.

Hasta ahora, se han completado los cuatro primeros pasos, y los dos últimos están en proceso. Se estima que en 2016 se concluirá la totalidad de los pasos. Los seis pasos se describen en las secciones subsiguientes.

Dado que al repasar la literatura especializada no se encontraron precedentes de un proyecto de sistema de costos del Gobierno con la escala y profundidad esperadas por las autoridades del Estado de São Paulo, Chan, Holanda y Pessoa (2012) realizaron un estudio para avalar la solidez conceptual del proyecto. En el estudio se analizó la naturaleza de los servicios públicos, como se explica en la literatura económica, contable y presupuestaria, y se descubrió una brecha considerable entre la teoría y la necesidad de orientación práctica. Además, el estudio no pudo determinar precedentes para el tipo de sistema de contabilidad de costos a nivel de todo el Gobierno como el que se pretendía implementar en el Estado de São Paulo, a pesar de los numerosos estudios de costos de áreas de servicio concretas, entre ellas, las cuatro áreas piloto que habían sido seleccionadas (educación primaria y secundaria,

servicios de salud, administración penitenciaria y servicios sociales). Este conocimiento “de primera línea” ofreció convincente evidencia de que —si bien el costeo de los servicios era técnicamente difícil— desarrollar un sistema que abarcara estos y otros servicios prestados por el estado sería un desafío aún mayor. Se podía superar este desafío, en parte, elaborando un manual de costos que estableciera definiciones, normas y procedimientos uniformes.

Selección de las entidades piloto

Dado que el objetivo del proyecto piloto era generar los conocimientos para elaborar un sistema a aplicarse en todo el estado, era esencial seleccionar entidades con características heterogéneas. Entre las características figuraban el tamaño, la significancia, la complejidad de organización y la complejidad de los procesos de prestación de servicios. El tamaño podía medirse en función del monto del gasto anual, el número de usuarios servidos y el número de miembros del personal. Las entidades más grandes probablemente serían más significativas, pero la significancia también podría referirse a los impactos sociales y, por lo tanto, a la sensibilidad política. Por ejemplo, las cárceles eran significativas porque las condiciones de sobrepoblación generaban malestar entre los reclusos. Esto daba lugar a presiones sociales para mejorar las condiciones, así como a debates respecto de si construir más cárceles o tercerizar su construcción y operación. La complejidad de organización es, en parte, indicada por el número de niveles de jerarquía organizacional y la cantidad de relaciones de dependencia. La complejidad de los servicios se reflejaba en la medida del uso de bienes de capital y los requisitos de personal capacitado. Este último punto era importante, porque cuanto mayor fuera el nivel de capacitación requerido, el personal (por ejemplo, médicos) tendría más autoridad profesional para ordenar recursos (y aumentar los costos). Como se examinará en más detalle, las cuatro entidades piloto fueron la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Administración Penitenciaria y la Fundación Casa.

Comprensión de la producción de servicios

Dado que los costos provienen del uso de recursos para producir y distribuir los servicios del Gobierno a sus destinatarios, tenía sentido comprender los patrones de consumo de los recursos, a los efectos de que los costos pudieran atribuirse al recurso consumido. La función de producción en el marco de la microeconomía —expresar los productos en función de insumos como capital y mano de obra— era un buen punto de partida, aunque era demasiado abstracto



como base para construir un sistema de información operativo. Por lo tanto, se propusieron investigaciones de campo para comprender mejor las entidades piloto en cuanto a su estructura, función y características operativas, en particular, los servicios que estas prestaban y los recursos utilizados para brindar esos servicios. No obstante, debería tenerse cuidado de no fomentar en exceso el enfoque técnico, es decir, detallar el proceso de producción del servicio para identificar las actividades solo en la medida necesaria para realizar el costeo de esas actividades. Este consejo se basaba en el conocimiento de que cuanto más detalladas fueran las especificaciones de las actividades, más precisión sería necesaria y más arbitraria resultaría la asignación de los costos a los efectos de atribuirlos a esas actividades.

Además, hubo que recordarle a los patrocinadores y participantes del proyecto que la meta y el resultado primordial era la información de costos de los servicios. La investigación sobre las operaciones de los servicios producidos, si bien era necesaria, debería ser considerada como un medio y no un fin. Dado que el estudio de la función de producción del economista podía profundizarse hasta un nivel indefinido de detalle de especificaciones técnicas, resultaba necesario limitar el tiempo y los recursos de esta fase del proyecto a los efectos de dejar tiempo y recursos suficientes para las fases más críticas de contabilidad y análisis de costos.

Elaboración de los perfiles de servicio

Al momento de planificar los proyectos piloto, el Estado de São Paulo estaba iniciando un proyecto en su Secretaría de Planificación para reemplazar la tradicional elaboración de presupuestos por partidas por un sistema de presupuestación de programas orientado a resultados. Dado que un objetivo clave del sistema de costos sería suministrar datos al sistema de presupuesto, se tenía la esperanza de que los dos proyectos estuvieran sincronizados para que existiera una sinergia entre ambos. Es decir, la estructura del presupuesto serviría como guía para identificar los productos del servicio, y el proyecto del sistema de costos proporcionaría la base para establecer los costos estándar de los servicios. Si bien tenía sentido vincular los dos proyectos, también se corría el riesgo de que el proyecto del sistema de costos se perjudicara si ocurrían retrasos y otros acontecimientos desfavorables en el proyecto del presupuesto por programa. Un plan de contingencia era deducir los perfiles de servicio de las entidades piloto elaborando su clasificación funcional en una jerarquía de varios niveles, bajando hasta el nivel donde se producirían los datos de costos. Por ejemplo, la educación primaria y secundaria consistiría en educación

normal, educación especial y formación profesional. Estos programas educativos tendrían servicios comunes, así como otros exclusivos. Este proceso arrojaría como resultado un perfil de servicios lo suficientemente detallado como para pintar un panorama completo de los servicios prestados, aunque no tan detallado como para requerir asignaciones de costos arbitrarias.

Elaboración de prototipos de módulos de contabilidad de costos

Un sistema de costos del Gobierno incluye componentes tales como contabilidad de costos, contabilidad financiera, contabilidad presupuestaria y otros. Los módulos de contabilidad de costos de las entidades piloto podían elaborarse empleando varios enfoques: i) se considera que los perfiles de los servicios constituyen la base de datos principal y que los costos calculados a partir de los sistemas de datos financieros se asignan a estos servicios; ii) los datos de costos totales se generan a partir de los sistemas de datos financieros, y luego se asignan a los servicios u otros objetos de costos, y iii) una combinación de los dos enfoques anteriores. Dado que los subsistemas de contabilidad de costos de la etapa piloto no forman parte del sistema operativo actual, se los considera módulos prototipo.

Independientemente del enfoque aplicado, sería necesario adoptar una definición aceptable de costo. Si bien los principios de contabilidad financiera exigen que el costo se mida como costo total, bajo la influencia de la idea de “distintos conceptos de costos para distintos propósitos”, el proyecto del Estado de São Paulo era considerablemente flexible para aceptar conceptos de costos pertinentes y métodos de medición afines para lograr los objetivos de planificación y control. No obstante, la introducción de la contabilidad con base devengado en Brasil tendía, como mínimo, a plantear problemas con la definición de costo en cuanto al desembolso de efectivo. También estaba claro que, si bien se podían ensayar diversas definiciones de costos en el proyecto piloto, deberían reducirse las alternativas para adoptar las mismas políticas y procedimientos de contabilidad de costos al implementarlo en todo el estado.

Además, más allá del enfoque adoptado, sería necesario tener cierto grado de integración de los datos financieros y no financieros procedentes de bases de datos independientes y dispares. Los datos financieros se determinarían a partir de la ejecución del presupuesto y de los sistemas de contabilidad financiera. Los datos no financieros provendrían del sistema de nómina del personal y del sistema de seguimiento de compras, pedidos y el control de inventario de



numerosos tipos de materiales. Si el costo del consumo de capital (por ejemplo, el gasto por depreciación) se incluyera en el cálculo de los gastos generales, también se incluirían las cuentas de activo fijo. Como estos sistemas de datos no se diseñaron teniendo en cuenta el cálculo del costo del servicio, se preveían considerables adaptaciones y modificaciones. Por ejemplo, el costo de mano de obra de un docente implica la combinación de salarios, bonificaciones, si las hay, y prestaciones suplementarias tales como seguros. Dado que la esencia del proyecto del sistema de costos era determinar el costo de los servicios, el servicio del docente podía expresarse en términos del número de clases dictadas, y si las clases tuvieran distintas cantidades de estudiantes, tal vez se idearían otras medidas del servicio. En general, se estimaba que la desagregación de los datos sería una tarea de gran envergadura.

Por último, el cálculo de costos de servicio requiere el conocimiento fáctico de la forma en que se utilizan los recursos (y, por lo tanto, sus costos asociados) para producir los servicios. Dado que la producción de un servicio en particular (por ejemplo, una cirugía) requiere personal especializado y cierta combinación de materiales en un ambiente con determinado equipo, a menudo esta compleja información cualitativa reside en las mentes de especialistas eruditos. Para describir con exactitud cómo se utilizan los recursos y se incurren los costos, se necesitaría una amplia participación de los gerentes (por ejemplo, jefes de servicios médicos, directores de escuelas). Por lo tanto, en el diseño del proyecto se incluía la solicitud de cooperación de los gerentes.

Manual de costos

El diseño de un sistema de costos del Gobierno implica resolver muchos asuntos conceptuales y de organización. Sin duda, estos asuntos deben someterse a debate y con suerte se llega a un consenso, o se toman decisiones autoritarias. Dado que el proyecto piloto se lanzó para generar ideas y experiencias, se propuso la elaboración de un manual de costos para codificar los resultados del proceso de discusión y experimentación. El manual de costos debería tener el siguiente contenido general:

- Metas del sistema de costos en lo referente a planificación y control
- Políticas:
 - Administración: partes interesadas, autoridad, responsabilidad
 - Función del sistema de costos en el proceso del Gobierno
 - Relación entre el sistema de costos y otros sistemas de información

- Normas:
 - Definiciones y conceptos de costos
 - Directrices sobre contabilidad y análisis de costos
 - Uso de la información de costos
- Procedimientos:
 - Identificación, seguimiento y asignación de costos
 - Apoyo informático para la recopilación de datos y elaboración de informes

Si bien la experiencia de cada entidad era valiosa, resulta esencial normalizar los procesos y procedimientos para aplicarlos en todo el estado. Por lo tanto, el principal producto del proyecto fue el manual de costos para colaborar en el establecimiento de las normas. El recuadro 6.1 muestra un resumen de 10 normas de costos que se detallan en el manual.

RECUADRO 6.1: DEFINICIÓN DE NORMAS DE COSTOS

- **Norma 1:** Calidad de la información de costos. Los sistemas de costos deben procurar que la información de costos generada sea útil, válida, confiable y eficaz en función de los costos.
- **Norma 2:** Desarrollo de los sistemas de costos. Los sistemas de costos deben ser desarrollados gradualmente, teniendo en cuenta la capacidad del momento y las posibles ampliaciones futuras.
- **Norma 3:** Identificación de los objetos de costos. Los objetos de costos seleccionados deben tener una estrecha relación con los productos que se desean obtener como resultado de la actividad del Gobierno. Las entidades del Gobierno que prestan servicios pueden servir como objetos de costos en la fase inicial del desarrollo de los sistemas de costos del Gobierno del Estado de São Paulo.
- **Norma 4:** Criterio de reconocimiento. El criterio de reconocimiento utilizado en los sistemas de costos debe estar ligado lo más directamente posible al gasto (*dispendio*), a menos que se acepten criterios intermedios como, por ejemplo, los desembolsos (*gasto*) como etapa de transición.
- **Norma 5:** Costos totales, costos directos y costos indirectos. Los costos totales deben compilarse mediante una técnica conocida como costo por absorción, a los efectos de comprender totalmente las consecuencias de los recursos empleados para crear un servicio público.
- **Norma 6:** Controlabilidad de los costos. Los sistemas de costos, basados en la departamentalización, deben organizar los costos teniendo en cuenta su controlabilidad, siempre y cuando el control de costos forme parte de la gestión de la evaluación del desempeño.
- **Norma 7:** Determinación de costos reales: el control contable de un sistema de costos debe permitir la acumulación y atribución de costos a servicios. El control contable de los costos, basado en la medición confiable del consumo de recursos, es el método preferido para acumular costos y debe utilizarse siempre que sea posible.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 6.1: DEFINICIÓN DE NORMAS DE COSTOS *(continuación)*

- **Norma 8:** Determinación de costos reales: asignación de costos. Antes de decidir una asignación de costos, es necesario comparar los costos y los beneficios. Los costos deberían asignarse conforme a los criterios que reflejen la relación de causa y efecto entre los costos y los objetos de costos.
- **Norma 9:** Costos estándar y patrón de comportamiento del costo. Para implementar un sistema de costos estándar debe utilizarse como base el presupuesto por programa a los efectos de evaluar los costos reales. Los valores presupuestados deben recalcularse como costos estándar a los efectos de analizar las varianzas de costos. El patrón de comportamiento del costo también debería analizarse en cuanto a su variabilidad a los efectos de facilitar los pronósticos y el control.
- **Norma 10:** Informes de costos. Un sistema de costos debe abarcar desde la acumulación y el análisis de costos hasta la elaboración de informes de costos. El alcance, el nivel de detalle y la frecuencia de los informes de costos deben basarse en la responsabilidad y las funciones de los destinatarios.

Preparación y análisis de los informes de costos

Se había previsto que la primera etapa sería calcular el costo de los servicios prestados a nivel del centro de costos (por ejemplo, hospitales, escuelas, cárceles). Se esperaba que el manual de costos guiara la implementación mediante una metodología normalizada en todo el estado. Este proceso implicaría obtener datos en sistemas de información empresarial existentes para relacionarlos con datos recopilados especialmente referentes a los servicios de las entidades piloto. La definición de los servicios debe alinearse con los servicios identificados en los planes plurianuales de conformidad con el nuevo método presupuestario basado en programas. La SEFAZ se encargaría de la regulación, la supervisión y el control de calidad de los datos de costos generados, y el director del proyecto se encargaría de validar los datos y elaborar los informes de costos. Inicialmente se dio prioridad a la elaboración de informes trimestrales resumidos para apoyar la toma de decisiones con énfasis en mejorar la gestión presupuestaria y financiera.

IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DEL SISTEMA DE COSTOS DE SÃO PAULO

Búsqueda de consenso sobre el alcance del proyecto

El Estado de São Paulo es el más grande de Brasil, con un producto interno bruto (PIB) en 2011 de aproximadamente US\$865.000 millones (R\$1.349

billones) y una población de 41,4 millones de personas. Esto corresponde al 31,4% del PIB de Brasil. El Estado se encarga de prestar un significativo número de servicios, tales como educación primaria, secundaria y universitaria; atención de la salud; seguridad pública; servicios penitenciarios; asistencia social, e inversión en infraestructura como carreteras, aeropuertos locales, viviendas y sistemas de agua potable y alcantarillado. El presupuesto estatal ejecutado en 2011 fue aproximadamente de US\$100.000 millones (R\$160.000 millones), de lo cual el 92% fue financiado por sus propios impuestos y tarifas.

La etapa inicial del proyecto de asistencia técnica, proporcionada por el FMI y la FIPE, se centró en definir el alcance del proyecto y los objetivos, y en seleccionar la metodología de costos que debía aplicarse. En abril de 2011, la SEFAZ organizó un seminario para buscar un consenso sobre la metodología de costos. El seminario contó con la participación de autoridades de la SEFAZ, la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo Regional (SPDR), la Secretaría de Gestión Pública (SGP),¹³ y las entidades piloto de Salud, Educación, Administración Penitenciaria y la Fundación Casa, con la participación de la FIPE y el FMI como consultores. Representantes del Gobierno federal aportaron su experiencia sobre la implementación del sistema de costos federal.

En el seminario, que movilizó a los interlocutores clave a nivel estatal, se expusieron experiencias a nivel nacional e internacional, y se forjó un consenso sobre los objetivos y la estrategia a seguir. El plan era elaborar la estrategia en forma colectiva, favoreciendo un método gradual que aprovechara las iniciativas y los avances logrados en la compilación de información financiera. El debate se centró en formular una propuesta que fuera útil, factible y suficientemente sólida y normalizada a fin de permitir que se generalizara la metodología de costos a todas las entidades del estado. El resultado del seminario se resume a continuación.

En su primera etapa, el sistema de costos del sector público del Estado de São Paulo tiene el objetivo de calcular el costo de los servicios prestados por los centros de costos que atienden directamente a la población (hospitales, escuelas, cárceles, etc.), empleando una metodología normalizada centrada en la asignación directa de elementos de costos y utilizando datos de los sistemas de información existentes. Dada la complejidad conceptual y operativa del sistema de costos, la implementación será gradual y basada en los proyectos piloto. Inicialmente, se priorizará la elaboración de informes trimestrales para apoyar a las autoridades de alto nivel, haciendo énfasis en

¹³ En enero de 2015, la SPDR y la SGP se fusionaron, creándose la Secretaría de Planificación y Gestión (SPG).



mejorar la gestión presupuestaria y financiera. Es importante que los servicios cuyo costo se calculará estén alineados con las actividades definidas en el plan plurianual PPA y el consiguiente marco de gestión por resultados. La Secretaría de Hacienda se encargará de regular, supervisar y realizar el control de calidad de la información de costos, y los administradores que ejecutan el presupuesto se encargarán de recopilarla y validarla, así como de elaborar los informes de costos.

Al principio se propusieron los siguientes criterios y se buscó un consenso para determinar el éxito del proyecto del sistema de costos: i) se establecerá una concordancia entre los conceptos de costos y los métodos empleados para el propósito definido del sistema de costos; ii) deberá ser factible generar la información de costos deseada; iii) la información de costos será utilizada por los usuarios previstos; iv) la información de costos deberá ser útil para la finalidad prevista, y v) los proyectos piloto conducirán a la elaboración de sistemas de costos en otras partes del Gobierno, de modo tal que el sistema de costos sea sostenible con el paso del tiempo.

Uso de los sistemas empresariales existentes

El sistema de costos utilizó al máximo los datos disponibles de los sistemas de información del Gobierno. Luego de una inversión sustancial, el Estado de São Paulo implementó diversos sistemas de información que contienen datos posiblemente útiles para generar información de costos (SIAFEM, SIGEO, SIAFISICO y SIMPA, entre otros¹⁴). Por esta razón, los datos financieros y no financieros que ya estaban disponibles se utilizaron en la medida posible para acelerar la generación de información de costos y para evitar la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos. Aunque la información financiera disponible sobre las etapas del gasto presupuestario (compromiso, liquidación y pago) difería del concepto de costos, en el proyecto se concluyó que sería posible, aplicando ajustes contables normalizados, transformar los datos financieros presupuestarios de la etapa de verificación o liquidación en información

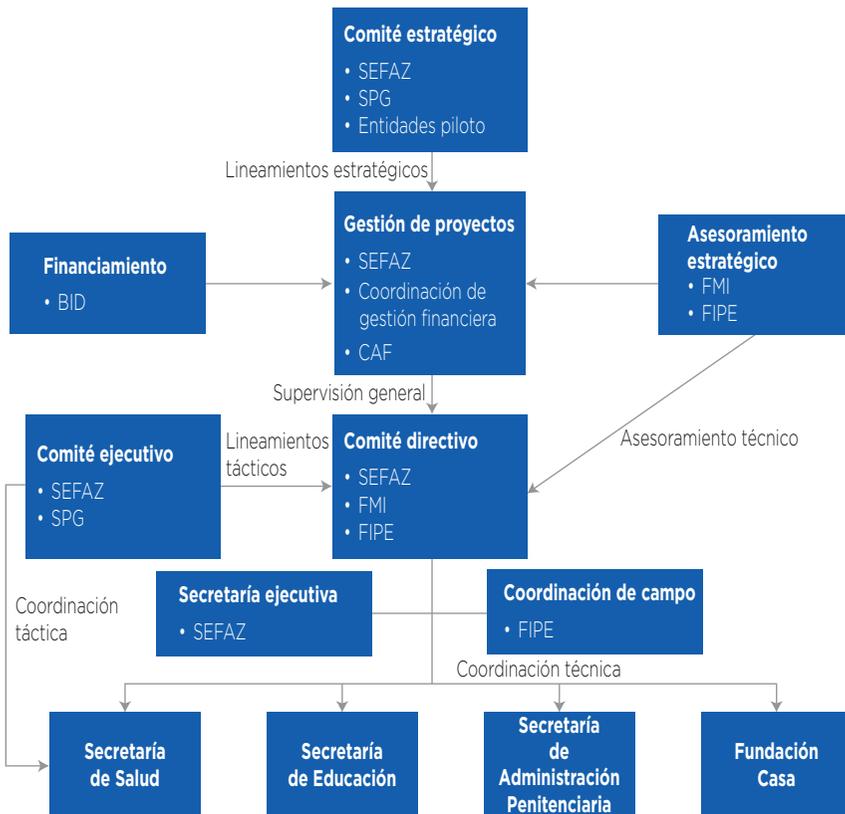
¹⁴ SIAFEM (Sistema Integrado de Administración Financiera de los Estados y Municipios): principal sistema de información de la gestión financiera; SIGEO (Sistema de Informaciones Gerenciales de Ejecución Presupuestaria): centro de datos que permite manipular información del SIAFEM para generar informes administrativos ad hoc; SIAFISICO (Sistema Integrado de Informaciones Financieras y No Financieras): sistema de gestión de recursos financieros y no financieros; SIMPA (Sistema de Monitoreo de Programas y Acciones del PPA): sistema que proporciona información sobre el plan plurianual de programas y actividades.

de costos (véanse más detalles sobre los ajustes en el cuadro 6.5). Los datos corrientes, sin embargo, no estaban clasificados por servicio y centro de costos. Estos parámetros debían incluirse en la estructura del plan de cuentas.

Estructura del proyecto y apoyo de la asistencia técnica

Dadas la complejidad y la dimensión del sistema de costos, se definió una estructura administrativa que articulara distintos niveles de interlocutores. El modelo administrativo incluía varios comités a nivel estratégico, táctico y operativo. También se definieron las funciones de los interlocutores clave en materia de apoyo conceptual y operativo (el FMI y la FIPE como proveedores de asistencia técnica) y los proyectos piloto (gráfico 6.1).

GRÁFICO 6.1 MODELO DE GOBIERNO DEL PROYECTO DE COSTOS DE SÃO PAULO



Se determinaron las habilidades necesarias para implementar el sistema de costos. Los conocimientos técnicos y las habilidades personales eran esenciales para implementar con éxito el sistema de costos (cuadro 6.2). La SEFAZ asignó analistas financieros de tiempo completo al proyecto de costos. El FMI asignó un asesor residente durante dos años y llevó a cabo visitas periódicas a corto plazo de expertos para brindar orientación sobre la implementación y conceptualización del proyecto. La FIPE asignó un equipo de académicos y expertos a tiempo parcial para apoyar el trabajo de campo y la preparación de estudios y definiciones del sistema de costos. A fines de 2014, la SEFAZ creó una División de Costos formal dentro del Departamento de Contabilidad y asignó analistas financieros adicionales. Las entidades piloto también asignaron personal a tiempo parcial proveniente de sus divisiones contable y financiera para trabajar como homólogos del proyecto. En una etapa posterior, personal de la empresa pública a cargo del desarrollo de tecnología de la información (PRODESP) participó durante el análisis del prototipo de la solución informática.

Relación del sistema de costos con el sistema de presupuestación por programas

Una de las principales características del sistema de costos del Estado de São Paulo es el vínculo entre los servicios de costos y las actividades definidas en

CUADRO 6.2 HABILIDADES NECESARIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE COSTOS

Conocimientos técnicos	Habilidades personales
<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos técnicos de contabilidad de costos: aplicabilidad de conceptos, técnicas y métodos de análisis de costos • Familiaridad con el servicio de acuerdo con los sistemas de procedimientos operativos estándar, las características socioeconómicas de los clientes, los proveedores de servicios, los insumos y productos, y los métodos de evaluación de la calidad • Dominio del análisis estadístico, familiaridad con los programas informáticos y capacidad para interpretar los resultados de costos 	<ul style="list-style-type: none"> • Creatividad y habilidad para analizar nuevas situaciones • Potencial o aptitudes de liderazgo para desarrollarlas • Profesionalismo y habilidad para trabajar con colegas capacitados en otras disciplinas • Buenas aptitudes de comunicación oral y escrita • Habilidad para negociar y superar la resistencia a fin de lograr resultados • Competencias de la gestión del proyecto: gestión de personal y de plazos

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 6.2 VÍNCULO ENTRE EL PPA Y EL SISTEMA DE COSTOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia.

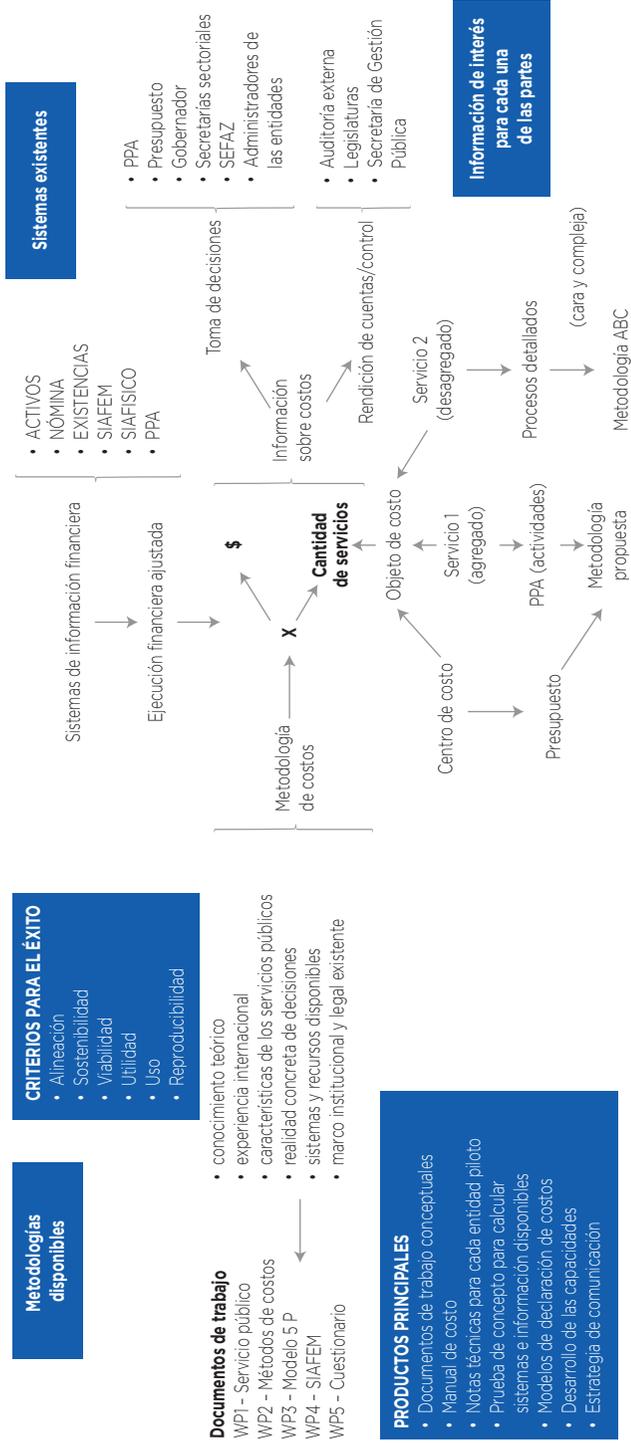
el PPA. La finalidad era ampliar la utilidad del sistema de costos y proporcionar información para la planificación, la evaluación del desempeño y la presupuestación, y no solo para el control financiero.

El PPA es el principal instrumento para la planificación a mediano plazo. Está estructurado por programas y proporciona información sobre cuestiones como i) la entidad a cargo del programa; ii) resultados, productos e insumos; iii) actividades; iv) proyectos, y v) programas. Los indicadores están definidos a nivel de programa y actividad. En el proyecto de costos, sin embargo, se descubrió que no se estaba aplicando una interpretación uniforme de los resultados, objetivos e indicadores. El proyecto de costos ayudó a reexaminar la estructura de algunos programas, como en el caso de la SAP. En el gráfico 6.2 se muestra la relación entre la información de costos y el PPA. En el caso ideal, los servicios cuyo costo se desea determinar deberían ser los mismos que las actividades del PPA; sin embargo, este no fue el caso en la mayoría de las entidades piloto.

En el gráfico 6.3 se muestra el modelo conceptual del sistema de costos. La información de costos (X) se debería generar relacionando la información financiera con la información no financiera (cantidad de servicios). En el proyecto se definieron los conceptos de costos, basándose en la

GRÁFICO 6.3 MODELO CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE COSTOS

Modelo lógico del sistema de costos de los servicios públicos



- CRITERIOS PARA EL ÉXITO**
- Alineación
 - Sostenibilidad
 - Viabilidad
 - Utilidad
 - Uso
 - Reproducibilidad

- Documentos de trabajo**
- conocimiento teórico
 - experiencia internacional
 - características de los servicios públicos
 - realidad concreta de decisiones
 - sistemas y recursos disponibles
 - marco institucional y legal existente
- WPI - Servicio público
 WP2 - Métodos de costos
 WP3 - Modelo 5 P
 WP4 - SIAFEM
 WP5 - Cuestionario

- PRODUCTOS PRINCIPALES**
- Documentos de trabajo conceptuales
 - Manual de costo
 - Notas técnicas para cada entidad piloto
 - Prueba de concepto para calcular sistemas e información disponibles
 - Modelos de declaración de costos
 - Desarrollo de las capacidades
 - Estrategia de comunicación

ESTRATEGIAS Y ALCANCE CONSENSUADOS

En su primera etapa, el sistema de costos de los servicios públicos del Estado de São Paulo procura calcular el costo de los "servicios prestados", a nivel del centro de costos (hospitales, escuelas, cárceles, etc.), utilizando una metodología estandarizada para todo el estado, que incluye asignaciones directas del objeto de costos y requiere obtener datos de sistemas empresariales preexistentes. Dada la complejidad conceptual y operativa de este proceso, la implementación será gradual y se basará en proyectos piloto. Inicialmente, se dará prioridad a la elaboración de informes sumarios trimestrales para apoyar las decisiones de los administradores y se pondrá énfasis en la mejora de la gestión presupuestaria y financiera. La definición de los servicios cuyos costos se calcularán deberá alinearse con los servicios identificados en el PPA de 2012-2015 y las revisiones subsiguientes, de acuerdo con el nuevo enfoque de gestión basada en los resultados. La Secretaría de Hacienda será responsable de la regulación, la supervisión y el control de calidad de los datos sobre los costos generados, y el gerente del proyecto será el responsable de validar los datos y elaborar los informes sobre costos.

Fuente: Elaboración propia.

investigación detallada de la bibliografía y los estudios de costos disponibles sobre la realidad concreta de cada entidad piloto. También se preparó un inventario de los sistemas de información disponibles y la información requerida para calcular los costos.

La selección de los proyectos piloto se basó en el volumen, la diversidad, y la disponibilidad de información de costos. El presupuesto del proyecto piloto cubría aproximadamente el 38% del total de gastos presupuestados del Estado de São Paulo en 2011 (cuadro 6.3).

El primer piloto fue la Fundación Casa debido a su experiencia previa en materia de información de costos. Tenía unas 146 unidades que atendían a aproximadamente 11.000 delincuentes juveniles y era operada por 13.000 empleados. A cada joven se le brindaban cinco comidas diarias, educación (a cargo de la SEE), atención de la salud (a cargo de la SS), terapia, asistencia social, alojamiento y seguridad. La Fundación Casa genera información sobre los gastos operativos por joven y por centro de costos.

La SEE era el principal empleador del estado, con 5.350 escuelas que brindaban educación primaria, secundaria, de adultos y de jóvenes para 5,1 millones de estudiantes. Si bien se disponía de información básica sobre las características de las escuelas, no se disponía de información en materia de costos.

La SS era la entidad más compleja del estado, con 3.148 unidades que incluían 1.199 clínicas especializadas, 125 hospitales especializados y 494 hospitales generales. El volumen y la complejidad del sector salud requirieron

CUADRO 6.3 PRESUPUESTO 2011 DE LOS PROYECTOS PILOTO
(en millones de reales)

Entidad	Personal	Bienes y servicios	Inversión	Total	Porcentaje
Secretaría de Administración Penitenciaria	1.498	665	513	2.676	3
Secretaría de Educación	12.168	6.697	747	19.612	21
Secretaría de Salud	2.583	9.039	766	12.388	13
Fundación Casa	455	345	25	825	1
Subtotal de proyectos piloto	16.704	16.746	2.051	35.501	38
Presupuesto total ^a	48.996	34.447	10.182	93.625	100

Fuente: Presupuesto 2011.

^a Excluye las transferencias obligatorias a los municipios, el servicio de la deuda y las sentencias judiciales.



un largo debate sobre los servicios a medir y los centros de costos a estudiar. Por ejemplo, la lista del sistema nacional de salud incluía más de 3.000 procedimientos, cuyo total se consideró impracticable manipular durante la etapa inicial del proyecto.

El otro piloto seleccionado fue la SAP debido a sus similitudes con la Fundación Casa y porque las unidades y los servicios penitenciarios están muy estandarizados. La SAP tenía a su cargo la administración de 148 unidades: una unidad de máxima seguridad, 75 cárceles, 36 centros de detención provisoria, 22 centros de resocialización, 8 centros de progresión penitenciaria y 6 hospitales penitenciarios. La SAP proporcionaba servicios de seguridad, alojamiento, atención de la salud, educación, capacitación, rehabilitación, terapia y apoyo jurídico a aproximadamente 167.000 reclusos que ocupaban 97.000 camas disponibles. Por lo tanto, la sobrepoblación debía considerarse cuidadosamente al analizar la información de costos.

Trabajo de campo e identificación de centros de costos y servicios

La primera actividad fue la utilización de un cuestionario para detallar los servicios prestados, diagramar la estructura de organización e identificar los sistemas y la información disponible. El cuestionario permitió que el equipo del proyecto comprendiera la realidad de cada entidad con sus limitaciones, tradiciones, sistemas y procesos, y determinara qué información estaba disponible y era factible obtener, así como el número de administradores que tomaban decisiones. La FIPE aplicó la metodología Ishikawa para graficar las actividades agrupadas en familias de servicios. Este análisis de los servicios dio lugar a un conjunto de familias de servicios que representaban a la mayoría de las actividades.

El cuestionario era esencial para comprender las metodologías de costos y la información disponible en el Estado de São Paulo. Identificó los métodos de costos utilizados, la información disponible para apoyar la presupuestación y la planificación, y los sistemas utilizados para procesar la información financiera y no financiera. Esta encuesta también permitió determinar cuáles eran los tipos de servicios prestados y los bienes producidos; los principales usuarios o clientes, y la forma en que los administradores usaban la información financiera y de costos, así como las principales dificultades afrontadas para recopilar y analizar la información de costos y financiera. En los casos en los que se carecía de cierta información se adoptaron alternativas. La encuesta se llevó a cabo con la idea de obtener un método sistemático y

CUADRO 6.4 MATRIZ DE COSTOS DE LA SAP

Nivel 1 - Entidad	Nivel 2 - Centro de costos	Subcategorías de los centros de costos	Nivel 3 - Servicios
Secretaría de Administración Penitenciaria	Unidades de prisión	Unidad de detención provisoria	Alimentación, alojamiento, educación y capacitación, atención
		Penitenciaría	de la salud, asistencia social, terapia,
		Prisión masculina	asistencia jurídica, seguridad, reinserción social
		Prisión femenina	
		Prisión de máxima seguridad	
		Unidad de progreso	
		Centro de resocialización	
		Custodia y tratamiento psiquiátrico	
		Programa de reinserción social y ciudadanía	
		Actividades de la administración central	

Fuente: SEFAZ y SAP.

normalizado que se pudiera aplicar en todas las entidades públicas del Estado de São Paulo, en lugar de adoptar una metodología hecha a medida para cada tipo de entidad.

En el cuadro 6.4 se muestra la matriz de costos de la SAP. El nivel 1 identifica la entidad en conjunto; el nivel 2 identifica los centros de costos con características distintas y el nivel 3 define los servicios principales (es decir, el nivel más agregado de servicios que representa a la mayoría de los servicios prestados). En el caso de la penitenciaría, los principales servicios eran seguridad, atención de la salud, educación y capacitación, alimentación, alojamiento, asistencia social, asistencia jurídica y terapia. Además de estos servicios penitenciarios, existe un programa para asistir a los reclusos con su reinserción en la sociedad. Se tuvo en cuenta el conjunto del costo administrativo de la SAP, aunque no se distribuyó por centro de costos o servicio. En el gráfico 6.4 se muestra la relación entre esos servicios y el programa PPA, también esencial para permitir la agregación del costo a nivel de programas.

Otro paso importante era definir los ajustes contables necesarios para convertir la información presupuestaria en información de costos. El SIAFEM

GRÁFICO 6.4 SERVICIOS PRESTADOS POR LA SAP Y SU VINCULACIÓN CON PROGRAMAS DEL PPA



Fuente: SPDR y SAP; PPA 2012-2015.

CUADRO 6.5 AJUSTES DE INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA A INFORMACIÓN DE COSTOS

Gastos presupuestarios ejecutados

Gastos realizados

Gastos comprometidos pero no realizados

Ajustes en el gasto presupuestario

- (-) Gastos comprometidos pero no realizados en el período en curso a realizarse en periodos futuros
- (+) Gastos comprometidos en períodos anteriores y realizados en el período en curso
- (-) Gastos de períodos anteriores pagados en este período
- (-) Existencia de bienes a ser usados en períodos futuros
- (-) Anticipos de caja a ser ejecutados en períodos futuros
- (-) Gastos de capital comprometidos pero no realizados

Ajustes en el gasto de capital

- (+) Consumo de inventario de productos usados en el período
- (+) Gasto incurrido relacionado con los anticipos de caja en períodos anteriores
- (+) Depreciación, amortización, agotamiento

= Costo

Fuente: Machado (2005).

es un sistema contable capaz de integrar información presupuestaria, financiera y contable. Está estructurado de forma tal que permite identificar qué clases de planes de cuentas deben utilizarse cuando se incluye un gasto o ingreso. Dado que los conceptos de costos difieren en cierta medida de los conceptos presupuestarios, era necesario introducir algún ajuste. En virtud de que el SIAFEM adopta un sistema de contabilidad de caja modificado, algunos conceptos de costos, tales como la depreciación y el costo de pasivos futuros (por ejemplo, jubilaciones y otros beneficios sociales) no están cubiertos en esta etapa. Una vez que se implante totalmente la contabilidad en base devengado, el Estado de São Paulo deberá reexaminar este punto. En el cuadro 6.5 se describen esquemáticamente los principales tipos de ajustes.

Labor analítica para apoyar la elaboración del sistema de costos

La ambiciosa propuesta de instaurar una metodología de costos normalizada en todo el sector público requería un volumen sustancial de conocimientos y



estudios para apoyar la toma de decisiones en el proyecto. El proyecto elaboró la documentación detallada en el recuadro 6.2.

RECUADRO 6.2: DOCUMENTACIÓN DEL SISTEMA DE COSTOS

Documentos de trabajo: propósito de definir el alcance del proyecto de costos, adaptado a los sistemas y circunstancias concretos del Estado de São Paulo.

- Clarificación de conceptos:
 - Naturaleza de los servicios públicos y consecuencia para el sistema de costos.
 - Conceptos de costos y opciones y técnicas disponibles.
 - El SIAFEM como fuente de datos de costos: posibilidades y limitaciones.
- Fundamentos para el cuestionario y el trabajo de campo:
 - Modelo conceptual “5P” del sistema de costos de los servicios públicos: objetivos, políticas, proceso y productos, qué observar en el campo.
 - Guía para llevar a cabo el estudio de campo del sistema de costos; definición del cuestionario a utilizar.

Notas técnicas: documentar los sistemas existentes y la información disponible en cada proyecto piloto. El resultado final determinaría los centros de costos y los servicios.

- SS: Centro de costos (hospitales y clínicas).
- SEE: Centro de costos (escuelas).
- SAP: Centro de costos (penitenciarías y prisiones).
- Fundación Casa: Centro de costos (centro de custodia).

Manual de política y procedimientos de contabilidad de costos

- Políticas de contabilidad de costos: principios generales, lista de definiciones y conceptos, normas.
- Procedimientos de contabilidad de costos: guía de implementación general, reglas y procedimientos, consideraciones relativas al sistema de información.

Estrategia de la prueba de concepto: especificaciones de alto nivel del sistema; documentación arquitectónica de alto nivel; documento de requisitos (con detalle de las normas de trabajo); principales especificaciones de los informes y controles de acceso; prototipos de pantallas e informes; estrategia de implementación de la tecnología de la información y comunicación.

Formularios de informes de costos: determinación del contenido del informe de costos.

Nota sobre la estrategia de comunicación: cómo comunicar información de costos a políticos, administradores y público. Debería definirse una cuidadosa estrategia para evitar confusiones de interpretación cuando se publican informes de costos.

Marco de gestión del proyecto: definición de las principales partes interesadas, funciones y responsabilidades.

Estrategia de fortalecimiento de las capacidades y capacitación: identificación de las necesidades de capacitación, definición del contenido de la capacitación y calendario.

Prueba de concepto del sistema informático

Cabe mencionar los requisitos de la metodología para procesar los datos disponibles y transformarlos en datos de costos. En el gráfico 6.5 se muestra un esquema de alto nivel de la prueba de concepto del sistema de costos. La finalidad de la prueba de concepto era probar, en escala reducida, la capacidad para identificar datos de costos y calcularlos automáticamente. Esto se llevó a cabo antes de modificar los sistemas informáticos en uso a los efectos de probar la viabilidad de la propuesta.

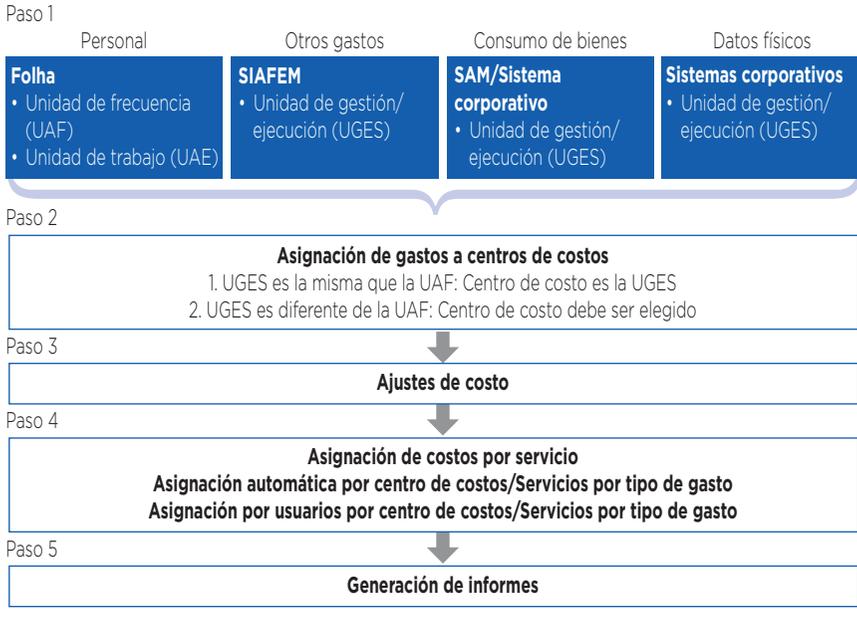
Con la participación de la FIPE y PRODESP, la SEFAZ llevó a cabo una prueba de concepto¹⁵ entre noviembre de 2013 y junio de 2014 para validar la factibilidad del sistema de costos en base a los sistemas de GFP existentes. Sus objetivos eran: i) elaborar un prototipo del sistema de información con un alcance funcional limitado y capacidad para procesar información proveniente de los sistemas originales, asignar costos para cada centro de costos y cada servicio, y generar informes utilizando filtros básicos (períodos de tiempo, centros de costos y servicios),¹⁶ y ii) confirmar que los informes generados por el prototipo contengan información puntual, significativa y confiable que pueda utilizarse para el análisis de costos dentro de un período de proceso adecuado y con suficiente desagregación de la información.

El alcance de la prueba de concepto se amplió considerablemente en 2014, tanto a nivel institucional como en lo referente a la cobertura de partidas de gastos. Se incluyeron procesos originales para ajustar y asignar los costos para cada centro de costos y servicio, en relación con los gastos de personal y un conjunto limitado de gastos restantes en dos direcciones regionales de educación de la SEE y dos oficinas de coordinación penitenciaria de la SAP.¹⁷ Durante su implementación, se añadieron siete hospitales de

¹⁵ Una prueba de concepto permite demostrar las capacidades de un sistema informático en una escala pequeña y en forma controlada. La elaboración de una prueba de concepto puede ayudar a las organizaciones a probar la factibilidad de un proyecto informático sin tener que incurrir en el costo total de su desarrollo.

¹⁶ Los filtros se utilizan para incluir diversas dimensiones de datos en los informes generados por un sistema de información. La inclusión de un número mayor de dimensiones en un informe aumenta la complejidad de su proceso y, a la vez, requiere que se recopilen y procesen datos procedentes de otros sistemas de información por cada dimensión adicional del informe.

¹⁷ En la SEE se estudiaron las siguiente áreas: i) la Dirección Regional de Educación Norte II, que abarca 70 escuelas, y ii) la Dirección Regional de Educación de Itaquaquecetuba, que abarca 58 escuelas. En el caso de la SAP, el análisis cubrió: i) la oficina de

GRÁFICO 6.5 ESQUEMA DE ALTO NIVEL: PRUEBA DE CONCEPTO

Fuente: Elaboración propia.

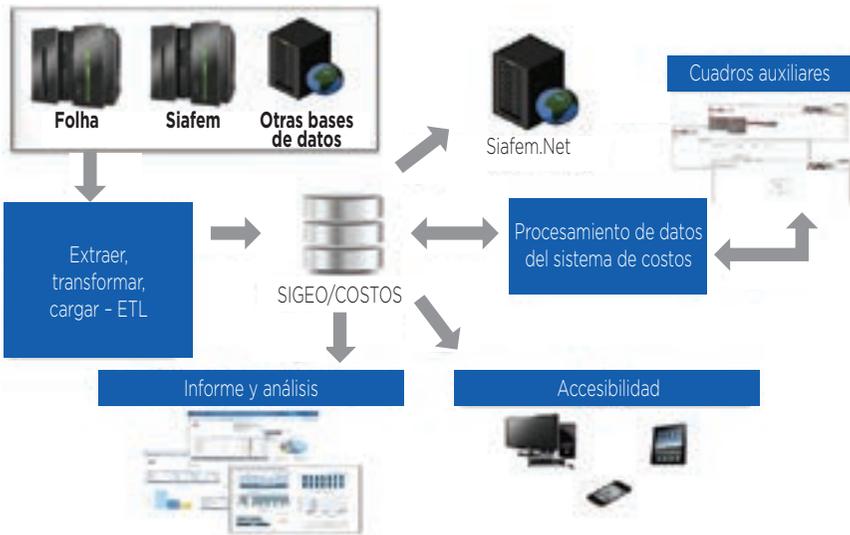
la SS y se amplió el alcance en la SEE para incluir las 95 direcciones regionales de educación, que gestionaban 5.300 establecimientos educativos (escuelas). El objetivo era cubrir entre el 80% y el 85% de todos los costos de cada sector, incluidos los costos de personal, servicios públicos (agua, electricidad y telefonía), servicios de limpieza y servicios específicos de cada sector, como lavandería y servicio de comidas en el sector salud. La FIPE documentó los procesos y las medidas tomadas en las entidades, así como los parámetros utilizados para asignar algunos gastos por servicios, como los parámetros de lavandería de los hospitales. En el gráfico 6.6 se muestra el proyecto del prototipo del sistema de costos.

Informes de costos y análisis de costos

La preparación de informes de costos y el análisis de costos son las actividades más incipientes y requieren más trabajo para finalizarlas. La SAP ya

coordinación de la región metropolitana, con 28 unidades penitenciarias, y ii) la oficina de coordinación de la región central, con 23 unidades penitenciarias.

GRÁFICO 6.6 PROYECTO DE TIC DEL PROTOTIPO DEL SISTEMA DE COSTOS



Fuente: Empresa de Procesamiento de Datos del Estado de São Paulo (PRODESP).

realizó un estudio de costos de sus operaciones, pero luego de finalizado, se elaboró el modelo conceptual de la información no financiera, o sea, no relacionada con el costo. Las informaciones no financieras son por ejemplo cantidad de reclusos, cantidad de estudiantes, capacidad de cada escuela, etc. Se clasificaron 147 unidades como centros de costos (cárceles, centros de rehabilitación, centros de progresión penitenciaria, centros de detención provisoria, hospitales y unidades de máxima seguridad). Los gastos de funcionamiento iniciales identificaron cierto desperdicio. Los altos costos en algunas unidades eran costos fijos. Sin embargo, en aquel momento no era posible identificar el costo por tipo de servicio prestado (seguridad, alimentación, alojamiento, educación, capacitación, asesoría legal y terapia, entre otros). La información disponible en el SIAFEM ha hecho posible obtener datos sobre los gastos reales de cada unidad administrativa aunque, en aquel momento, esto no podía caracterizarse como información de costos. La razón era la incapacidad para atribuir costos administrativos a los servicios y determinar los bienes y servicios consumidos en lugar de adquiridos.

La práctica común de computar el costo promedio entraña el riesgo de malinterpretación. Por ejemplo, en igualdad de circunstancias, la sobrepoblación de una prisión disminuye su costo promedio debido a que un mayor



número de reclusos comparten los mismos costos fijos. El bajo costo promedio puede ser un indicador de baja calidad de servicio y no de eficiencia. Un informe de costos que no considere la calidad del servicio prestado tiene serias limitaciones.

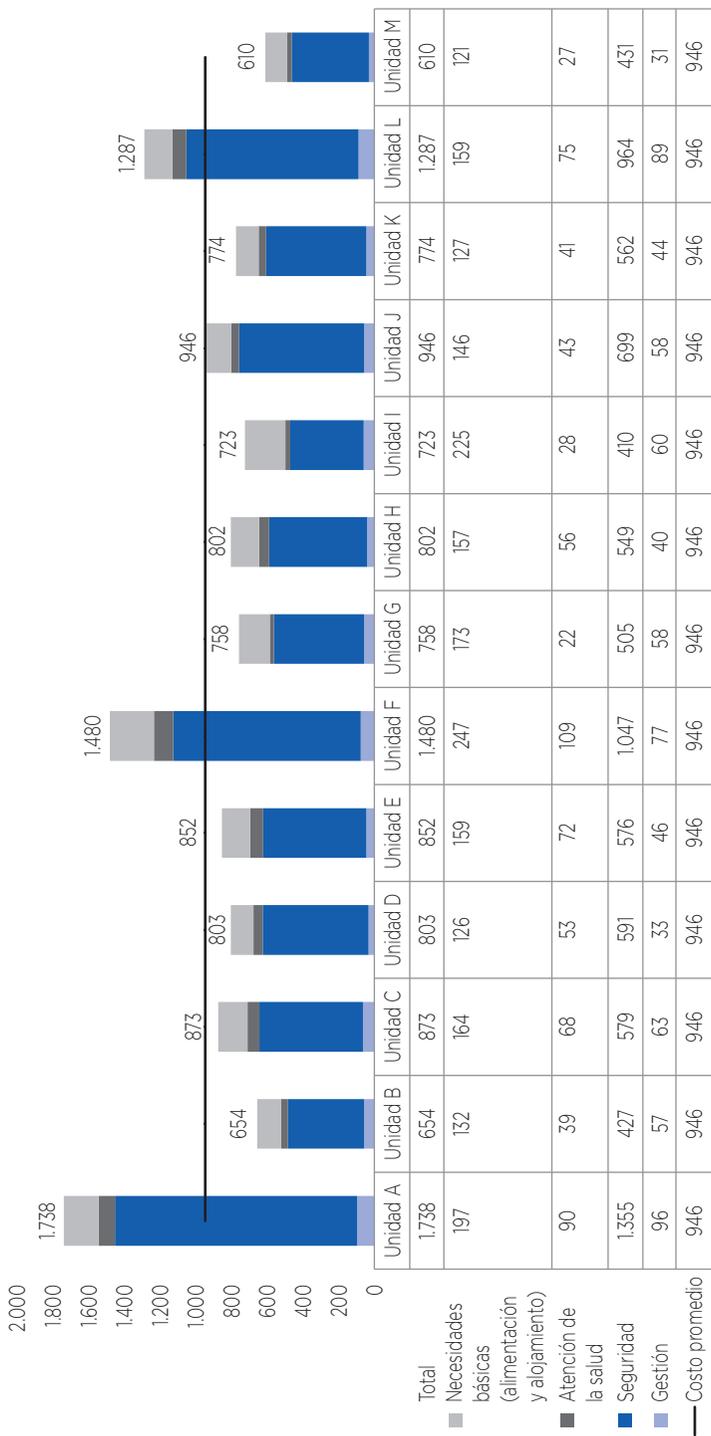
Se elaboró una planilla de informe de costos (gráfico 6.7). El ejemplo presenta los gastos de cada modalidad de reclusión, luego descompone los gastos por categoría específica de prisión —el centro de progresión— y por último los descompone por servicio. Aunque la información sobre gastos incurridos por centro de costos podría ser útil para fines presupuestarios, dice poco sobre el costo de los servicios. La finalidad del análisis de costos es responder a preguntas como: ¿influye en el costo el tamaño de las prisiones? ¿cómo afecta la sobrepoblación al análisis de costos? ¿es posible definir un rango de variaciones de costos en el que se considera adecuado el costo de los centros de costos normalizados o del servicio? Esta es una etapa que requiere más desarrollo.

Lo mismo se aplica al uso de información de costos en el proceso de toma de decisiones. Como los informes aún no son definitivos y la calidad de la información requiere ciertos ajustes, todavía no han sido distribuidos a las principales autoridades encargadas de tomar decisiones, como, por ejemplo, el gobernador del estado y los secretarios de estado. Se estima que hacia fines del período de implementación del sistema en 2016, se generará información periódica, que se tendrá en cuenta en las deliberaciones referentes a la eficiencia de los centros de costos a lo largo del tiempo, la comparación de costos entre los centros de costos similares y la detección de buenas prácticas que pueden replicarse en otros lugares.

CONCLUSIONES

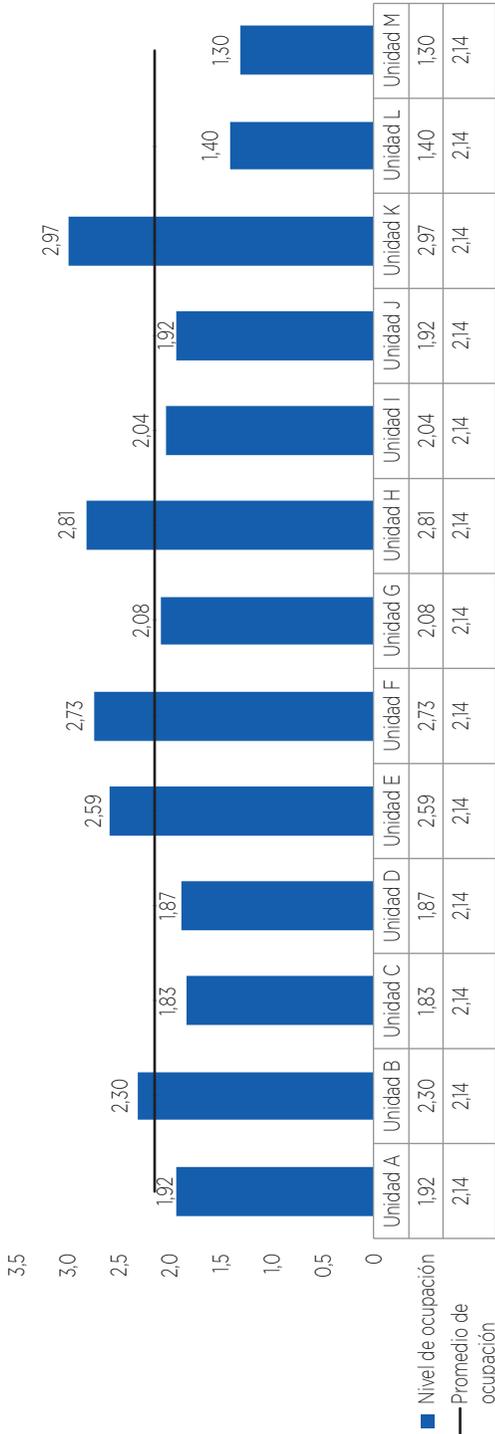
Los cuatro años de experiencia acumulada construyendo el sistema de costos del servicio público del Estado de São Paulo, Brasil, han confirmado las expectativas previas sobre los multifacéticos desafíos del proyecto. Este capítulo concluye reseñando estos desafíos, que se superaron con mayor o menor éxito. La conclusión, por lo tanto, se centra en las enseñanzas valiosas que los consultores internacionales y su cliente —así como otros interlocutores— han derivado en el proceso. Estas enseñanzas sirven de base para formular algunas recomendaciones a los gobiernos que estén interesados en emprender un proyecto similar.

GRÁFICO 6.7 EJEMPLO DE DECLARACIÓN DE COSTOS DE LA SAP (PENITENCIARIAS MASCULINAS: COSTO MENSUAL POR PRESO EN R\$)



(continúa en la página siguiente)

GRÁFICO 6.7 EJEMPLO DE DECLARACIÓN DE COSTOS DE LA SAP (PENITENCIARIAS MASCULINAS: COSTO MENSUAL POR PRESO EN R\$) (continuación)



Fuente: SEFAZ y Yamazaki (2012).

Tal vez el mayor desafío es formar y mantener una coalición de interlocutores. Para una secretaría o Ministerio de Hacienda, como anfitrión del sistema de costos, los principales interlocutores son el personal de planificación y presupuestación, las autoridades a nivel estatal, así como los directores, gerentes generales y jefes operativos de las entidades ejecutivas. Todos estos interlocutores son posibles usuarios de la información de costos, ya sea porque sus decisiones y medidas tienen consecuencias en materia de costos, o porque están encargados de reducir estos sin sacrificar el servicio. Sin embargo, no es fácil interesar a las autoridades en las consecuencias de esos costos. Análogamente, no es fácil asegurar la cooperación de los gerentes, ya que tienden a considerar la búsqueda de costos como preludio de la reducción de sus presupuestos. Por consiguiente, movilizar y mantener el interés y el apoyo del núcleo de interlocutores es primordial para el éxito del proyecto del sistema de costos. En cierto modo, un indicador del éxito es la medida en que los posibles usuarios se convierten en usuarios efectivos de la información de costos.

Delimitar la intersección del suministro de información de costos y la demanda de la misma probablemente sea otro desafío importante del diseño de un sistema de costos del servicio público. Existen muchísimos conceptos de costos para satisfacer casi cualquier necesidad concebible. A menos que los posibles usuarios puedan revelar sus preferencias, la probabilidad de esa intersección será baja; y, en particular, el diseñador del sistema de costos debe estar muy informado sobre el ámbito operativo y de toma de decisiones para ofrecer un conjunto reducido de conceptos de costos alternativos a la consideración de los posibles usuarios. La conclusión es que sería mejor reducir el elemento subjetivo focalizando la información requerida racionalmente para llevar a cabo las responsabilidades de una función de organización dada, en lugar de basar el diseño del sistema de costos en preferencias inestables y el conocimiento imperfecto de distintos usuarios. Después de todo, con el tiempo las personas entran y salen de los cargos oficiales. Por lo tanto, un sistema de información institucional debería anclarse en las funciones institucionales.

Es importante señalar que la falta de suficiente experiencia internacional en la implementación de sistemas contables de costos del servicio público para la totalidad de una administración impuso una carga adicional al proyecto. El Estado de São Paulo tuvo que realizar una inversión significativa en estudio e investigación y elaborar un sistema complejo, así como definir el alcance y los parámetros del proyecto. Por esa razón, la implementación fue muy cuidadosa, ya que el Gobierno no quería publicar información de costos



antes de estar totalmente seguro de su exactitud. En el proyecto se dedicó considerable tiempo a conocer sobre las especificaciones y a diseñar y calcular la información de costos de manera tal que pudiera ser práctica, de fácil uso para el usuario y eficaz en función de los costos. El proyecto —cuya implementación se estimó inicialmente que tardaría dos años— se amplió a cuatro años para contemplar todas estas circunstancias. Un elemento positivo fue la estabilidad administrativa y el apoyo político durante el período, lo cual facilitó la implementación. Esto permitió establecer un cronograma de implementación más flexible.

Luego de reflexionar sobre las experiencias, el mérito del plan básico adoptado en el proyecto del sistema de costos del Estado de São Paulo resulta convincente. El plan tiene seis etapas sucesivas, la primera fue la selección de las entidades piloto, en la segunda se brinda el fundamento conceptual para la subsiguiente labor de campo y estudios de casos. La tercera etapa requiere estudios de los sistemas de prestación de servicios de modo tal que el sistema de costos se base en las realidades de cada contexto organizativo. A los efectos de prevenir la proliferación de sistemas adaptados a la medida que produzcan información no comparable, en la cuarta etapa se elabora un manual de políticas y procedimientos de contabilidad de costos para generalizar las enseñanzas obtenidas de las entidades piloto. La quinta etapa consiste en definir las especificaciones informáticas y la prueba de la solución. La etapa final es la producción sistemática de informes de costos y el subsiguiente análisis de costos. Mantener el delicado equilibrio de la uniformidad de principios y la flexibilidad de las aplicaciones requiere pericia profesional.

Por último, preparar, diseñar e implementar un sistema de costos del servicio público ha tomado más tiempo y recursos que lo proyectado inicialmente. Dado que costo es una palabra de uso tan común, la complejidad de la medición de costos y los sistemas de costos se subestima invariablemente. Además, los detalles de la prestación de servicios son tan fascinantes que se tiende a pasar por alto las cada vez más arbitrarias asignaciones de costos necesarias para atribuir costos a las actividades. A menos que se tenga en mente que el objetivo de un sistema de costos es determinar costos y utilizar la información de costos para perfeccionar la asignación de recursos y la toma de decisiones, es probable que se emplee demasiado tiempo y recursos recopilando datos no financieros. Esto requiere que un director de proyecto eficaz reserve tiempo y recursos suficientes para generar datos de costos a los efectos de evitar que el proyecto del sistema de costos se vuelva demasiado caro.

Dadas la dimensión del Estado de São Paulo y la complejidad de los servicios públicos prestados, el proyecto llevado a cabo es relevante para otros gobiernos nacionales y subnacionales. El enfoque adoptado y la capacidad para lograr el objetivo de generar información de costos —que añade una nueva dimensión al servicio público— han demostrado que es factible implementar una solución que, aunque exigente por su naturaleza, es menos compleja que la implementación global de una solución sofisticada como la metodología del costo basado en la actividad, que ha resultado muy onerosa y difícil de mantener en el sector público.

Desde el punto de vista de los recursos invertidos en el proyecto, la SEFAZ creó una división con ocho analistas financieros, contrató consultores del FMI y la FIPE para trabajar en el diseño conceptual y la implementación, y movilizó a su empresa informática (PRODESP) para desarrollar el sistema informático. Se estima que la implementación del proyecto insumirá cuatro o cinco años en total.

El siguiente desafío será utilizar la información de costos para influir en la asignación presupuestaria y las decisiones financieras, y como parte de la evaluación del desempeño de los programas y las entidades. Sin embargo, esto será abordado en la siguiente etapa del proyecto. Por consiguiente, las principales enseñanzas del sistema de costos del Estado de São Paulo son las siguientes:

- **Mantener el alcance sencillo y realista:** la experiencia ha demostrado que generar datos financieros y no financieros adicionales en el sector público es todo un desafío. Por lo tanto, es importante elegir una metodología que preferiblemente adopte una asignación directa de costos a un pequeño número de factores sencillos de costos. En cada entidad, el número de servicios no debería superar la docena.
- **Utilizar los sistemas y la información disponibles tanto como sea posible:** antes de invertir tiempo y recursos en elegir la estructura de costos ideal, es importante dedicar tiempo a esquematizar y comprender los sistemas y la información disponible. La capacidad de las entidades ejecutivas para dedicar tiempo adicional a añadir detalles y recopilar información financiera y no financiera es muy limitada. La mejor alternativa sería efectuar pequeñas adaptaciones al sistema y los procedimientos existentes en lugar de elaborar sistemas específicos y focalizados.
- **Utilizar los proyectos piloto para estudiar las circunstancias actuales y familiarizar a los analistas financieros con los conceptos de**



costos: el uso de proyectos piloto reducirá la complejidad y facilitará la organización y persuasión. Las soluciones integrales aplicables a todas las entidades en un solo paso son muy riesgosas y onerosas. La Secretaría de Hacienda debe demostrar capacidad para generar resultados rápidamente. De lo contrario, hay riesgo de fatiga, y las prioridades conflictivas tenderán a reducir la disponibilidad de recursos.

- **Detectar múltiples usos y usuarios de la información de costos:** la información de costos debería servir para varios propósitos y responder a varias necesidades. El enfoque adoptado en el Estado de São Paulo logró definir los servicios a un nivel que le resultara útil a jefes de programas y planificadores. También involucró a las entidades ejecutivas en la definición de los servicios y la forma en que se recopilaría y manipularía la información.
- **Utilizar una fase de prueba de concepto para someter a prueba la solución informática antes de desarrollar el sistema informático completo:** es importante tener un sólido diseño conceptual del sistema de costos, así como dedicar tiempo a probar la solución informática fuera de la base de datos financiera principal a modo de prototipo. Es mucho más fácil efectuar cambios y adaptaciones a pequeña escala en esta etapa que efectuarlos en un sistema que ya opera con la totalidad de la base de datos.
- **Invertir tiempo para entender las necesidades de los principales interlocutores y comunicarse en un lenguaje que sea familiar a sus intereses:** dado que cada sector es diferente y complejo, resulta importante invertir tiempo en comprender las peculiaridades y necesidades concretas de cada interlocutor. También es importante tener en mente que un sistema que sirva a todo el Gobierno tendrá limitaciones para responder a todas las necesidades. Por lo tanto, debería quedarles claro a los interlocutores lo que un sistema genérico puede brindar. Un sistema de costos genérico podrá responder a las necesidades de las autoridades de alto nivel (el gobernador, secretarios de estados, directores ejecutivos de entidades) y, en cierta medida, a la primera línea de gerentes de los principales centros de costos (hospitales, escuelas, cárceles); no podrá responder, sin embargo, a todas las necesidades de los mandos medios de cada entidad.
- **Ante todo, instalar una buena estructura de proyecto para gestionar el proyecto de costos:** la experiencia ha demostrado que es importante que el Gobierno asigne gente dedicada a elaborar el sistema de costos. También es importante incorporar asesoramiento externo

para aprender nuevas ideas y conceptos. Por último, debe definirse un proceso de toma de decisiones bien estructurado para separar las decisiones estratégicas, tácticas y operativas. Dada la magnitud de un sistema de costos, es importante contar con una división permanente en el departamento de contabilidad que sea capaz de mantener el manual de costos, especificar el sistema de costos, analizar datos y generar información de costos.

- **Tener en cuenta el ciclo político y evitar implementar el sistema durante la transición administrativa.** Un proyecto de semejante complejidad debe iniciarse al principio de una nueva administración, ya que es probable que el desarrollo y la implementación tomen tres o cuatro años. Si no se dispone de este tiempo, los diseñadores deben focalizar el proyecto en dos fases: la primera, orientada a la definición y el diseño del sistema, y la segunda, orientada a las modificaciones del sistema informático y a la generación de los informes de costos y el correspondiente análisis de costos. En teoría, la producción permanente de informes de costos debería empezar al comienzo del ejercicio para sacar provecho de la ejecución total del presupuesto y evitar distorsiones de cálculos, ya que existe una tendencia a que se produzcan algunos gastos estacionales que tal vez no se registren si el proceso comienza en el transcurso del año. Esto debería estar unido a una buena estrategia de comunicación, ya que será necesario explicar a los interlocutores internos y externos lo que implica la nueva información de costos, ya que será distinta en formato y contenido a la información aportada por otros informes financieros y presupuestarios.

REFERENCIAS

- AGA (Association of Government Accountants). 2009. *Managerial Cost Accounting in the Federal Government: Providing Useful Information for Decision Making*. Alexandria, VA: Association of Government Accountants.
- Blocher, E. J., D. Stout, P. Juras y G. Cokins. 2008. *Cost Management: A Strategic Emphasis*. 4.ª edición. Boston, MA: McGraw-Hill/Irwin.
- Brasil, Secretaría del Tesoro Nacional. 2015. *Sistema de Custos do Governo Federal*. Disponible en: www.tesouro.fazenda.gov.br/custos.
- Brimson, J., y J. Antos. 1998. *Activity-Based Management for Service Industries, Government Entities, and Non-Profit Organizations*. Nueva York, NY: John Wiley & Sons.
- Chan, J. L., V. Holanda y M. F. Pessoa. 2012. "The Nature of Public Services and Implications for Cost Systems." Nota Técnica 1, Proyecto Sistema de Costo del Servicio Público, Estado de São Paulo, Brasil (inédita).
- Cooper, R. y R. S. Kaplan. 1999. *The Design of Cost Management Systems*. 2.ª edición. Nueva Jersey, NJ: Prentice-Hall.
- Di Francesco, M., y R. Barroso. 2014. "Research Report on Brazilian Subnational Governments' Experiences with Public Sector Costing." Informe No. 93895-BR. Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- Holanda, V., F. Lattman-Weltman y F. Guimarães. 2010. *Sistema de Informação de Custos na Administração Pública Federal: uma Política de Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Holanda, V. y M. Pessoa. 2011. "Brazil: Challenges in Implementing a Costing System for the Public Sector." IMF Public Financial Management Blog (febrero de 2014). Disponible en: www.pfm-blog.org.
- Ingram, R. W. 1992. "Cost Evaluation." En: N. G. Apostolou y D. L. Crumbley (eds.), *Handbook of Government Accounting and Finance*. 2.ª edición. Capítulo 20. Nueva York, NY: John Wiley & Sons.
- Kelley, J. T. 1984. "Costing Government Services: A Guide for Decision Making." Chicago, IL: Government Finance Research Center of the Government Finance Officers.
- Khan, A. 2000. *Cost and Optimization in Government*. Westport, CT: Quorum Books.
- Machado, N. 2005. *Sistema de Informação de Custo: Diretrizes para Integração ao Orçamento Público e a Contabilidade Governamental*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

- Machado, N. y V. B. Holanda. 2010. "Diretrizes e Modelo Conceitual de Custos para o Setor Público a partir da Experiência no Governo Federal do Brasil". *Revista de Administração Pública*, 44 (4): 791-820, julio/agosto. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Nueva Gales del Sur, Tesoro. 2006. "What you Do and Why: An Agency Guide to Defining Results and Services." Policy and Guidelines Paper TPP 06-9, septiembre de 2007. Sidney: New South Wales Treasury. Disponible en: www.treasury.nsw.gov.au.
- . 2007. "Service Costing in General Government Sector Agencies." Policy and Guidelines Paper TPP 07-3, junio de 2007. Sidney: New South Wales Treasury. Disponible en: www.treasury.nsw.gov.au.
- Nueva Zelanda, Tesoro. 2014. "New Zealand Treasury Instructions 2014, Section V, Cost Accounting Policy Parameters." Auckland: Tesoro de Nueva Zelanda. Disponible en: www.treasury.govt.nz.
- Robinson, M. 2007. *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave MacMillan.
- Thompson, F. 1999. "Cost Measurement and Analysis". En: R. T. Meyer (ed.), *Handbook of Government Budgeting*, págs. 381-411. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Xia, S-Z., G-D. Zhao y J-K. Xia. 2009. *Introduction to Administrative Costs*. Guangzhou: Sun Yat-sen University Press. [En chino.]
- Xu, Z-Z. y G-H. Zhang. 2008. *Lowering and Optimizing Government Cost*. Beijing: National Academy of Governance Press. [En chino.]
- Yamazaki, R. 2012. "Sistema de Custos dos Serviços Públicos do Estado de São Paulo". Presentación en el Seminario de Costo Público. Brasilia, DF: Conselho Federal de Contabilidade. Disponible en: www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-renop/scsp_sp.pdf.
- Zimmerman, J. L. 2011. *Accounting for Decision Making and Control*. 7.ª edición. Boston: McGraw-Hill/Irwin.
- Zhou, Z-H. y X-Z. He. 2001. *On Government Cost*. Beijing: People's Publishing House. [En chino.]

Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina: aspectos estratégicos y desafíos pendientes

Gerardo Uña y Carlos Pimenta

INTRODUCCIÓN

Los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) son sistemas de información de soporte a la gestión presupuestaria, financiera y contable del sector público que promueven una mejor gestión de las finanzas públicas con el registro único de las operaciones de ingresos y gastos de las distintas áreas de la administración pública, permitiendo la integración de los procesos presupuestarios, contables, de tesorería y de gestión de la deuda pública, y la generación de los correspondientes estados financieros.

Un proceso exitoso de implantación de un SIAF posibilita la generación de información financiera oportuna, relevante y confiable, y contribuye al logro de la disciplina fiscal, la eficiencia en la asignación de los recursos, la eficiencia operacional y la transparencia fiscal. De esta manera, los SIAF constituyen una herramienta potente para mejorar la gestión financiera pública (GFP) de los países, con características propias de proyectos de alta complejidad que demandan significativos recursos humanos y financieros.

En América Latina todos los países tienen un SIAF y es una de las regiones con mayor presencia de este tipo de sistema. Basta mencionar que al año 2011, el 45% de los proyectos culminados por el Banco Mundial con participación sustancial de componentes de tecnologías de la información y comunicación (TIC) relacionados con la gestión financiera correspondían a países de

esta región, es decir, 25 proyectos de un total de 55 (Dener, Watkins y Dorotinsky, 2011). A su vez, desde mediados de los años noventa, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha financiado 15 proyectos de inversión a nivel nacional relativos al fortalecimiento de la GFP en países de América Latina (BID, 2010), y la gran mayoría incluye a un SIAF.

Luego de más de dos décadas de funcionamiento de estos sistemas, varios países de la región iniciaron un proceso de modernización de sus SIAF. Tal es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Cada uno de esos países se encuentra en distintas fases y avances de implantación de una nueva versión de los SIAF. Sin embargo, pese a las diferencias institucionales y los distintos niveles de desarrollo de los sistemas, se identifica un conjunto de aspectos estratégicos que deben ser considerados y definidos para promover el mejor diseño e implementación de los SIAF y así lograr los beneficios que se proponen con su adopción. Entre ellos, se pueden mencionar la economía política del proyecto, la estrategia de desarrollo (bajo una modalidad *in-house*, tercerizado o la parametrización de un *software* de mercado), la garantía del *software*, las pruebas de aceptación, y la estrategia de implementación y mantenimiento de los sistemas.

A los fines de aportar conocimientos para la optimización de los proyectos de actualización de los SIAF, el presente capítulo tiene dos objetivos principales. En primer lugar, analizar las principales características y el nivel de desarrollo de los proyectos SIAF en la región de América Latina, incluido un análisis de la evolución de aquellos que se encuentran en una etapa de actualización, para presentar la situación actual de estas iniciativas. En segundo lugar, identificar aspectos estratégicos que deben ser considerados en la implantación de una nueva versión de SIAF, como por ejemplo la gestión del proyecto, la integración de sus principales funciones, las definiciones funcionales y tecnológicas del sistema, así como la priorización de esfuerzos en las distintas etapas de desarrollo e implementación.

Este capítulo se estructura en cuatro secciones. En la sección 1 se realiza una breve aproximación teórica sobre la GFP y los SIAF. En la sección 2 se describen las principales características de los SIAF actualmente en funcionamiento y de los proyectos destinados a su actualización y fortalecimiento. La sección 3 contiene un análisis detallado de los aspectos clave a considerar para el desarrollo e implementación de un SIAF en el caso de América Latina: la economía política de un proyecto SIAF; el modelo conceptual y la dirección y gestión del proyecto; la definición de la estrategia de desarrollo; el fortalecimiento de la gestión presupuestaria, contable y financiera,

y el nivel de integración de esas funciones; la implementación de una Cuenta Única del Tesoro (CUT) como uno de los módulos del SIAF; la priorización de esfuerzos en el desarrollo del proyecto; la relevancia de la etapa de pruebas (*testing*); el período de garantía y la estrategia de mantenimiento del sistema, y la gestión del cambio. Finalmente, en la sección 4 se presentan las principales conclusiones y se plantean futuros desafíos en relación con la implementación de los SIAF en la región.

LA GFP Y LOS SIAF

Los SIAF como instrumentos de la GFP

La GFP es un concepto amplio y complejo, que abarca diversas dimensiones, tales como el entendimiento de la economía política de las instituciones públicas, el conocimiento de diversos campos y disciplinas como el derecho, los sistemas de gestión, la teoría de las organizaciones, las ciencias de la computación y la gestión de los recursos humanos, entre otros (Allen, Hemming y Potter, 2013).

De esta forma, el concepto de GFP adopta una definición de tipo “paraguas” que cubre un conjunto de elementos administrativos, herramientas y sistemas de gestión destinados a producir información, procesos y reglas que contribuyen a brindar soporte a las decisiones de política fiscal, a la vez que proveen instrumentos para la implementación de esas decisiones (Cangiano, Curristine y Lazare, 2013). A su vez, la GFP también puede ser definida como un conjunto de procesos e instrumentos que se relacionan entre sí de manera directa e indirecta, que permiten realizar estimaciones y proyecciones macroeconómicas, captar y asignar recursos y reportar los resultados financieros (Schick, 2013). Dentro de este conjunto de procesos e instrumentos es posible mencionar las reglas fiscales, los consejos fiscales, el marco de gasto de mediano plazo, el presupuesto basado en resultados y los SIAF.

Los principales objetivos de la GFP presentan un orden jerárquico: mantener la solvencia fiscal, promover la asignación eficaz de los recursos y promover la provisión eficiente de los bienes y servicios públicos.¹ Para el logro de tales objetivos es necesario que los instrumentos y sistemas incluidos en la GFP funcionen de forma adecuada e interrelacionada, en un marco de

¹ Véase Schick (1998).

institucionalidad y con una apropiada estabilidad de las normas, estructuras organizativas, procesos y roles.

En ese sentido, los SIAF tienen un alto potencial para contribuir a la GFP, ya que contribuyen a generar información oportuna y de calidad, promueven la implementación de procesos optimizados y brindan soporte para el funcionamiento de las reglas asociadas a la gestión financiera del sector público.

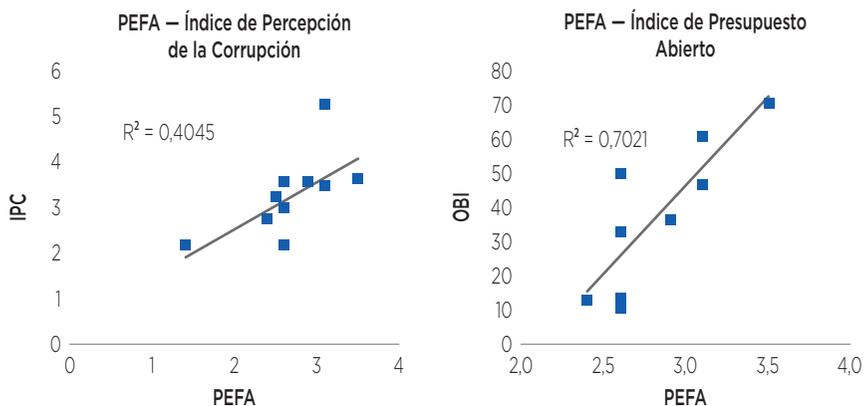
Uno de los objetivos centrales de un SIAF es la generación de información financiera que facilite la toma de decisiones. Para que ello sea posible, es necesario que la información generada cumpla con tres condiciones básicas: ser oportuna, relevante y confiable. Si la información cumple con estas tres características básicas, actúa como insumo central para la toma de decisiones relativas a la política fiscal y para promover un desarrollo más sólido y sustentable de las iniciativas de mejora de la gestión pública. El buen funcionamiento de un sistema de información financiero-contable es la base de la capacidad del Gobierno para asignar y utilizar los recursos públicos de manera eficaz y eficiente (Dorotinsky y Watkins, 2013).

Además, la generación de información financiera a través de los SIAF es relevante para la transparencia fiscal, es decir, para la claridad, confiabilidad, frecuencia, puntualidad, pertinencia y apertura de la información publicada sobre la situación pasada, presente y futura de las finanzas públicas (FMI, 2012).² Todos estos son elementos críticos de la eficacia de la formulación de políticas fiscales.

Igualmente, los SIAF son muy importantes para la modernización de la gestión pública como un todo, principalmente debido a su carácter integrador de las diversas funciones administrativas en el sector público, vinculando la GFP con la gestión de personas, de bienes y de compras públicas, entre otras. En efecto, la evolución de los SIAF en América Latina se ha visto afectada por cambios en la administración pública, desde un enfoque que enfatizaba solamente la legalidad y los controles formales hacia un enfoque más gerencial. En este sentido, los SIAF pueden apoyar los procesos decisivos

² Por claridad se entiende la facilidad con la cual los usuarios pueden comprender esos informes; confiabilidad se refiere a la medida en que los informes reflejan la verdadera posición financiera del gobierno; frecuencia es la regularidad con la que se publican los informes; puntualidad hace referencia al rezago de divulgación de los informes; pertinencia se relaciona con la medida en la que estos informes brindan la información que se necesita para tomar decisiones eficientes, y apertura se liga a la facilidad para el público de comprender las decisiones de política fiscal, influir en ellas y responsabilizar por ellas al gobierno.

GRÁFICO 7.1 RELACIÓN ENTRE LOS RESULTADOS PEFA Y LOS ÍNDICES DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y DE PRESUPUESTO ABIERTO



Fuente: Elaboración propia.

Nota: El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) clasifica a países y territorios según las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en su sector público. El puntaje de un país o territorio indica el nivel percibido de corrupción del sector público en una escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio). El Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por las siglas de *Open Budget Index*) se calcula con base en un promedio simple de las respuestas a las 95 preguntas de la Encuesta relacionadas con la transparencia presupuestaria, y le asigna a cada país un puntaje que puede variar entre 0 (muy poca o ninguna información) y 100 (información muy detallada).

más allá de los temas fiscales, contribuyendo a la modernización de la administración pública como un todo, en la búsqueda de una mayor eficiencia en la provisión de mejores servicios públicos por parte del Estado (Farías y Pimenta, 2012).

Un creciente número de investigaciones empíricas destacan la relación positiva entre la transparencia fiscal, los resultados fiscales, las percepciones de solvencia fiscal y la calidad de la GFP (FMI, 2012). Sin embargo, si bien desde finales de los años noventa se han dado pasos significativos para mejorar la transparencia de los datos fiscales, la crisis del año 2008 demostró que incluso en las economías avanzadas todavía existen debilidades sobre la cobertura de la información de la situación fiscal, sus perspectivas y los riesgos asociados. Asimismo, también es posible observar una relación directa entre mejores resultados de evaluación de los indicadores del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por las siglas de *Public Expenditure and Financial Accountability*)³ e índices de percepción de la corrupción y de presupuesto abierto (gráfico 7.1).

³ Para más detalle sobre este instrumento, véase www.pefa.org.

Asimismo, se puede identificar una relación positiva entre una buena calidad de la GFP y consecuentemente una mayor credibilidad fiscal, con el desarrollo económico de los países, no como causa única, pero sí como un factor adicional en este contexto (De Renzio, Andrews y Mills, 2011). De acuerdo con Dener y Min (2013), durante la última década, la utilización de los SIAF se convirtió en una pieza crítica para mejorar la transparencia del presupuesto público. La publicación de la información de las finanzas públicas para los ciudadanos a través de los SIAF contribuye a mejorar la transparencia fiscal si los datos financieros publicados son exactos, de fácil acceso y relevantes. A su vez, estos autores señalan que la transparencia fiscal puede mejorar la confianza en el Gobierno, si los ciudadanos interpretan que los motivos para publicar la información financiera se mantienen en forma positiva y transparente durante largos períodos de tiempo. Sin embargo, también señalan que el diseño de soluciones SIAF robustas para capturar todas las actividades financieras, así como la publicación de datos financieros de manera transparente, continúan siendo grandes desafíos para estos sistemas.

A su vez, la generación de información fiscal durante el año hace una aportación muy importante a la transparencia del presupuesto, ya que requiere que el Gobierno desarrolle los sistemas y las capacidades institucionales necesarias para controlar los gastos agregados del presupuesto y conciliar con las tendencias de ingresos (IBP, 2010).

Pese a los beneficios de los SIAF, se debe considerar que la GFP es un “sistema abierto”, expuesto a presiones cruzadas de distintos orígenes, especialmente de tipo político y económico, que pueden modificar el comportamiento de los responsables de la política con respecto a los objetivos de la GFP. Por lo tanto, si bien es posible analizar los distintos instrumentos que forman parte de la GFP en forma individual, es necesario recordar que su efectiva implementación y funcionamiento estarán fuertemente condicionados por el marco institucional de cada país, es decir, por las normas formales e informales que establecen el marco en el cual los distintos actores realizan sus transacciones (North, 1992).

Principales características de los SIAF

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 (Farías y Pimenta, 2012). Si bien es posible encontrar un conjunto de definiciones sobre el concepto de SIAF en la literatura especializada, en líneas generales todos

comparten los siguientes conceptos básicos: es un sistema de información complejo que contiene las normas financiero-contables del sector público, compuesto por un conjunto de subsistemas y procesos, los cuales se rigen por principios generales y reglas de negocio basados en el marco normativo de la GFP.⁴

Un SIAF tiene como principal objetivo dotar de información al sector público para planificar, ejecutar y monitorear las finanzas públicas incluyendo la ejecución del presupuesto, realizando la registración contable, ejecutando las operaciones de tesorería necesarias para pagar las obligaciones asumidas y realizar las operaciones de endeudamiento necesarias, asegurando a su vez la calidad de los estados financieros producidos.

De esta forma, un SIAF debe constituirse como un sistema de información único para cada nivel de Gobierno específico, con la mayor cobertura posible, siguiendo el mismo concepto de la CUT,⁵ analizada en el capítulo 4. Además de incluir a todas las entidades de la administración central, entidades descentralizadas y entidades de la seguridad social, un SIAF debe registrar todas las etapas de la ejecución presupuestaria, a nivel financiero y contable, de los gastos e ingresos en forma oportuna desde el presupuestado hasta el precompromiso, el compromiso, el devengado y el pagado. Por lo tanto, para que esto efectivamente suceda, el Clasificador Presupuestario debe ser totalmente consistente con el Plan de Cuentas de acuerdo con los estándares internacionales tales como el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Clasificación Funcional del Gasto de Naciones Unidas.

Un SIAF se compone de un conjunto de subsistemas de información que operan interrelacionados y asumen un enfoque comprehensivo de la administración financiera, constituyendo una herramienta para el logro de una gestión de los recursos públicos eficaz, eficiente y transparente en un marco de solvencia fiscal. Desde esta perspectiva, un SIAF no debe ser considerado como un fin en sí mismo, sino como un instrumento que genera información de apoyo a la política fiscal, para mejorar el diseño de las políticas públicas mediante la eficiencia en la asignación de los recursos, para promover una mejor gestión del gasto público y fortalecer la transparencia y la rendición

⁴ Estos conceptos comunes se encuentran en Dorotinsky y Watkins (2013), Dener y Min (2013), Uña (2012), Fariás y Pimenta (2012), Dener, Watkins y Dorotinsky (2011), Khan y Pessoa (2010) y Makon (2000).

⁵ Los principales conceptos utilizados en este capítulo en relación con las definiciones de una Cuenta Única del Tesoro se basan en Pattanayak y Fainboim (2011).

GRÁFICO 7.2 RELACIÓN ENTRE GESTIÓN MACRO FISCAL – GESTIÓN MICRO FISCAL Y SIAF



Fuente: Arenas de Mesa y Uña (2012).

de cuentas, relacionándose de esta forma con la gestión macro fiscal y micro fiscal que forman parte de la GFP (gráfico 7.2).

En base a la literatura especializada, es posible señalar tres ventajas operativas centrales generadas por la utilización de un SIAF en la gestión presupuestaria:

- Registro y procesamiento de las transacciones financieras del Gobierno más oportuno, confiable y seguro. Esta situación es consecuencia de la automatización del manejo de la información en sistemas de información que aseguran el cumplimiento de las normas financiero-contables y brindan mayores niveles de seguridad y trazabilidad de los datos.
- Mejor gestión de la política fiscal en base a información que permite dar cuenta de la posición financiera en un momento determinado en forma oportuna a partir de la conformación de una base de datos precisa y continuamente actualizada, con amplia cobertura en el sector público.
- Captura y provisión de información financiera, no financiera y de desempeño que contribuye al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Desde el punto de vista de las TIC, los SIAF son sistemas de gran tamaño, con un gran número de usuarios que muchas veces superan los 4.000



usuarios registrados, llegando en algunos casos a casi 100.000 usuarios —como en el caso de Brasil—, con amplia cobertura geográfica e institucional, pudiendo estar presentes en todo el territorio de un país, brindando soporte tanto a las entidades del Gobierno central como a los gobiernos regionales y las municipalidades.

LOS SIAF EN AMÉRICA LATINA

Origen, evolución, oportunidades y desafíos

En los países de América Latina, los SIAF tienen una expansión generalizada desde mediados de la década de 1980, principalmente como parte de los instrumentos necesarios para hacer frente a las recurrentes crisis fiscales que ocurrían en la región (Uña, 2011). Esos sistemas de información operan en el nivel central de Gobierno e incluso, en algunos países, en el nivel regional y municipal, y generalmente se desarrollan en el ámbito del Ministerio de Finanzas, principal promotor de estos sistemas como instrumento de una gestión fiscal centralizada.⁶

La utilización de los SIAF en la región se origina en la década de 1980 con el desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) del Gobierno federal en Brasil (1986) y el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) en Bolivia (1989). En los años noventa, estos sistemas se expanden en Argentina, Paraguay y Uruguay y, a partir del año 2000, se difunden en Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana, entre otros países de la región de América Latina y el Caribe. La propagación de los SIAF fue inicialmente impulsada por las crisis fiscales en la región, el auge del desarrollo conceptual de la gestión fiscal y el avance de las TIC, entre otros factores. En la actualidad, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe tienen un SIAF (Farías y Pimenta, 2012).

A nivel tecnológico, la mayoría de los SIAF de la región son desarrollos de *software* a medida, que pueden presentar más de una versión con actualizaciones a la versión original. En la última década es cada vez mayor el

⁶ En este capítulo se utiliza de forma indistinta la denominación Ministro/Secretario/Viceministro de Hacienda/Finanzas para referirse a las altas autoridades responsables de las finanzas públicas.

desarrollo de estos sistemas en tecnología en base web, utilizando los beneficios que brinda la masificación de Internet. En líneas generales, los desarrollos de las décadas de 1980 y 1990 se basaban en un modelo cliente/servidor multicapas, con sistemas creados en forma monolítica en algunos casos, mientras que a partir de 2000 se tiende a desarrollar sistemas en base web, con una creciente combinación de estructuras multicapas.

Durante la década de 1980 y 1990 fue muy común que los países de la región adoptaran SIAF desarrollados a medida bajo un esquema interno (*in-house*). Esta preferencia puede explicarse por tres causas principales. En primer lugar, las rigideces y los excesivos plazos de los procesos de adquisiciones según las normas nacionales de compras y contrataciones que desincentivaban la tercerización del desarrollo de sistemas y/o adquisición de *software* comerciales. La presencia de múltiples autorizaciones, que en ciertas ocasiones implican firmas presidenciales, y la revisión y aprobación de múltiples áreas —tales como las propias áreas de finanzas, contrataciones, tecnología y planificación— generaban que los plazos de los proyectos SIAF y de los procesos de adquisiciones no fueran del todo compatibles.

Frente a esta situación, las autoridades hacendarias optaban por una estrategia de desarrollo con recursos humanos internos o contratados ad hoc que acortaba el plazo de inicio de la implementación del SIAF. En segundo lugar, la oferta de sistemas financieros de mercado que pudieran ser fácilmente adaptados al sector público era pequeña, y además existía el riesgo de la dependencia externa sobre un sistema considerado estratégico para el Ministerio de Finanzas.

Por último, las restricciones fiscales habituales de la región también impactaban en esta elección. Realizar un proceso de adquisición de varios millones de dólares con un horizonte temporal que excede un año fiscal en ciertas ocasiones no era factible por el compromiso de recursos que implicaba. En cambio, conformar un grupo interno de trabajo dedicado al desarrollo del SIAF otorgaba a las autoridades mayor flexibilidad en la asignación de recursos, aunque por otra parte existía una mayor incertidumbre respecto a los plazos de entrega del sistema.

En la actualidad, es posible observar que estas variables se modificaron, por ejemplo los procesos de compras y contrataciones se optimizaron y la situación fiscal es más previsible. Pero en muchos casos persiste esta preferencia por sistemas a medida, debido a la inercia institucional de las áreas de informática en estos países, así como a la comodidad para las áreas funcionales de imponer sus procesos propios y tener la capacidad interna para cambiar los requisitos constantemente.



La inercia institucional que este tipo de opción estratégica genera está asociada frecuentemente con las dificultades para reasignar o disolver el equipo al finalizar el proyecto debido a varios factores, entre ellos, las diferencias salariales entre los consultores del proyecto SIAF y los funcionarios de planta de las otras áreas del Ministerio de Finanzas, y las debilidades de las áreas de informática, que tienen capacidad para administrar la micro informática de la institución —por ejemplo, las computadoras personales o sistemas simples—, pero que muchas veces no cuentan con el conocimiento y los recursos necesarios para administrar proyectos de mayor complejidad.

Pese al uso generalizado de los SIAF en la región, no todos los proyectos destinados a su desarrollo o actualización cumplen con los principales objetivos previstos: generar información oportuna, relevante y confiable que contribuya a fortalecer la transparencia fiscal y la rendición de cuentas en un marco que promueva la solvencia fiscal. En algunos casos, los sistemas no generan información oportuna de la ejecución presupuestaria, debilitando el proceso de toma de decisiones relacionado con la gestión del gasto público. En otros, los estados financieros no contienen información completa y confiable de la posición fiscal y patrimonial de la administración pública, situación que puede tener impacto en la estimación del riesgo fiscal, o no cumplen con estándares internacionales en relación con las clasificaciones utilizadas —por el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del FMI, por ejemplo— y la frecuencia de su publicación.

Otro aspecto importante es la cobertura institucional de un SIAF. Muchos países de América Latina operan un SIAF que todavía no incluye a las entidades descentralizadas, las universidades y la seguridad social. Por lo general, los SIAF que están funcionando en la región tienen la misma cobertura que la CUT del país, todavía incompleta como fue analizado en el capítulo 4.

En cuanto al registro de todas las etapas de la ejecución del presupuesto, la mayoría de los SIAF de la región incluyen el registro desde la presupuestación hasta el precompromiso, compromiso, devengado y pagado, siendo estas dos últimas etapas también registradas a nivel contable. Sin embargo, algunos países todavía no registran estas etapas en forma oportuna, sino que efectúan el registro simultáneo de todas las etapas al momento del pagado, gestionando así el presupuesto en base caja, como es el caso de República Dominicana. Igualmente, en varios países no se cuenta con un Clasificador Presupuestario totalmente consistente con el Plan de Cuentas Contable, situación que dificulta la generación automatizada de los estados financieros, como es el caso de Honduras.

Las debilidades en la implementación y el funcionamiento de los SIAF constituyen una pérdida de oportunidad para fortalecer la transparencia fiscal y la rendición de cuentas; por ende, tienen un impacto directo en la eficacia de la formulación de la política fiscal y la gestión del riesgo fiscal. De acuerdo con el FMI (2012), la transparencia fiscal ayuda a garantizar que las decisiones de los Gobiernos en materia de economía se basen en una evaluación compartida y exacta de la posición fiscal actual, de los costos y beneficios de cualquier modificación de la política y de los riesgos potenciales para las perspectivas fiscales. Además, la transparencia fiscal brinda a las legislaturas, mercados y ciudadanos la información necesaria para tomar decisiones financieras eficientes y para responsabilizar al Gobierno por el desempeño fiscal y la utilización de los recursos públicos. Por último, la transparencia fiscal facilita el monitoreo de la situación fiscal de cada Gobierno, a la vez que ayuda a mitigar la transmisión de contagio fiscal entre países. De esta forma, son múltiples los beneficios de una mayor transparencia fiscal, y los SIAF son una pieza crítica para su logro y fortalecimiento.

SIAF actualmente en funcionamiento

El modelo de SIAF actualmente predominante en América Latina cubre cuatro áreas funcionales principales: presupuesto, tesorería, contabilidad y deuda pública. Además, el SIAF interactúa con otros sistemas de gestión de los recursos públicos, como los de inversión pública, recursos humanos y pagos al personal, compras y contrataciones, administración tributaria, gestión de proyectos y de bienes.

Este modelo se caracteriza por el uso de un sistema único y de amplia cobertura, con una administración centralizada bajo la responsabilidad de las autoridades del Ministerio de Finanzas y en general con una base de datos central, pero con una operación que —aunque integrada— se encuentra descentralizada en las entidades públicas y sus unidades de gasto.

Es interesante mencionar que en muchos países desarrollados la utilización de sistemas financieros públicos ocurre de una forma menos estandarizada o centralizada que en América Latina. A excepción de Corea del Sur, Francia y muy pocos otros países, los países desarrollados, como por ejemplo Alemania, Estados Unidos o Reino Unido, no han adoptado un sistema financiero público único para todo el sector público (Farías y Pimenta, 2012).

En general, el modelo de SIAF de la región está compuesto por dos módulos principales: uno que da soporte a la fase de formulación, y el otro, a la



fase de ejecución y evaluación presupuestaria. La lógica de funcionamiento de los distintos módulos de un SIAF es completamente diferente. El módulo de formulación presupuestaria da soporte a la realización de proyecciones por parte del Ministerio de Finanzas, seguido por el desarrollo de proyecciones en las entidades sectoriales sobre la base de topes predeterminados por el Ministerio de Finanzas, que en forma posterior consolida y ajusta las proyecciones sectoriales. También se incluyen proyecciones de variables físicas, como el caso de Argentina, o la elaboración de Planes Operativos Anuales y/o Planes Anuales de Inversión, como en los casos de El Salvador y Honduras. Es posible observar una tendencia a incorporar en el módulo de formulación presupuestaria funcionalidades que permitan dar soporte a las iniciativas del Marco Presupuestario de Mediano Plazo, como por ejemplo en el caso de Perú, tendencia que se viene diseminando en gran parte de la región, especialmente en los países de Centroamérica, tales como El Salvador, Guatemala y Honduras.

A su vez, también en forma creciente en la región, se busca profundizar en la definición y utilización de información sobre desempeño en el marco de iniciativas de Presupuesto por Resultados (PpR). En particular, es posible mencionar el caso de Perú, donde se incluyen funcionalidades para una programación plurianual del presupuesto con un enfoque PpR como parte del módulo de formulación. Sin embargo, generalmente los SIAF solo tienen la capacidad de procesar información referente a indicadores de niveles de producción de bienes y/o servicios relacionados con asignaciones presupuestarias, como es el caso del Sistema Integrado de Administración Financiera de Argentina, el SIDIF. Por lo tanto, la información de desempeño adicional referente a evaluaciones de resultados intermedios o finales de los programas públicos reflejados en el presupuesto, que es componente central de las iniciativas de PpR, debe complementarse con información proveniente de otras fuentes.

Por su parte, el módulo de ejecución de un SIAF es netamente transaccional, registrando todos los movimientos presupuestarios y contables, validando su pertinencia y realizando su almacenamiento y consolidación. Para ello, este módulo contiene las reglas financiero-contables que integran el presupuesto, la contabilidad, la tesorería y la gestión de la deuda, así como las funcionalidades de soporte a la CUT en el caso de aquellos países que adoptan este instrumento. A la vez, desde el módulo de ejecución presupuestaria se generan los estados financieros del sector público. Generalmente en el caso de los SIAF que operan en la región, la interoperabilidad con distintos sistemas de la GFP —tales como los sistemas de inversión pública, de pagos de personal o

de compras y contrataciones— se produce desde el módulo de ejecución presupuestaria según la integración a nivel de flujos de negocios que se presenta entre la gestión financiero-contable y otros sistemas de la GFP.

Vale la pena destacar que uno de los sistemas de información que más interopera con los SIAF de la región es el sistema de compras y contrataciones públicas (Farías y Pimenta, 2012). Sin embargo, es cada vez más común que los SIAF también interoperen con las nóminas para los pagos de personal o que integren estos pagos en un módulo del SIAF mismo, así como con los sistemas de inversión pública, en especial intercambiando información sobre la identificación de proyectos de inversión.

Para complementar la capacidad de gestión financiera de un SIAF, otros vínculos con la nómina, contratación y sistemas de planificación de recursos son valiosos para la mejora de la gestión de los recursos públicos. Algunos sistemas de información que incluyen módulos de nómina, adquisiciones y otras funciones, más allá de las funciones tradicionales de gestión financiera del presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública, son los sistemas conocidos como planificación de recursos empresariales (ERP, por las siglas de *enterprise resource planning*) de utilización habitual en el sector privado. Un ERP incluye una serie de aplicaciones integradas, permitiendo a una organización gestionar su negocio y sus finanzas de una manera integrada, que incluye compras y personal. Algunos autores nombran a los ERP adaptados al sector público como un sistema de gestión de recursos públicos (*government resource planning system*).

En el contexto de América Latina, el uso de un sistema tipo ERP único en el sector público es más común en el nivel subnacional, o en entidades individuales en el nivel central, generalmente entidades con características empresariales o financieras, siendo menos común observar la implantación de un único sistema tipo ERP para todo un país. La estrategia más común a nivel nacional en los países de América Latina es desarrollar la interoperabilidad de bases de datos entre el SIAF y otros sistemas tales como los de gestión de nómina de personal y de compras. En la actualidad en Nicaragua y Panamá se está implantando un sistema tipo ERP completo a nivel nacional, una experiencia innovadora en la región.

Con respecto a la institucionalidad de los SIAF, en general son administrados en el ámbito de los Ministerios de Finanzas por los Viceministerios de Hacienda o las Direcciones de Presupuesto, como en el caso de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Perú, o por los Viceministerios del Tesoro, como es el caso de República Dominicana, pero también se encuentran bajo la responsabilidad de la Tesorería General,

RECUADRO 7.1: SIAF DE PERÚ: COBERTURA TOTAL DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

El SIAF de Perú fue concebido para integrar todas las etapas del gasto público de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) utilizando un único Clasificador Presupuestario y Plan de Cuentas Contable, condición básica para hacer efectivo este enfoque. De esta forma, a través del SIAF se ejecuta el presupuesto de 1.450 Unidades de Gasto en los tres niveles de gobierno del Perú, y el Tesoro Nacional funciona como un "Banco" para las regiones y municipalidades centralizando los recursos de todo el sector público en una Cuenta Única del Tesoro. En otros países de la región por lo general existe un control solo de los recursos recaudados a nivel central y transferidos a los gobiernos subnacionales, y raramente se incluye la ejecución de estos recursos usando un SIAF único nacional.

Otra característica exclusiva del SIAF de Perú es que su módulo de programación presupuestaria abarca el enfoque de Presupuesto por Resultados, el cual incluye el Marco Lógico e indicadores de Productos y de Resultados. En general, los SIAF solo tienen la capacidad de procesar información referente a indicadores de niveles de producción de bienes y/o servicios relacionados con asignaciones presupuestarias.

En Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas está desarrollando una nueva versión del sistema, denominada SIAF II, que mantiene este modelo conceptual de cobertura de todos los niveles de gobierno y el Presupuesto por Resultados, así como una actualización de su plataforma tecnológica, diseño que conceptualmente asemeja al SIAF II a un sistema tipo ERP y no a un SIAF tradicional.

como en los casos de Brasil y México, o de la Contaduría General de la Nación, como es el caso de Uruguay.

En relación con ciertas tendencias recientes de implementación del SIAF en la región, es posible observar actualizaciones recurrentes, como por ejemplo en el caso de Argentina, que se encuentra en proceso de implantación del e-SIDIF, la tercera generación de este sistema. Esta nueva versión busca apoyar de mejor forma una gestión orientada a resultados y potenciar sus capacidades de generar reportes.

Por su parte, en Perú se está desarrollando el SIAF II bajo el paradigma de la tercera generación de sistemas de información financiera integrados,⁷ potenciado su utilidad y sus capacidades de interoperación, y fortaleciendo la generación de los estados financieros del Gobierno central de forma oportuna. Un punto a destacar en la experiencia de Perú es su cobertura institucional, ya que es el único SIAF de la región que opera como un solo sistema en los tres niveles de gobierno (central, regional y municipios) (recuadro 7.1).

⁷ Las tres generaciones de SIAF presentes en América Latina se encuentran detalladas en Uña (2012).

Por su parte, Nicaragua y Panamá están en proceso de implantación de nuevos SIAF en base a la adquisición de *software* de mercado parametrizado para sus casos específicos. Por lo tanto, estos SIAF no serán desarrollos a medida, como ocurrió tradicionalmente en la región durante las últimas décadas.

En relación con la cobertura funcional, todos los SIAF de la región cubren la fase de ejecución presupuestaria mediante un módulo único. Las principales diferencias se observan en la cobertura de la fase de formulación cuyo soporte en algunos casos es brindado por un módulo distinto al módulo de ejecución presupuestaria del SIAF. Por ejemplo, en los casos de Brasil, Chile y México, la fase de formulación se encuentra cubierta por módulos individuales con baja integración con el módulo de ejecución. Específicamente, en el nivel federal de Brasil se utiliza el Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP, por las siglas de *Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento*), desarrollado por el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión con herramientas de *software* libre, mientras que en México se utiliza el sistema de Proceso Integral de Programación y Presupuesto que brinda soporte a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de Chile, no existe un sistema de información único para la fase de formulación para los ministerios sectoriales. La información es procesada en cada ministerio en sus propios sistemas, y posteriormente enviada a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, la cual consolida esta información en el Sistema de Información de Administración Presupuestaria (SIAP). Este sistema a su vez también apoya a la DIPRES en la administración de la fase de ejecución presupuestaria.

De esta forma, si bien la tendencia general en la región es contar con un SIAF administrado por el Ministerio de Finanzas, su cobertura funcional, su arquitectura tecnológica y el ámbito de cobertura institucional varía entre los países, como se puede observar en el cuadro 7.1.

Proyectos de implantación o modernización de los SIAF

Los organismos internacionales han estado apoyando a los países de América Latina y el Caribe en la implantación del SIAF desde los años noventa. En general, este apoyo se concretó en proyectos de préstamo o de asistencia técnica que incluyen la revisión y modernización de la institucionalidad fiscal y de sus procesos, y el desarrollo o la adquisición de sistemas que hagan viable la modernización de la GFP, y abarca aspectos tales como la conformación de una CUT, los pagos electrónicos, la conciliación bancaria, la

CUADRO 7.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SIAF EN AMÉRICA LATINA — CASOS SELECCIONADOS

País	Sistema Integrado de Información Financiera	Órgano rector	Estrategia de desarrollo	Plataforma tecnológica	Principales características funcionales	Cuenta Única del Tesoro
Argentina	SIDIF — Sistema Integrado de Administración Financiera	Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Desarrollo interno (<i>in-house</i>)	Módulos multicapas en plataforma cliente-servidor y en plataforma web. Utilización de <i>software</i> libre y de <i>software</i> protegido por derechos de propiedad intelectual	El SIDIF cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública	El sistema da soporte a la CUT
Brasil	SIAFI — Sistema Integrado de Administración Financiera, y SIOF	Secretaría del Tesoro Nacional (STN) del Ministerio de Hacienda (SIAFI) / Secretaría de Presupuesto Federal (SIOF)	Desarrollo interno (<i>in-house</i>)	SIAFI: <i>Mainframe</i> . Mayormente monolítica y aplicaciones multicapas en plataforma cliente-servidor, con algunas aplicaciones web. SIOF: 100% desarrollo en <i>software</i> libre y de código abierto (<i>open source</i>)	El SIAFI cubre la fase de ejecución presupuestaria y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública. El SIOF cubre la fase de formulación presupuestaria y da apoyo en la fase de ejecución presupuestaria	El sistema da soporte a la CUT

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 7.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SIAP EN AMÉRICA LATINA — CASOS SELECCIONADOS (continuación)

País	Sistema Integrado de Información Financiera	Órgano rector	Estrategia de desarrollo	Plataforma tecnológica	Principales características funcionales	Cuenta Única del Tesoro
Colombia	SIIF — Sistema Integrado de Información Financiera	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Desarrollo inicialmente tercerizado, y finalizado internamente (<i>in-house</i>)	Sistema multicasas en plataforma web con productos de <i>software</i> Microsoft 100%	El SIIF cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública	El sistema da soporte a la CUT
Chile	SIGFE — Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado y SIAP — Sistema de Administración Presupuestaria	Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda	Desarrollo tercerizado (SIGFE) Desarrollo interno (<i>in-house</i>) (SIAP)	SIGFE: plataforma web bajo paradigma SOA + BPM con productos de <i>software</i> Oracle 100% SIAP: aplicación multicapa en plataforma web con <i>software</i> protegido por derechos de propiedad intelectual y de código abierto	El SIGFE cubre la fase de ejecución presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad y tesorería. La gestión de la deuda se encuentra centralizada en la Tesorería General de la República La fase de formulación es cubierta por el SIAP en el ámbito de la DIPRES	No se implementó la CUT

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 7.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SIAF EN AMÉRICA LATINA — CASOS SELECCIONADOS (continuación)

País	Sistema Integrado de Información Financiera	Órgano rector	Estrategia de desarrollo	Plataforma tecnológica	Principales características funcionales	Cuenta Única del Tesoro
El Salvador	SAFI — Sistema de Administración Financiera Integrado	Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación del Ministerio de Hacienda	Desarrollo interno (<i>in-house</i>)	Plataforma cliente-servidor en multicapa. Cuenta con un módulo de reportabilidad gerencial desarrollado sobre una aplicación de mercado (Cognos de IBM)	El SAFI cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública	No se implementó la CUT
Perú	SIAF — Sistema Integrado de Administración Financiera	Viceministerio de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas	Desarrollo interno (<i>in-house</i>)	Plataforma cliente-servidor con diseño multicapas utilizando <i>software</i> protegido por derechos de propiedad intelectual y de código abierto	El SIAF cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública	El sistema da soporte a la CUT
República Dominicana	SIGEF — Sistema Integrado de Gestión Financiera	Viceministerio del Tesoro del Ministerio de Hacienda	Desarrollo interno (<i>in-house</i>)	Plataforma web con diseño multicapas, utilizando <i>software</i> protegido por derechos de propiedad intelectual y de código abierto	El SIGEF cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública	El sistema da soporte a la CUT

Fuente: Elaboración propia.

modernización de la contabilidad pública y su armonización con los estándares internacionales, la automatización contable y la interoperabilidad o integración con otros sistemas de gestión.

El objetivo de estos proyectos en general es incrementar la capacidad institucional de los Gobiernos para controlar todas las etapas del gasto público, de forma transparente, integrada y más eficiente. En la mayoría de los casos estos proyectos incluyen la modernización o conformación de nuevos SIAF.

En los últimos 10 años, el BID apoyó en particular con asistencia técnica y préstamos específicos para la modernización de la GFP, la mayoría incluyendo SIAF, a países tales como Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay, entre otros. Estos 42 proyectos de inversión suman US\$1.095 millones en préstamos, con un promedio de US\$26,1 millones cada uno, según la cobertura, los productos y las funcionalidades que incluían. En varios de estos proyectos fueron incluidos SIAF subnacionales, entre ellos, en Argentina, Bolivia, Brasil y Honduras (cuadro 7.2).

En el caso de los préstamos de reformas de política, en los cuales se desembolsan recursos de libre disponibilidad con el cumplimiento de compromisos de política pública, los préstamos del BID que incluyeron reformas de la GFP alcanzaron montos significativamente superiores, por un total de más de US\$4.000 millones en los últimos 10 años, incluidos préstamos a Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.⁸

Más allá de América Latina y el Caribe, el Banco Mundial ha financiado 87 proyectos de SIAF entre 1984 y 2010, en 51 países a nivel mundial, por un total de más de US\$2.200 millones, con un promedio de US\$25,3 millones cada proyecto (similar al promedio del BID). De estos, 29 préstamos fueron en la región de América Latina y el Caribe, con 25 proyectos completados y 4 activos en 2010 (Dener, Watkins y Dorotinsky, 2011).

Además, muchos países están financiando la renovación de sus SIAF con recursos propios o con otras fuentes de recursos internas o externas a los países, tales como asistencias técnicas no reembolsables de países donantes.

⁸ Sin incluir los US\$2.243 millones en préstamos de reformas de políticas fiscales a cinco estados brasileños en el período.

CUADRO 7.2 PRÉSTAMOS DEL BID DE APOYO A LA GFP EN EJECUCIÓN (INCLUYE SIAF)

País	Proyecto	US\$
Argentina	Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo de Gestión Fiscal Provincial — Segunda Etapa (PROFIP II)	36.000
Bahamas	Monitoreo del Desempeño y Reforma de la Gestión Financiera Pública	33.000
Bolivia	Programa de Mejora de la Gestión Municipal	52.000
Brasil	Programa de Modernización de los Instrumentos y Sistemas de Gestión (incluye presupuesto)	28.600
Brasil	28 Proyectos PROFISCO — Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos (entre US\$6 millones y US\$120 millones cada proyecto, para todos los Estados de Brasil y uno a nivel Federal)	678.195
Guatemala	Apoyo a la Modernización del Ministerio de Finanzas Públicas	8.500
Honduras	Programa para la Consolidación de la Gestión Fiscal y Municipal	28.600
Jamaica	Programa de Modernización de la Administración Fiscal	65.000
Nicaragua	Modernización del Sistema de Administración Financiera del Sector Público	10.000
Panamá	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal	50.000
Paraguay	Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal II	9.500
Perú	Modernización del Sistema de Administración Financiera Pública	20.000
República Dominicana	Programa de Modernización de Recursos Públicos	21.000
Trinidad y Tobago	Apoyo al Fortalecimiento del Sistema de Gestión Financiera	40.000
Uruguay	Programa de Modernización de la Gestión Financiera Pública	14.500

Fuente: Elaboración propia.

ASPECTOS CLAVE A CONSIDERAR EN LA IMPLEMENTACIÓN O MODERNIZACIÓN DE UN SIAF

La implementación de un SIAF es el proceso de interacción entre el establecimiento de los objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Su análisis es complejo, ya que en el desarrollo de esta etapa confluye un conjunto amplio de actores y de decisiones.

Con el objetivo de realizar un aporte concreto a las autoridades, funcionarios y consultores que impulsan, apoyan e implementan estos sistemas, en especial aquellos ubicados en los Ministerios de Finanzas, a continuación se analizan nueve dimensiones estratégicas para la implementación de un SIAF: i) los aspectos de economía política; ii) el modelo conceptual y la dirección y gestión del proyecto; iii) la definición de la estrategia de desarrollo; iv) la gestión presupuestaria, contable y de tesorería y el nivel de integración de esas funciones; v) la implementación de la CUT; vi) la priorización de esfuerzos en el desarrollo del proyecto; vii) la relevancia de la etapa de pruebas (*testing*); viii) el período de garantía y mantenimiento, y ix) la gestión del cambio.

Estas dimensiones de análisis se definieron sobre la base del estudio y la experiencia en la implementación de los proyectos de modernización de SIAF en la región, principalmente aquellos financiados por el BID y el Banco Mundial, así como de las asistencias técnicas del Departamento de Finanzas Públicas del FMI y el relevamiento de la incipiente literatura sobre la gobernanza de megaproyectos de TIC en el sector público, que recomienda prestar atención a los procesos, los recursos humanos y la dirección y gestión de los proyectos para su implementación exitosa en el ámbito gubernamental (OCDE, 2014; Nichols, Sharma y Spires, 2011).

Economía política de un proyecto SIAF

La historia de cada país, el contexto sociopolítico, sus instituciones y actores subyacen al proceso de toma de decisiones políticas. Por lo tanto, el proceso político queda condicionado a los incentivos y las restricciones que enfrentan los distintos actores y a las reglas institucionales que afectan sus interacciones. Desde esa visión, los aspectos institucionales y de economía política se vuelven aspectos estratégicos en el diseño e implantación de un proyecto SIAF, teniendo en cuenta que se trata de un proyecto que afecta a la GFP de forma transversal y por lo tanto al sector público en su conjunto.

Un primer aspecto relevante para las iniciativas de los SIAF es lograr el apoyo y la participación de las máximas autoridades de las finanzas públicas, desde el inicio del diseño, con un conocimiento acabado de sus beneficios y riesgos asociados. Es necesario que las autoridades del área económica sean los principales patrocinadores del proyecto, y pongan su apoyo, capital político y liderazgo al servicio de un proyecto de estas características.

La ubicación y dependencia jerárquica de la unidad responsable del proyecto también es un aspecto destacado. Su dependencia directa del



patrocinador principal, o de una autoridad hacendaria relevante, es una señal potente en el sector público de la importancia atribuida al proyecto mismo y del apoyo con el que cuenta. En particular, es recomendable evitar que un proyecto SIAF quede alojado en forma exclusiva en las áreas de TIC de la organización. Si eso sucede, el proyecto puede ser percibido solo como una iniciativa de renovación tecnológica y no como un proceso integral de modernización de la GFP para su optimización y fortalecimiento.

Otro aspecto a considerar son los mecanismos de coordinación interinstitucional. Estas instancias de coordinación al interior del Ministerio de Finanzas, tales como los Comités SIAF o Comités TIC, son ámbitos que facilitan la generación de consensos sobre los objetivos de la reforma o modernización que se pretende implementar.

En la región, se destacan las buenas experiencias de Comités SIAF en Chile y Costa Rica, y las recientes instancias de coordinación en Honduras y Uruguay. En el caso de Chile, para el desarrollo del SIGFE se estableció un Comité Directivo constituido por autoridades de la DIPRES y la Contraloría General de la República. En dicho Comité se aprobaron los objetivos del SIAF y sus principales definiciones funcionales. En Costa Rica funciona la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera (CCAF), la cual tiene como objetivo coordinar adecuadamente los diferentes aspectos técnicos y operativos, de manera que las definiciones y los lineamientos que cada dependencia establezca consideren las implicaciones que estos puedan tener en el quehacer y ámbito de competencia de los otros participantes del sistema de administración financiera. La CCAF está conformada por el Vice-ministro de Egresos, quien dirige esta instancia, el Director General de Presupuesto, el Contador Nacional, el Director de Crédito Público, el Director General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, el Tesorero Nacional, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y el Director General de Informática del Ministerio de Hacienda.

En Honduras, en 2013 se estableció el Comité de Tecnología de la Información en la Secretaría de Finanzas, con la participación de los Directores Generales de los Órganos Rectores, para apoyar la institucionalidad del SIAFI Honduras, administrado por la Unidad de Modernización de dicha Secretaría. En Uruguay, para el desarrollo del proyecto de modernización del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) se creó el Comité Directivo del Proyecto con las autoridades de la Contaduría General de la Nación, la Tesorería General de la Nación y la Unidad de Presupuesto de la Nación. Sin duda, este tipo de instancias de coordinación debería expandirse, fortalecerse e institucionalizarse en los proyectos SIAF de la región.

Un tercer elemento de economía política que se debe considerar es la existencia de incentivos que promuevan la adopción del SIAF como herramienta de gestión por parte de los distintos actores del sector público. La presencia de instrumentos más amplios de mejora de la gestión, promovidos por el propio Ministerio de Finanzas, que incluyan entre sus componentes la utilización del SIAF, dota de mayor robustez al proyecto.

La implantación de un SIAF conlleva un intenso trabajo de campo, lo cual implica cuantiosos esfuerzos y dedicación de recursos de los ministerios sectoriales y del equipo de proyecto, lo que suele generar una fuerte resistencia al cambio. En este contexto, los mecanismos de incentivos al cambio de comportamiento de los actores, como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) implementado en Chile, son herramientas que apoyan el éxito de los proyectos SIAF.⁹

Otro aspecto importante es entender el esfuerzo real de cambio promovido por el proyecto. Estudios recientes de Andrews (2013) indican que muchos países buscan solamente “que parezca” que reformaron la GFP, adoptando un conjunto de señales de corto plazo que frecuentemente no son sostenibles en el largo plazo, debido a que estas acciones no estaban alineadas con el contexto de cada país, y al final no representan un conjunto realista de soluciones y de cambio (Andrews, 2013).

Andrews denomina este fenómeno “isomorfismo institucional”, usando el concepto de isomorfismo de las ciencias biológicas, donde algunos animales buscan “parecerse” a otros para protegerse en la naturaleza. De la misma forma, es común que algunos Gobiernos quieran “parecer” haber adoptado mejores prácticas internacionales en GFP para obtener apoyo y credibilidad en el corto plazo.

Otro aspecto importante que Andrews identifica en un análisis de más de 100 países, usando evaluaciones independientes de la calidad de la GFP en cada uno realizadas bajo la metodología PEFA, es que lo más común son las reformas diseñadas solamente a nivel central, en los Ministerios de Finanzas, y que al no involucrar a los usuarios de estas reformas y a los sistemas ubicados en los sectores, muchas veces no se implementan.

⁹ El PMG incluía un área de trabajo relativa a la administración financiera pública que promovía la capacitación en temas de contabilidad y presupuesto, así como la implementación del SIGFE como parte de un paquete de instrumentos para mejorar la gestión pública cuyo cumplimiento estaba asociado a un incentivo salarial variable (Banco Mundial, 2008).



La experiencia de Chile de crear un Comité de Usuarios en el Proyecto SI-GFE 2.0, estableciendo un canal de participación de los usuarios finales del sistema durante el Proyecto, de cierta forma ayuda a minimizar este problema de sistemas que atienden solamente las necesidades de los órganos centrales de las finanzas públicas.

La dirección y gestión del proyecto

Debido a la relevancia, la magnitud y los esfuerzos económico-financieros y humanos asociados a los proyectos SIAF, se requiere contar con un equipo ejecutor de proyecto (EEP) conformado por profesionales con conocimientos específicos, en un número adecuado y con dedicación exclusiva. No es posible gestionar un proyecto de esta magnitud con un equipo de trabajo constituido solamente por funcionarios de las distintas áreas del Ministerio de Finanzas, especialmente presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público, con dedicación parcial y que continúan desempeñando sus funciones habituales en forma paralela.

Otro aspecto muy relevante para que el EEP pueda lograr una adecuada gestión del proyecto SIAF es la ejecución de ciertas actividades clave, entre las cuales cabe mencionar dos. En primer lugar, es recomendable definir con precisión el alcance funcional y la estrategia de implementación del SIAF. El resultado de estas actividades se debe reflejar en el Modelo Conceptual del SIAF, que es el documento base para este tipo de proyectos.¹⁰

La arquitectura tecnológica de base es la principal definición a nivel de TIC en un proyecto de desarrollo de un SIAF y constituye la segunda actividad relevante del EEP. Para determinar esta arquitectura se deben considerar las capacidades tecnológicas del mercado local, a fin de no adoptar definiciones sobre la base de productos o paradigmas de última generación que no tienen soporte en el país, y se debe tener en cuenta además el nivel de desarrollo de la conectividad del país.

Por último, si bien es de suma relevancia contar con un EEP de dedicación exclusiva, también es muy importante contar con la participación de funcionarios de las distintas áreas del Ministerio de Finanzas (presupuesto, contabilidad, tesorería y gestión de deuda) para validar las principales definiciones funcionales del sistema. Si esta interacción no se produce de manera

¹⁰ Para más detalles sobre el alcance del Modelo Conceptual de un SIAF, véase Khan y Pessoa (2010).

efectiva, las definiciones funcionales establecidas por el EEP pueden no ser adoptadas por las áreas usuarias, retrasando el desarrollo del proyecto y causando un impacto negativo en su implementación.

La definición de la estrategia de desarrollo: desarrollo interno, tercerizado o parametrización de una solución de mercado

De acuerdo con la experiencia de los países de América Latina, es posible identificar cuatro tipos de estrategias principales para el desarrollo de un SIAF: i) desarrollo interno (*in-house*); ii) desarrollo con firmas proveedoras de consultores; iii) desarrollo tercerizado con una firma, y iv) parametrización de un sistema de mercado.

a) Desarrollo interno (*in-house*). El Gobierno, a través de un equipo de proyecto generalmente ubicado en el Ministerio de Finanzas, es responsable directo del desarrollo del sistema. Para ello se contratan consultores individuales de distintos perfiles (funcionales, analistas de sistemas, desarrolladores, arquitectos de *software*, etc.), bajo una modalidad contractual por actividades, cuya coordinación es parte importante del trabajo de gestión del proyecto. El equipo de proyecto es responsable de las siguientes actividades principales: i) selección, contratación y gestión administrativa de los consultores individuales; ii) dirección y coordinación de las actividades de los consultores; iii) control de la calidad del desarrollo del *software*; iv) pruebas funcionales y de desempeño sobre el *software* desarrollado, y v) mantenimiento del sistema en producción. En esta estrategia de desarrollo, el Gobierno asume todo el costo y los riesgos de las correcciones sobre el código de *software* en la puesta en producción del sistema.

Esta estrategia ha sido adoptada en varios países de la región, como es el caso de Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana,¹¹ por razones tales como las restricciones de los procesos de adquisiciones públicas, una oferta limitada de sistemas financieros en el mercado o el hecho de considerar al SIAF un sistema demasiado estratégico que debía ser mantenido bajo el control total del Ministerio de Finanzas. En años recientes se suma como factor la inercia institucional de las áreas de informática en

¹¹ El caso de Brasil, que contrató a una Empresa Pública de Procesamiento de Datos (SERPRO) para el desarrollo del SIAFI, también puede ser considerado un tipo de desarrollo interno (*in-house*).

estos países o la comodidad para las áreas funcionales de poder ajustar sus requisitos en forma sucesiva. Sin embargo, actualmente la elección del desarrollo interno como estrategia es menos frecuente, debido a que los plazos de desarrollo e implementación suelen ser más extensos que los planificados, los costos muchas veces superan los fondos presupuestados y, una vez que el proyecto finaliza, resulta complicado reasignar o disolver el equipo de proyecto alojado en el Ministerio de Finanzas, como fuera detallado en secciones anteriores.

Este tipo de desarrollo interno (*in-house*) tiene la ventaja de mantener la propiedad del código fuente del sistema en el sector público, lo que reduce la dependencia externa y puede bajar los costos de mantenimiento del sistema. Además, es una opción que permite cumplir rápidamente con los requisitos de cambios de las áreas funcionales y, por lo tanto, es muy cómoda para estas áreas cuando se emiten nuevas normas o instructivos de los rectores centrales. Por otra parte, generalmente estos desarrollos no se documentan en forma adecuada, generando una dependencia adicional de este conjunto de consultores, y los costos que inicialmente parecían ser menores comparados con otras opciones, suelen ser más caros en el largo plazo, debido a que muchas veces se transforman en costos permanentes.

b) Desarrollo con firmas proveedoras de consultores. El Ministerio de Finanzas mantiene el control y el gerenciamiento del desarrollo del sistema, pero terceriza la contratación de los especialistas en una o más firmas de consultores, bajo el formato de contratación de horas-persona. Esto busca minimizar el costo administrativo relativo a la gestión de los consultores. Entre otras responsabilidades, el equipo de proyecto asume las siguientes: i) definir el perfil de los especialistas necesarios para el desarrollo del sistema (funcionales y tecnológicos); ii) elaborar los términos de referencia para la contratación de las firmas proveedoras de consultores; iii) dirigir y coordinar las actividades de los consultores; iv) administrar los contratos con las empresas proveedoras de consultores; v) realizar ciclos de prueba funcionales y técnicos para asegurar la calidad del *software*, y vi) definir y ejecutar la estrategia de mantenimiento del sistema en producción. El costo de realizar correcciones al *software* por errores detectados en la puesta en producción del sistema es asumido por el Gobierno.

Por su parte, las firmas consultoras asumen las siguientes responsabilidades: i) contratar a los consultores y gestionar sus actividades; ii) asegurar la calidad técnica de los especialistas, y iii) cumplir con los niveles de servicios definidos en el contrato. La responsabilidad de las firmas externas se limita a

poner a disposición del proyecto los perfiles requeridos, pero no son responsables del resultado final o del desarrollo del sistema.

Esta estrategia de desarrollo fue adoptada por Chile, en el componente de consolidación y reportabilidad del SIGFE I. Otros países implementaron esta estrategia de forma conjunta con universidades públicas: Brasil ejecutó este esquema con la Universidad de Brasilia para el desarrollo del SIOF y Argentina lo hizo con la Universidad Nacional de La Plata para el desarrollo del e-SIDIF.

La ventaja de esta opción es que mantiene la propiedad del código fuente del SIAF en el sector público, sin tener que organizar la selección, contratación y pago de centenares de consultores. A excepción de esto, en lo demás esta opción presenta los mismos riesgos y problemas que la opción de desarrollo interno (*in-house*).

c) Desarrollo tercerizado. El desarrollo del sistema se terceriza a una empresa consultora (fábrica de *software*) que debe entregar un producto con un alcance y precio definido. Este modelo requiere de fuertes capacidades institucionales del equipo de proyecto del Ministerio de Finanzas para asumir las siguientes responsabilidades: i) definir los principales aspectos funcionales y técnicos que deben estar contenidos en el Modelo Conceptual del sistema; ii) brindar apoyo a la fábrica de *software* en el diseño y construcción del sistema; iii) realizar el *testing* de los productos¹² entregados por el proveedor, y iv) realizar las pruebas tanto de los productos individuales como del sistema integrado.

Las principales responsabilidades de la fábrica de *software* son las siguientes: i) contratar los profesionales con los perfiles requeridos para desarrollar los productos acordados; ii) cumplir con los niveles de servicio contractuales, en particular, plazos de entrega y calidad de los componentes del sistema; iii) establecer metodologías para asegurar la calidad del *software*; iv) corregir el *software* durante el período de garantía (errores de diseño y/o funcionamiento) y asumir su costo económico, y v) proveer la infraestructura de *hardware* y *software* requerida en el desarrollo y *testing* del sistema.

Esta estrategia fue adoptada en Chile para el desarrollo del SIGFE 2.0, y en la actualidad Uruguay se encuentra desarrollando un proceso de modernización del SIIF bajo esta modalidad. Varios estados de Brasil, como por ejemplo Pernambuco, Santa Catarina y Espirito Santo, también adoptaron

¹² Entre los productos que deben ser validados cabe mencionar manuales de requisitos, casos de uso, diseños, código de *software*, casos de prueba, ejecución de casos de prueba y documentación del sistema.

esta opción, que tiene la ventaja de mantener el código fuente del sistema en el sector público, lo que disminuye la dependencia respecto de la empresa consultora y puede eventualmente reducir los costos futuros de mantenimiento del sistema. Además, esta opción no presenta la mayoría de los problemas y riesgos que presentan las dos opciones anteriores.

d) Parametrización de una solución *World Class*. Esta opción consiste en la parametrización de una solución de mercado, que se denomina *Commercial-off-the-shelf* o *World Class*,¹³ generalmente de tipo ERP,¹⁴ que ofrece una firma consultora para su adopción en el sector público. Los plazos de desarrollo del sistema deberían acortarse respecto a los que insumen las estrategias de desarrollo a medida, siempre y cuando el proceso de parametrización no demande ajustes sustantivos a los procesos funcionales del sector público y a la propia solución de mercado.

La adopción de esta estrategia requiere de capacidad institucional en el equipo de proyecto del Ministerio de Finanzas para asumir las siguientes responsabilidades: i) definir los principales aspectos funcionales y técnicos que deben estar incluidos en el Modelo Conceptual del sistema; ii) brindar apoyo en el proceso de parametrización a la firma consultora contratada; iii) establecer y administrar los niveles de servicio requeridos, y iv) realizar ciclos de *testing* de los productos entregados por el proveedor.

En el caso de la firma consultora, sus principales responsabilidades incluyen: i) proveer los perfiles necesarios para la parametrización de la solución; ii) identificar, definir y validar los parámetros del sistema; iii) asegurar los niveles de servicio contractuales, en particular, cumplir con los plazos y la calidad de los módulos de la solución parametrizada; iv) establecer los mecanismos que aseguren la calidad de la aplicación parametrizada, y v) asumir el costo de las correcciones de las incidencias del *software* —por errores o mal funcionamiento— durante el período de garantía.

Esta opción de desarrollo es adoptada con mayor frecuencia en los países de África o Medio Oriente¹⁵ y en países desarrollados, como Francia o

¹³ Un sistema de información de tipo “World Class” se refiere a un sistema que cumple estándares compatibles con las buenas prácticas internacionales en cuanto al diseño, la calidad, el rendimiento y la satisfacción de los usuarios.

¹⁴ Son sistemas compuestos por una serie de aplicaciones integradas, que permiten a la organización gestionar todo su ciclo de negocios y financiero en forma integrada, incluidas las compras y el personal.

¹⁵ Véanse más detalles en Dener, Watkins y Dorotinsky (2011).

CUADRO 7.3 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ALTERNATIVAS DE DESARROLLO DE UN SIAF

	Desarrollo interno (<i>in-house</i>)	Desarrollo con firma proveedora de consultores	Desarrollo tercerizado en fábrica de software	Parametrización de una solución de mercado
a. Composición del equipo ejecutor del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> Equipo interno para dirección, gestión, administración y desarrollo del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> Equipo interno para dirección, gestión y coordinación Consultores externos provistos por firma consultora para el desarrollo del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> Equipo interno para dirección y gestión Fábrica de <i>software</i> para el desarrollo del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> Equipo interno para dirección y gestión Firma consultora responsable de parametrizar la aplicación
b. Principales costos asociados	<ul style="list-style-type: none"> Equipo de gestión Equipo de administración Equipo de desarrollo Adquisición de <i>software</i> y <i>hardware</i> para desarrollo y <i>testing</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Equipo de gestión Equipo de administración Contrato con firma proveedora de consultores Adquisición de <i>software</i> y <i>hardware</i> para desarrollo y <i>testing</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Equipo de gestión Contrato con fábrica de <i>software</i> Adquisición de <i>software</i> de base y <i>hardware</i> para ambiente de <i>testing</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Equipo de gestión Contrato con firma consultora para parametrización de la aplicación Adquisición de <i>software</i> de base y <i>hardware</i> para ambiente de <i>testing</i>
c. Garantía del desarrollo	Resolución de errores y mejoras al desempeño de la aplicación a cargo del proyecto	Resolución de errores y mejoras al desempeño de la aplicación a cargo del proyecto	Resolución de errores y mejoras al desempeño de la aplicación a cargo de la fábrica de <i>software</i> durante el período de garantía (6 a 12 meses)	Resolución de errores y mejoras al desempeño de la aplicación a cargo de la firma consultora durante el período de garantía (6 a 12 meses)

Fuente: Elaboración propia.



Corea del Sur, o en países en los cuales se promueve la autonomía de la gestión presupuestaria de cada agencia pública. En América Latina, el SIGAF de Costa Rica tiene sus funcionalidades presupuestarias soportadas por una solución *World Class*, mientras que Panamá y Nicaragua iniciaron proyectos destinados a parametrizar soluciones de mercado para renovar sus SIAF en los años 2013 y 2014, que aún no se encuentran en operación. Una vez adquirido el sistema se contemplan ajustes al mismo y un período de dos años de mantenimiento por parte de la firma, para posteriormente iniciar una fase de internalización del mantenimiento y evolución del sistema.

Lo importante al momento de tomar una decisión sobre cuál de las cuatro estrategias es la más adecuada para la modernización del SIAF de cada país es considerar las ventajas y desventajas de cada una y realizar un análisis de riesgos y de costo-beneficio de cada alternativa, de forma que se promueva una decisión económica y políticamente factible en el largo plazo.

La gestión presupuestaria, contable y de tesorería y su nivel de integración

Uno de los principales atributos de un SIAF es su capacidad de generar los principales estados financieros (EEFF) en forma directa tomando la información almacenada por el módulo de ejecución desde su base de datos. En forma simplificada, los cinco EEFF principales son los siguientes: balance general, estados de resultados, estado de cambio del patrimonio, estado de flujo de efectivo y estado comparativo presupuestario-contable.

Para lograr generar los cinco EEFF de manera oportuna y confiable es necesario que la integración presupuesto-contabilidad-tesorería se parametrize al interior del SIAF, de modo que garantice un registro simultáneo, en el caso de los movimientos financieros, y oportuno, en el caso de los movimientos económicos.

Dada la gestión presupuestaria en base caja modificada que es habitual en la región, donde ciertos gastos e ingresos se registran bajo el concepto de devengado y otros permanecen bajo el concepto de percibido, en especial los ingresos —de acuerdo con los principios recomendados por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB, por las siglas de *International Public Sector Accounting Standard Board*)—, es necesario definir “flujos candados” que aseguren este registro simultáneo en el SIAF. A modo de ejemplo, podría definirse en la etapa de devengo, punto de unión del flujo presupuestario y el flujo contable, que el devengo de los

RECUADRO 7.2: SIAFI DEL GOBIERNO FEDERAL EN BRASIL, UN EJEMPLO DE INTEGRACIÓN FUNCIONAL

El SIAFI de Brasil está en operación desde 1987 y actualmente cubre a más de 4.000 unidades ejecutoras del gasto en todo el territorio nacional, con más de 30.000 usuarios, e incluye a los tres Poderes de la República, la Seguridad Social y todas las agencias descentralizadas.

El sistema opera de forma integrada para la parte presupuestaria, financiera y contable, permitiendo una conciliación automática de la CUT y generando todos los balances contables del sector público. Dos elementos fueron fundamentales para esta integración: un Plan de Cuentas unificado tanto para la contabilidad como para el presupuesto, y las tablas de eventos, que permiten que un registro único de acciones administrativas en el sistema genere los respectivos asientos contables de forma automática.

Más recientemente, el SIAFI fue integrado con el Sistema de Pagos Brasileño, lo que permite conocer la posición de caja del Gobierno federal en tiempo real y de forma integrada con todo el sistema bancario nacional.

gastos se genere en el flujo presupuestario, para que luego el SIAF proponga el asiento contable en base a la matriz de integración financiera contable; entonces, al aprobarse el movimiento contable automáticamente se aprueba el movimiento presupuestario. En el caso de la integración de tesorería y contabilidad, el flujo se puede diseñar de la misma forma. Este enfoque fue adoptado en la versión SIFGE 2.0 de Chile.

Otra opción es diseñar la matriz de integración presupuesto-contabilidad-tesorería de tal forma que bajo el cumplimiento de ciertas condiciones el SIAF genere en forma automática el asiento contable de los movimientos financieros. En este caso, la matriz de integración presupuesto-contabilidad-tesorería se encuentra mediada por un clasificador adicional, como por ejemplo el de programas presupuestarios, que permite identificar si las cuentas contables asociadas al movimiento presupuestario son de activo/pasivo o cuentas de resultado. Esta solución es utilizada en el SIAFI de Brasil (recuadro 7.2), en el de Guatemala y en el sistema de información financiera para el ámbito municipal de Honduras (Sistema de Administración Municipal Integrado-SAMI).

Por último, es necesario señalar que la revisión de los Clasificadores Presupuestales y el Plan de Cuentas con el fin de lograr su armonización es una condición previa para lograr la integración presupuestaria-contable. Se recomienda que su actualización se realice en línea con estándares internacionales, como el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del FMI y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) emitidas por el IPSASB.

Apoyo del SIAF para la adopción de una Cuenta Única del Tesoro

La adopción de la CUT es un instrumento central para una gestión moderna de caja, y los SIAF son muy relevantes para apoyar su puesta en funcionamiento. Una CUT puede definirse como una estructura unificada de las cuentas bancarias del Gobierno que facilita la consolidación y la utilización óptima de los recursos de caja, separando el registro y el control de las transacciones financieras asociadas al presupuesto y a la gestión de la deuda de las actividades generales de gestión de caja (Pattanayak y Fainboim, 2011). Una CUT posibilita la consolidación de una posición de caja al final de cada día, lo que se basa en el principio de fungibilidad de todos los recursos del Estado, independiente de su origen o destino final.

Para el correcto funcionamiento de la CUT es necesario distinguir las principales características de cada transacción en efectivo a través del módulo contable del SIAF, como por ejemplo la recaudación de un ingreso por parte de una entidad o el mandato para ejecutar un pago de otra entidad, y no administrando efectivo en distintas cuentas bancarias para cada transacción.

Al diseñar un sistema de CUT se deben abordar como mínimo cuatro aspectos principales: i) la cobertura de la CUT; ii) la estructura de las cuentas bancarias del Gobierno; iii) el papel del Banco Central y de los bancos comerciales en la gestión de la CUT, y iv) el sistema de procesamiento de transacciones y los correspondientes flujos de caja (Pattanayak y Fainboim, 2011).

Con respecto al cuarto aspecto señalado en el párrafo anterior, en particular el sistema de procesamiento de transacciones asociado al movimiento de la CUT, el principal instrumento de apoyo es el SIAF. Por esta razón, la introducción del procesamiento informático de transacciones presupuestarias y contables, junto a un sistema de pago informatizado, facilita el establecimiento de la CUT.¹⁶

Para que esto ocurra, deberá diseñarse el SIAF, y en particular el módulo de contabilidad y tesorería, de manera que registre todas las transacciones y obtenga la información pertinente independientemente de los flujos de caja mantenidos en cuentas bancarias específicas. En otras palabras, los diferentes tipos de transacciones en efectivo (ya sean ingresos o desembolsos) que

¹⁶ Para más detalles véase Pessoa y Williams (2012).

se realicen a través de una cuenta bancaria pueden requerir diferentes tratamientos contables y deben registrarse claramente a través de un sistema de cuentas interconectadas para monitorear y controlar las asignaciones anuales y las autorizaciones mensuales y trimestrales emitidas por el Ministerio de Finanzas.

Para brindar un adecuado apoyo a la CUT, el SIAF debe incluir desde su diseño un Plan de Cuentas Contable, un Clasificador Presupuestario y un esquema de cuentas bancarias que contenga distintos niveles y estructuras de cuentas y desagregaciones que permitan registrar todos los tipos de operaciones de tesorería relacionados con los ingresos, los pagos, el financiamiento y la colocación del excedente.

Otro aspecto importante que debe considerar el SIAF como apoyo a la CUT es facilitar la interacción electrónica del Tesoro Público con las unidades ejecutoras del gasto y con el sistema bancario (incluidos los bancos comerciales que proporcionan servicios de transacciones bancarias), a fin de reducir los costos de transacción, facilitar los pagos electrónicos y promover el registro de los ingresos en forma diaria.

Por último, como señalan Pessoa y Williams (2012), parte de los requisitos centrales para una función de gestión de tesorería moderna incluyen aspectos relativos a un SIAF. En particular, para adoptar una CUT se necesita un sistema integrado de información de gestión financiera que permita la gestión, el seguimiento, el control, la conciliación, la contabilización y la presentación de informes tanto de la ejecución presupuestaria y de los movimientos contables, como de la administración de saldos en cuentas bancarias, en particular de la propia CUT.

A su vez, es necesario contar con un sistema de previsión del flujo de caja capaz de formular proyecciones precisas de los ingresos y egresos de flujos de caja a corto plazo. Al existir una separación temporal entre la autorización para efectuar el gasto y el desembolso de los pagos en sí, información que se encuentra almacenada en la base de datos del SIAF, los flujos a través de la CUT deben constituir el foco de estas proyecciones. En un escenario ideal se debe disponer de previsiones móviles de los flujos de caja diarios administrados por la CUT para los tres meses siguientes como mínimo, incluidos los correspondientes al final del ejercicio fiscal. Esto debería complementarse con la posibilidad de monitorear las variaciones reales del saldo agregado de la cuenta principal de la CUT, preferiblemente lo más cerca posible del tiempo real. Si bien los SIAF, en general, no tienen un módulo de previsión del flujo de caja —función mayormente desarrollada en planillas tipo Excel en los países de la región—, sí cuentan con información histórica sobre los ingresos y



los pagos diarios, lo que es fundamental para apoyar la preparación de una buena proyección del flujo de caja.

Por lo tanto, para lograr un escenario de ciertas características de la GFP que ayuden a la implementación de la CUT se debe contar con un SIAF que genere información oportuna de los montos de compromisos presupuestarios, de los devengos y de los movimientos de tesorería efectivamente realizados en forma sistematizada y con amplia cobertura en el sector público.

La priorización de esfuerzos en el desarrollo del proyecto

La implementación de un SIAF requiere recursos humanos y financieros significativos para su ejecución, por lo tanto es clave priorizar los esfuerzos, tanto al definir las fases de su implementación, como al distinguir entre funcionalidades núcleo y funcionalidades deseables de una nueva versión.

Respecto a las fases de implementación del SIAF, de acuerdo con la literatura especializada y con la experiencia de la región, los proyectos de desarrollo planificados en una sola gran etapa tienen mayores probabilidades de fracasar que aquellos planificados en fases incrementales y sucesivas.¹⁷

La estrategia de fases incrementales para un proyecto SIAF consiste en diseñar componentes del proyecto que cubran las tres grandes etapas del ciclo presupuestario que cuentan con soporte de tecnologías de la información —formulación, ejecución y evaluación¹⁸— en forma secuencial e independiente. Por lo general, es posible agrupar estas etapas en dos grandes fases: i) formulación presupuestaria y ii) ejecución presupuestaria y evaluación. El principal nexo entre estas dos fases, desde el punto de vista de los sistemas de información, es la Ley de Presupuesto, elaborada con el soporte del módulo de formulación presupuestaria, y que contiene las cifras y su distribución entre instituciones, partidas y/o programas, que son el punto inicial de la fase de ejecución presupuestaria.

Por lo tanto, una estrategia de desarrollo puede priorizar en forma secuencial el módulo de formulación presupuestaria y el módulo de ejecución y evaluación presupuestarias. Dada la mayor complejidad del módulo de ejecución presupuestaria, es posible priorizar la actualización del módulo de formulación presupuestaria, como en el caso de Honduras y Perú. Esta estrategia

¹⁷ Véanse por ejemplo Dener, Watkins y Dorotinsky (2011) y Barros (2012).

¹⁸ Las cuatro etapas básicas del ciclo presupuestario son la formulación, aprobación, ejecución y evaluación. Habitualmente los SIAF no cubren la etapa de aprobación, que ocurre en el ámbito del Poder Legislativo.

permite fortalecer el equipo del proyecto, ajustar los mecanismos de coordinación, optimizar los procesos funcionales y profundizar en el conocimiento de las innovaciones tecnológicas a utilizar para ejecutar de mejor forma la implementación de un módulo de mayor complejidad como el de ejecución y evaluación presupuestarias. Es preciso señalar que aun secuenciando y priorizando las fases del SIAF, un proyecto de esta complejidad insume a lo menos entre 4 y 5 años para contar con el sistema en funcionamiento en las entidades públicas (gráfico 7.3). Por lo tanto, es importante generar resultados concretos en el corto plazo (los “*quick wins*”) que permitan continuar con el apoyo de las autoridades del Ministerio de Finanzas. La estrategia de priorización señalada permite lograr esta meta, promoviendo, en el segundo año del proyecto, el inicio de la implementación de un nuevo módulo de formulación presupuestaria como resultado de la iniciativa de modernizar el SIAF.

La relevancia de la etapa de pruebas (*testing*)

La ejecución de una fase de pruebas robusta es un factor clave para asegurar la eficiente implementación de un SIAF. Estas actividades permiten identificar en forma oportuna los errores funcionales y de rendimiento que el sistema puede llegar a presentar en su funcionamiento.

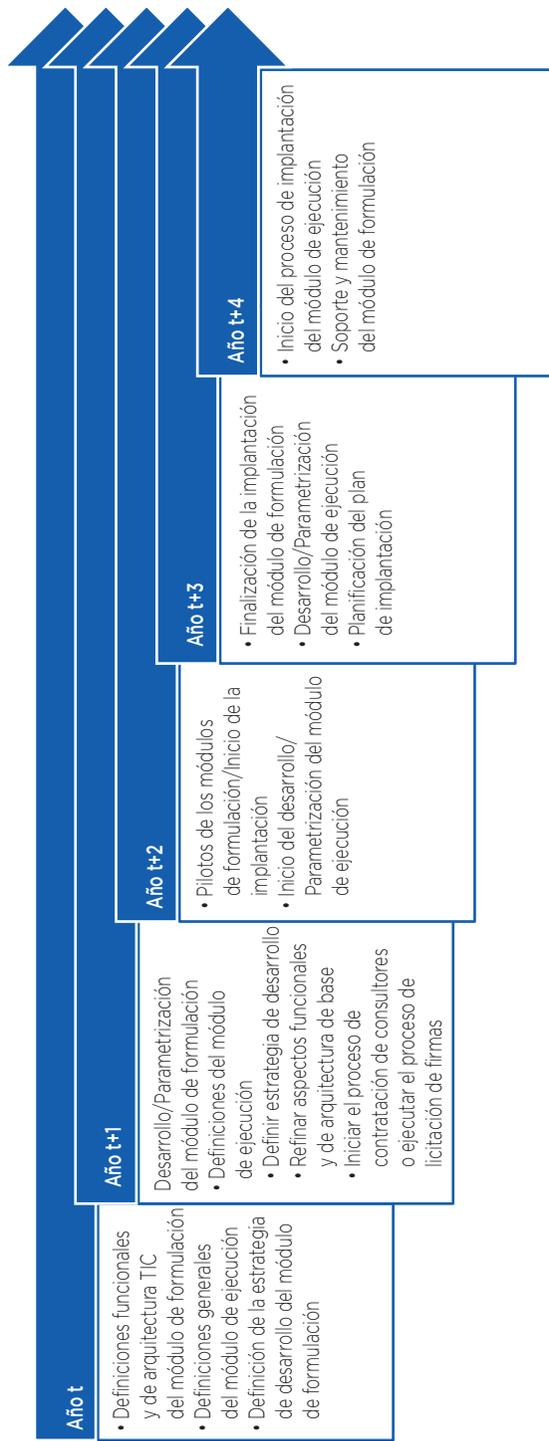
En el caso del *testing* funcional es necesario desarrollar casos de pruebas que cubran los procesos habituales y de baja complejidad, así como casos de prueba de “borde”, compuestos por flujos de negocios pocos habituales o funcionamientos particulares de las agencias públicas. Como parte de estas actividades es necesario probar en forma detallada las reglas de transición de estados de las transacciones y las validaciones entre los distintos componentes del sistema,¹⁹ en especial frente a la liberación incremental de las versiones del SIAF en su etapa de desarrollo y/o parametrización.

En relación con las pruebas de desempeño y volumen, se deben realizar en ambientes de pruebas equivalentes a producción.²⁰ No disponer de estos

¹⁹ Por ejemplo, en el caso particular de desarrollos de *software* a medida se recomienda probar las reglas de transición de los estados de las transacciones y sus validaciones asociadas entre la capa de presentación, la capa de negocio y la base de datos. También se debe prestar especial atención a los mecanismos de paginado y bloqueos de transacciones en la capa de negocios y en la base de datos.

²⁰ Esto significa que no debe replicarse el ambiente de producción en cuanto a *software* de base y componentes de *hardware*, pero sí debe ser equivalente en una escala menor.

GRÁFICO 7.3 ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SIAF



Fuente: Elaboración propia.

ambientes de pruebas genera dificultades para identificar en forma oportuna los problemas de rendimiento. Para ello es necesario generar un volumen de datos equivalente a lo menos a un año de transacciones que se espera que el sistema procese. Por su parte, las pruebas de reportabilidad también deben realizarse con un volumen de datos significativo, para así asegurar que se cumplen los tiempos de respuesta definidos.

En la industria del *software* habitualmente se utilizan parámetros estándares con respecto al número de errores, denominados incidencias, presentes en los sistemas liberados a producción, considerando que existe baja probabilidad que un sistema de información presente 0% de incidencias. La unidad de medida que se utiliza como base es el número de líneas de código del sistema, medido en miles de líneas de código (Kloc). La media de la industria de desarrollo de *software* es de 30 errores por Kloc en los productos entregados para realizar pruebas. En el caso de desarrollos *World Class*, en general se considera que estos productos presentan 1 error por Kloc cuando se liberan a producción, llegando en algunos casos a presentar entre 2 y 4 errores por Kloc.²¹

En la fase de *testing* es necesario definir los criterios de aceptación del sistema por parte del Ministerio de Finanzas, entre ellos: i) criterios funcionales: basados en la ejecución de casos de pruebas funcionales; ii) criterios técnicos: contemplan la definición de parámetros relativos a rendimiento, escalabilidad y manejo de volumen, y iii) criterios de documentación: referentes a la revisión de los contenidos de los manuales de operación del sistema y del manual de usuarios.

En el caso particular de los criterios funcionales es posible definir distintos tipos de incidencias de acuerdo con su relevancia: i) bloqueantes: impiden la operativa básica del módulo y/o de funcionalidades que componen el sistema; ii) críticas: no permiten la ejecución de funcionalidades básicas y/o de flujos básicos del sistema o impiden la generación de reportes; iii) normales: incumplen requisitos secundarios, casos de negocio poco habituales o de reglas de negocio no centrales del sistema, y iv) menores: permiten finalizar las acciones de forma exitosa y presentan bajo impacto en las reglas del sistema.

El cuadro 7.4 contiene los criterios de aceptación y umbrales funcionales en el desarrollo del SIGFE 2.0 de Chile, que se aplicaron en las pruebas integrales del sistema desarrollado bajo una estrategia de fábrica de *software*.

²¹ Para más detalles véanse Beckett y Putnam (2010), Reifer (2004) y McDermid y Kellyde (2007).

CUADRO 7.4 CRITERIOS DE ACEPTACIÓN Y UMBRALES FUNCIONALES DEL SIGFE 2.0 DE CHILE

	Tipos de incidencias			
	Bloqueantes	Críticas	Normales	Menores
1. Número máximo de incidencias por casos de prueba funcionales	0	5	10	20
2. Porcentajes máximos por tipo de incidencia aplicada al stock de incidencias en la etapa de desarrollo	0%	15%	35%	50%

Fuente: Uña (2013).

Período de garantía y estrategia de mantenimiento de los SIAF

En un proyecto del tamaño y la complejidad del SIAF se necesita no solo planificar su etapa de implementación, sino también el período de garantía y la posterior estrategia de mantenimiento.

En el caso de las estrategias de implementación desarrolladas por un tercero, como el desarrollo por parte de una fábrica de *software* o la parametrización de una solución de mercado, el período de garantía es una variable clave que influye en el costo del proyecto en forma explícita. En el caso de una estrategia de desarrollo interno o mediante la contratación de una firma proveedora de consultoras, si bien el costo de la garantía no es explícito, las demoras para finalizar el proyecto dentro del plazo establecido debido a la corrección de errores, con los costos asociados, representan un mecanismo implícito de sufragar este mayor costo. La experiencia de varios países de la región demuestra esta situación, como la de Guatemala y República Dominicana.

Por lo tanto, se sugiere que el plazo de garantía de un proyecto SIAF se extienda por un período mínimo de 6 a 12 meses, incluido idealmente un proceso de cierre anual de un ejercicio presupuestario con el sistema en operación en un número significativo de entidades públicas. Una experiencia a considerar es la adoptada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Uruguay. En las bases de licitación del SIIF 2 se solicita que los oferentes presenten tres opciones de plazos de garantía, con sus respectivas cotizaciones, que cubran 12, 18 y 24 meses. En base a esta información, al momento de la evaluación de las ofertas, el MEF cuenta con mayores opciones para determinar el período más conveniente de extensión de la garantía.

Con respecto a la definición de la estrategia de mantenimiento del SIAF, es necesario tomar un conjunto de decisiones estratégicas durante la ejecución del proyecto. En primer lugar, se debe planificar como retener el *know how* del equipo ejecutor del proyecto en el Ministerio de Finanzas para enfrentar la etapa de mantenimiento. Este equipo cuenta con el conocimiento funcional y técnico del sistema, por lo tanto su participación en el período inicial del sistema en operación es clave.

En segundo lugar, debe definirse si el mantenimiento será realizado con recursos internos, mediante la contratación de horas-persona o a través de la tercerización del servicio de mantenimiento. Estas definiciones influirán por lo menos durante los dos primeros años de operación del sistema; por lo tanto, la estrategia de mantenimiento debe ser planificada en detalle, considerando los costos y beneficios de cada estrategia como un componente relevante de un proyecto de implementación de un SIAF.

Definición de la estrategia de gestión del cambio

La definición de una estrategia de gestión del cambio es clave para un proyecto SIAF. Tal como señalan Allen, Hemming y Potter (2013), identificar los líderes de las reformas, construir consensos en torno a las reformas a desarrollar entre todos los actores participantes, desarrollar capacidades institucionales y gestionar activamente el proceso de gestión del cambio son temas de igual, sino de mayor importancia, que los aspectos estrictamente técnicos del diseño de los sistemas de la GFP. A modo de ejemplo de la relevancia de esta dimensión es posible citar el caso del estado de São Paulo en Brasil, donde se está implementando un Sistema de Costos de los Servicios Públicos con el apoyo del FMI, y como parte de este proceso el organismo multilateral sugiere en forma expresa que la Secretaría de Hacienda adopte una estrategia de gestión del cambio para fortalecer el proceso de implementación del sistema de costos que forma parte de la GFP.

Al analizar en particular el caso de la gestión del cambio en proyectos de soluciones tecnológicas, López (2013) señala que en este tipo de proyectos se cuenta con un punto de partida y un objetivo final definidos, pero es un proceso extenso, no lineal y donde la imagen que se desea lograr va cambiando. Por lo tanto, un proyecto de implementación de un SIAF puede generar resistencia al cambio en distintos grupos de interés que verán afectadas sus rutinas de trabajo habituales. Esta situación puede ser controlada, mediante un plan de gestión del cambio que incluya la definición explícita de



su objetivo, la definición de los principales grupos de interés afectados y las actividades previstas a desarrollar.

En particular, es posible implementar un conjunto de acciones que permitan disminuir la resistencia al cambio, tales como compartir la experiencia de líderes que enfrentaron este proceso, generar ámbitos de participación y entrenamiento para los distintos grupos de interés y realizar actividades de difusión de los beneficios que el proceso de cambio puede generar. En estas dimensiones, el apoyo de organismos multilaterales, tales como el BID, el FMI y el Banco Mundial, es clave, tanto en la organización de actividades de difusión a nivel de toda la región, como mediante la asistencia técnica particular a cada país.

En este sentido, la formación de un Comité de Usuarios del proyecto SIAF, implantado en el caso del SIGFE de Chile, que permite involucrar en etapas tempranas del desarrollo a sus usuarios finales, recibiendo sus requisitos y sugerencias de modificaciones en forma directa, es un instrumento muy potente para promover la gestión del cambio. En el proceso de modernización del SIIF de Uruguay, el MEF también convocó a los distintos Órganos Rectores para el proceso de definición de las optimizaciones a incorporar a la nueva versión del sistema. A su vez, la existencia de un Comité de Usuarios facilita el inicio del plan de implantación en las entidades públicas, ya que los usuarios de cierta forma ya están familiarizados con el proyecto, y se disminuye la resistencia al cambio.

También es necesario definir una estrategia de gestión del cambio destinada a los funcionarios de las principales unidades del mismo Ministerio de Finanzas, tales como las Direcciones Generales de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Deuda Pública. Estas unidades deben ser capacitadas en las nuevas funcionalidades y potencialidades del SIAF, convirtiéndose en usuarios del sistema y promoviendo su adopción en los ministerios sectoriales.

Por último, la gestión de cambio con las altas autoridades está directamente relacionada con los aspectos de economía política del proyecto. Por lo tanto, como fuera señalado al inicio de esta sección, el apoyo, la participación y el liderazgo de las altas autoridades del Ministerio de Finanzas desde su inicio es un aspecto fundamental.

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PENDIENTES

La implementación de un SIAF es un proyecto que implica destinar significativos recursos financieros y humanos por un período de tiempo relevante,

habitualmente un mínimo de 4 a 5 años. Por lo tanto, es necesario analizar en detalle una serie de aspectos estratégicos que tienen impacto directo sobre la ejecución de las iniciativas destinadas a implementar o modernizar estos sistemas, tales como la economía política, la dirección y gestión del proyecto, la definición de la estrategia de desarrollo, el desarrollo de sus principales funciones y la forma como estas se integran, el apoyo del SIAF a la adopción de una CUT, la relevancia de la etapa de pruebas, del período de garantía y la estrategia de mantenimiento del sistema, junto a la estrategia de gestión del cambio. A lo largo de este capítulo estos aspectos fueron analizados en detalle, resaltando en forma específica la integración de los SIAF como instrumentos de modernización de la GFP y considerando en particular las experiencias recientes de países de América Latina que iniciaron procesos de implantación o renovación de sus SIAF en los últimos años.

Como resultado de este análisis es posible plantear que los SIAF son un instrumento muy relevante dentro del conjunto de herramientas de la GFP. La capacidad de estos sistemas de generar información relevante, oportuna y de calidad, que promueve la implementación de procesos optimizados y brinda soporte para el funcionamiento de las reglas asociadas a la gestión financiera del sector público, los convierte en una herramienta potente para las autoridades hacendarias centrales, que a la vez tiene impacto en forma transversal en las todas las entidades del sector público.

En el caso específico de los países latinoamericanos, es importante también reconocer que los significativos avances en la consolidación de la CUT en cada país fueron únicamente posibles debido al gran avance de los SIAF en la región en las últimas décadas.

Un segundo punto a resaltar se refiere a la necesidad de que las altas autoridades gubernamentales que impulsan, apoyan y ejecutan la implementación de estos sistemas —en especial autoridades y funcionarios del Ministerio de Finanzas— consideren en detalle los diversos aspectos estratégicos señalados, como dimensiones que se interrelacionan y se influyen entre sí. Considerando este conjunto de variables bajo este enfoque, y consecuentemente planificando la adopción de iniciativas que cubran estas dimensiones, es posible incrementar la probabilidad de cumplir el objetivo de implementar o modernizar un SIAF que contribuya al logro de la solvencia y transparencia fiscal, la eficiencia en la asignación de los recursos y la eficiencia operacional en las entidades públicas.

Por último, resulta oportuno señalar al menos cinco grandes desafíos que enfrentan los SIAF en los países de América Latina. El primero se refiere a los procesos de modernización que están ocurriendo en la contabilidad pública de varios países de la región. En este contexto, luego del fortalecimiento



y la estabilización de la gestión presupuestaria ocurrido en las décadas recientes, en la actualidad existen varias iniciativas tendientes a incorporar las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público definidas por el IPSASB, como es el caso de Brasil, Costa Rica y México, entre otros países. Estas iniciativas buscan que la contabilidad sea un instrumento central para la generación de información fiscal, que identifique los principales pasivos y en consecuencia permita una mejor gestión de los correspondientes riesgos fiscales. Sin embargo, su adecuada adopción implica una revisión detallada del Plan de Cuentas Contables, su integración con el Clasificador Presupuestario, la correcta y actual valoración de los activos y pasivos, así como el rediseño de procesos administrativos. Por lo tanto, las unidades responsables de la operación de los SIAF deben comenzar a analizar cómo estas demandas impactan sus estructuras de datos y procesos actuales y cuáles serán las alternativas para dar soporte a estas iniciativas de modernizar la contabilidad pública.

En segundo lugar, las iniciativas de fortalecimiento de los SIAF y de Presupuesto por Resultados son iniciativas que se potencian, pero todavía sigue pendiente encontrar su nivel óptimo de integración. Indudablemente, el SIAF, como herramienta de soporte a la gestión presupuestaria-financiera-contable, tiene la capacidad de registrar indicadores relativos a niveles de producción de bienes o servicios de los programas presupuestarios. Pero no es tan claro que este tipo de indicadores presenten el mismo nivel de valor agregado en los sectores de provisión de bienes y servicios sociales, como educación y salud, que en los sectores asociados a la administración gubernamental, como las relaciones diplomáticas o las oficinas de la presidencia. Por esta razón continúa siendo importante analizar las buenas prácticas internacionales con el fin de sistematizar estas experiencias y difundir buenas prácticas que guíen a los países que están avanzando en estos procesos de integración de las asignaciones financieras y los indicadores de desempeño en el marco de iniciativas de PpR, como es el caso de México y Perú, o que se encuentran en un estado avanzado, como es el caso de Chile, para así definir con más antecedentes empíricos el rol de los SIAF en estas iniciativas de mejora de la gestión presupuestaria.

En tercer lugar, todavía queda pendiente en la región el desafío de la generación de información de los costos unitarios de los servicios públicos, y la contribución de los SIAF a este proceso. Por lo general, los costos actualmente disponibles están restringidos a programas e instituciones particulares y de forma muy agregada, y no en el nivel de centros de costos y de servicios públicos (hospitales, escuelas, cárceles, educación primaria, etc.).

La implantación de una contabilidad de costos y su integración con los SIAF para generar este tipo de información es un proceso con baja frecuencia en la región, donde solo es posible mencionar como ejemplo la experiencia del estado de São Paulo (Brasil).

Una de las lecciones aprendidas en el proyecto de São Paulo,²² es la importancia de utilizar primeramente información disponible en los SIAF, antes de invertir tiempo y recursos en un nuevo sistema de información de costos de bienes y servicios públicos. Con base en esa experiencia, en el caso de otras iniciativas que inicien este camino sería posible intentar adoptar sistemas de información para datos sobre costos como adaptaciones de los SIAF y otros sistemas de información existentes. En general, un SIAF no es un sistema que genera información de costos y de productos y resultados (*outputs* y *outcomes*) en el sector público; más bien, puede ofrecer información a otros sistemas que cumplan con esta función al integrar este tipo de información desde otras fuentes. El único sistema de la región que conceptualmente tiene previsto incluir este tipo de información en el SIAF II es el de Perú, en su módulo de Presupuesto por Resultados, además de los sistemas en proceso de implantación de Nicaragua y Panamá, que son tipo ERP.

En cuarto lugar, los SIAF enfrentan el desafío de considerar nuevas opciones para su modernización. Si bien la tendencia de las últimas tres décadas en la región fueron los SIAF desarrollados a medida, de forma incipiente se observa una tendencia a utilizar soluciones de mercado como alternativas de aplicaciones para dar soporte a la gestión financiera contable. De esta forma, es posible observar cada vez más ejemplos de utilización de aplicaciones de *Business Intelligence* destinadas a generar reportes que explotan de mejor forma la información capturada y almacenada por los SIAF, como es el caso de El Salvador o Honduras.

A la vez, como ya fuera señalado, Nicaragua y Panamá se encuentran en un proceso de implantación de nuevos SIAF en base a la adquisición de *software* de mercado. De este modo, estos SIAF no serán desarrollos a medida como tradicionalmente se observó en la región durante las últimas décadas. Los logros y los desafíos que queden pendientes de estas experiencias serán insumos muy valiosos para los próximos proyectos destinados a modernizar los SIAF, considerando que será posible analizar, en la región, experiencias concretas de adopción de esta estrategia, la cual tiene como una de sus ventajas principales un menor plazo de implementación.

²² Para más detalles véase el capítulo 6.



En quinto y último lugar sigue el desafío del uso de SIAF modernos o tipo ERP a nivel de gobiernos subnacionales, que todavía es poco común en la región. El primer requisito para esta expansión es que los estándares contables sean comunes entre todos los niveles de gobierno, como sucede en Brasil desde los años sesenta, y como lo adoptaron Argentina y México en los últimos años para provincias y estados, respectivamente. Este proceso es fundamental para que la información que los gobiernos subnacionales envían sea oportuna y completa para la consolidación contable de todo el sector público. La asistencia del Gobierno central a los gobiernos subnacionales es muy importante para implantar sistemas financieros alineados con requisitos mínimos, ya sea con sistemas adaptados a estos niveles de gobierno (como Brasil con los estados en los años noventa) o con programas o recursos de apoyo para que ellos mismos compren o desarrollen sus propios sistemas.

En conclusión, la implementación o modernización de un SIAF es una iniciativa tremendamente desafiante, que insume un gran nivel de compromiso de las autoridades y los funcionarios del Ministerio de Finanzas, junto a significativos recursos financieros y un elevado nivel de esfuerzo y compromiso de los equipos responsables de su ejecución. Pero no cabe duda de que un adecuado proceso de implementación hace que el SIAF se transforme en una herramienta muy relevante de la GFP, y así colabore con el fortalecimiento del desarrollo de la región.

REFERENCIAS

- Andrews, M. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Allen, R., R. Hemming y B. Potter (eds.). 2013. *The International Handbook of Public Financial Management*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Arenas de Mesa, A. y G. Uña. 2012. "Sistema Integrado de Información Financiera: Modelo conceptual de alto nivel en el marco de la gestión del gasto público". Montevideo, Uruguay: Ministerio de Economía y Finanzas/CPA.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2010. "SIAFs en América Latina: tendencias y lecciones para su adopción". Seminario Latinoamericano sobre Gestión de Tesorería, 15 y 16 de abril de 2010, Lima, Perú.
- Banco Mundial. 2008. "Chile: Estudio de evaluación en profundidad del programa de mejoramiento de la gestión". Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Barros, A. 2012. "Modelo de análisis costo-beneficio para sistemas integrados de administración financiera". Documento de debate IDB-DP-194. Washington, D.C.: BID.
- Beckett, D. y D. Putnam. 2010. "Predicting Software Quality." *Journal of Software Technology* 13 (1).
- Cangiano, M., T. Curristine y M. Lazare (eds.). 2013. *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington, D.C.: FMI.
- Dener, C. y S. Min. 2013. "Financial Management Information Systems and Open Budget Data: Do Governments Report on Where the Money Goes?" Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dener, C., J. Watkins y W. Dorotinsky. 2011. *Financial Management Information Systems: 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Renzio P., M. Andrews y Z. Mills. 2011. "Does Donor Support to Public Financial Management Reforms in Developing Countries Work? An Analytical Study of Quantitative Cross-Country Evidence." Overseas Development Institute, Documento de Trabajo 329, abril. Londres: Overseas Development Institute.
- Dorotinsky, W. y J. Watkins. 2013. "Government Financial Management Information Systems," en: Allen R., R. Hemming y B. Potter (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*, Nueva York: Palgrave Macmillan, págs. 797-815.

- Farías, P. y C. Pimenta. 2012. "Sistemas integrados de administración financiera para la gestión pública moderna", en: A. Corbacho (coord.), *Las instituciones fiscales del mañana*. Washington, D.C.: BID, págs 75-107.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2012. "Fiscal Transparency, Accountability and Risk." Board Paper, Washington, D.C.: FMI.
- International Budget Project (IBP). 2010. "Guide to Transparency in Government Budget Reports: How Civil Society Can Use Budget Reports for Research and Advocacy." Washington, D.C.: IBP.
- Khan, A. y M. Pessoa. 2010. "Conceptual Design: A Critical Element of a Government Financial Management Information System Project." Notas Técnicas y Manuales del FMI No. 10 (FAD). Washington, D.C.: FMI.
- López, C. 2013. "Gestión del cambio en la implementación de SIAF". Taller Internacional para Coordinadores de SIAF. Washington, D.C.: BID.
- Makon, M. 2000. "Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina". Serie Gestión Pública N° 3, ILPES/CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- McDermid J. y T. Kellyde. 2007. "Software in Safety Critical Systems: Achievement and Prediction." *Nuclear Future*, 2 (3).
- Nichols, K., S. Sharma y R. Spires. 2011. "Seven Imperatives for Success in IT Megaprojects." McKinsey and Company, McKinsey on Government (Informe McKinsey, otoño de 2011).
- North, D. 1992. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2014. "Recommendation on Digital Government Strategies." Public Governance and Territorial Development Directorate. París, Francia: OCDE.
- Pattanayak, S. y I. Fainboim. 2011. "Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management." Notas Técnicas y Manuales del FMI No. 4 (FAD). Washington, D.C.: FMI.
- Pessoa, M. y M. Williams. 2012. "Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank." Notas Técnicas y Manuales del FMI No. 2 (FAD). Washington, D.C.: FMI.
- Reifer, D. 2004. "Industry Software Cost, Quality and Productivity Benchmarks. Borrador # 2, Reifer Consultants Inc.
- Schick, A. 2013. "Reflections of Two Decades of Public Financial Management Reforms," en: Cangiano, M., T. Curristine y M. Lazare (eds.), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington, D.C.: FMI.

- _____. 1998. "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management." World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Uña, G. 2013. "Principales aspectos funcionales del SIGFE 2.0", Documento de Trabajo, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Chile.
- _____. 2012. "Estrategias de desarrollo e implementación de Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF): Experiencias y lecciones para América Latina". Documento de Debate IDB-DP-197. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2011. "Desafíos para el presupuesto en América Latina: el presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera". 23° Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

Compras y contrataciones públicas en América Latina

Carlos Pimenta y Natalia Rezai

INTRODUCCIÓN

Dentro del ámbito de la gestión financiera pública (GFP), las compras y contrataciones se refieren a la adquisición de bienes y servicios por parte del sector público. Incluye desde las compras rutinarias de suministros (por ejemplo, tinta, papel, combustibles) hasta contratos más complejos para grandes proyectos de infraestructura, tales como construcciones públicas, extensiones de redes de subterráneos y puentes. La compra y contratación pública incluye generalmente distintas etapas: planificación, selección y gestión de contratos.

La compra y contratación es una de las mayores actividades de gasto gubernamental y se estima que representa entre 10% y 15% del producto interno (PIB) mundial (OCDE, 2007). Según los mecanismos institucionales existentes y el grado de descentralización dentro de cada país, la regulación de las compras y contrataciones se lleva a cabo a nivel central, estatal y local. La compra y contratación pública es la actividad gubernamental más vulnerable al despilfarro y a la corrupción (OCDE, 2007), debido al volumen de flujos financieros que puede generar su estrecha interacción con el sector privado y su complejidad. Las compras y contrataciones públicas, por lo tanto, deberían basarse en un conjunto de tres principios fundamentales, eficiencia, eficacia (relación calidad-precio) y transparencia (Schapper, Veiga

Malta y Gilberto, 2006), y estar reguladas mediante procedimientos claramente definidos, así como normas que se apliquen efectivamente para lograr la transparencia y la eficacia. Al mismo tiempo, los principios deben ser suficientemente sencillos como para permitir la eficiencia de las operaciones y atraer a un gran número de participantes.

Las compras y contrataciones también cumplen un papel vital en la forma en que los gobiernos gestionan los recursos públicos; además, influyen en los efectos a mediano y largo plazo que tales recursos tienen en la economía y en la sociedad. Más específicamente, las compras y contrataciones pueden influir en la eficiencia y eficacia del gasto público al garantizar que los proveedores sean seleccionados de forma competitiva y transparente, que se los supervise con igual criterio, que se asegure la calidad y oportunidad de los bienes y servicios adquiridos, y que la información disponible sea confiable.

Así como el papel de la GFP ha evolucionado para promover una mayor eficiencia en la gestión de recursos, la relación calidad-precio y la rendición de cuentas, el papel que desempeña la compra y contratación también ha evolucionado. En general, las reformas están orientadas a elevar la eficiencia de los sistemas y procedimientos de compras y contrataciones, garantizar la transparencia del proceso de adjudicación y elevar el nivel de competitividad y de ahorro mediante la compra y contratación pública electrónica. Asimismo, la compra y contratación está comenzando a cumplir una función en el diseño de políticas públicas, económicas, sociales y medioambientales, que mejorarán el bienestar de los ciudadanos.

Este capítulo procura destacar los principios fundamentales de las compras y contrataciones antes mencionados, y está organizado de la siguiente manera. Se presenta un análisis conceptual relativo al diseño, los objetivos y las funciones de la compra y contratación, junto con una descripción de su relación con los sistemas de GFP, así como la importancia de una gestión apropiada de los recursos públicos. Luego sigue una revisión de algunos de los factores que han contribuido al reciente avance de los sistemas de compras y contrataciones, tales como la tecnología de la información y comunicación (TIC), y los efectos de la integración y la liberalización del comercio. El capítulo explora luego el estado actual de los sistemas de contratación pública en América Latina —marcos legales y regulatorios, arquitecturas institucionales— y su contribución a otras políticas públicas, sobre la base de metodologías estandarizadas de evaluación. Por último, en el capítulo se proponen una serie de recomendaciones de política que toman en cuenta los desafíos que la región sigue enfrentando.

Impacto de las compras y contrataciones en la gestión financiera pública

Las compras y contrataciones públicas están incorporadas en el marco de la GFP y, por consiguiente, influyen en un conjunto más amplio de procesos, sistemas e instituciones. Estos pueden variar según los mecanismos institucionales y el contexto económico de un país, pero, en general, la compra y contratación sí afecta la forma en que la administración pública maneja sus recursos. Los sistemas de compras y contrataciones —definidos en este capítulo como el conjunto de reglas, procesos y sistemas de información que dan apoyo a la planificación, selección y gestión de contratos que conforman la compra y contratación— pueden: i) facilitar la realización del gasto conforme a las proyecciones presupuestarias; ii) facilitar flujos de recursos y transacciones confiables y eficientes, y iii) mejorar la rendición de cuentas y generar información crítica para respaldar la toma prudente de decisiones fiscales.

La GFP es un concepto amplio que abarca elementos administrativos, herramientas y sistemas de gestión que son esenciales para producir información, procesos y reglas necesarios para la toma de decisiones de política fiscal. También provee los instrumentos requeridos para llevar a cabo las decisiones (Cangiano, Curristine y Lazare, 2013). Los objetivos primordiales de la GFP son la promoción de una política fiscal sostenible, la asignación eficaz de los recursos públicos y la provisión eficiente de bienes y servicios públicos (Schick, 1998). Para lograr esos objetivos, las herramientas y sistemas que conforman la GFP (por ejemplo, sistemas de compras y contrataciones) deben funcionar de manera integrada y coordinada.

El presupuesto es la base de la GFP. Garantiza que los objetivos generales de las políticas se traduzcan en dotaciones presupuestarias, en función de las condiciones económicas previstas y las prioridades de gasto de los diversos sectores, organizaciones y programas (Andrews *et al.*, 2014). Una vez elaborado, aprobado y promulgado el presupuesto, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de recaudar y gastar recursos. Las prácticas eficientes de compra y contratación pública deberían contribuir a una sana gestión del gasto permitiendo que los organismos gasten de acuerdo con las asignaciones presupuestarias. La integración de la planificación del presupuesto con los sistemas de compras y contrataciones garantizará que las agencias y entidades públicas puedan mejorar su gestión de los recursos, compartan información y reduzcan los costos de transacción administrativos asociados con la actualización, el mantenimiento y la operación de ambos sistemas. Asimismo, los topes del gasto sectorial —en asignaciones agregadas y detalladas— pueden integrarse

en los sistemas de compras y contrataciones para evitar sobrecostos, a menos que se hayan asignado fondos a objetivos específicos (OCDE, 2010).

Los sistemas y procedimientos de compras y contrataciones permiten a las entidades comprar bienes y servicios de manera oportuna y eficaz en función de los costos. Mediante catálogos electrónicos, que son registros en línea de los proveedores aprobados y comparaciones de precios, las entidades pueden adquirir los bienes y servicios que más se ajustan a sus necesidades en términos de precio y calidad. Asimismo, los contratos pueden pagarse de forma puntual, reduciéndose de ese modo los recargos y atrasos en que se incurre debido a retrasos en los pagos; y los bienes y servicios pueden entregarse según lo planificado, mejorándose la calidad de prestación de los servicios gubernamentales. Durante este proceso, los pagos deberían vincularse a los procesos de gestión de caja de la tesorería mediante sistemas integrados de contratación y pago.

Los sistemas de compras y contrataciones pueden reducir la asignación inadecuada de recursos y promover una mayor transparencia y eficiencia. La corrupción en las contrataciones públicas puede tomar la forma de sobornos a funcionarios públicos y colusión mediante la fijación ilícita de precios en perjuicio de terceros o manipulación fraudulenta de las licitaciones (OCDE, 2007). El trato justo e igualitario de los proveedores, sin embargo, puede lograrse mediante la publicación de la información sobre los contratos, como la concerniente a: i) la gestión de la compra y contratación, incluidas las licitaciones y los criterios de selección y evaluación; ii) leyes y reglamentaciones relativas a la compra y contratación pública; iii) responsabilidades de las entidades contratantes, y iv) un presupuesto que incluya asignaciones de costos aceptables. La participación del sector privado y la sociedad civil, así como una mejor coordinación con los entes de supervisión y auditoría, puede elevar significativamente la integridad en las compras y contrataciones públicas.

La posibilidad de hacer un seguimiento de los flujos de recursos e inventarios es crucial para la GFP. Los sistemas eficaces de compras y contrataciones pueden suministrar información oportuna y confiable relativa al gasto público, permitiendo a los funcionarios públicos evaluar si el gasto es congruente con las asignaciones presupuestarias y eficaz en función del valor obtenido, y si se cumple con las leyes y reglamentaciones pertinentes. Dicha información no solo reforzará la rendición de cuentas en toda la GFP, sino que además proporcionará a los funcionarios la información necesaria para realizar análisis válidos del gasto. El análisis brindará retroinformación para la futura negociación del presupuesto, aportando datos realistas sobre los costos de bienes y servicios.



Transformación de las compras y contrataciones del sector público

El concepto de compra y contratación pública ha evolucionado durante las últimas dos décadas. La contratación tradicional y legalista se basaba principalmente en un conjunto de procedimientos cuyo objetivo era regular la selección de proveedores de bienes y servicios mediante diversas categorías de adquisición, minimizando al mismo tiempo el abuso y el favoritismo mediante licitaciones abiertas. La mayoría de los bienes y servicios adquiridos consistían en insumos administrativos básicos y servicios relativamente sencillos. La integración con otros sistemas de GFP era limitada y, en general, la contratación era considerada como independiente de otros sistemas gubernamentales y de las condiciones de mercado. La insatisfacción con los sistemas de compras y contrataciones públicas, en general, a menudo determinó cambios periódicos en las reglas y oleadas de regulaciones para la selección y evaluación de los proveedores, lo cual hizo que la contratación resultara compleja y excesivamente gravosa.

Durante las últimas dos décadas, sin embargo, las compras y contrataciones públicas se han transformado significativamente. La TIC ha contribuido sustancialmente al desarrollo de herramientas y sistemas sofisticados de compra y contratación; las iniciativas de integración económica y liberalización del comercio han alineado los sistemas a nivel mundial, y la adopción del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) y la creación de la Ley Modelo sobre la contratación pública de bienes y servicios han estimulado la promoción de normas y buenas prácticas mundiales en la materia.

El avance de la TIC, en forma paralela con el rápido crecimiento de Internet y la disminución de los costos financieros de los sistemas y bases de datos, ha provisto un incentivo para modernizar la forma en que los gobiernos operan. En cuanto a la compra y contratación pública, la TIC fue inicialmente diseñada para facilitar la difusión de información en línea. Proporcionó un medio para que las entidades compradoras pudieran hacer públicos sus planes de compra y contratación, ampliando así las oportunidades de hacer negocios. Actualmente, las herramientas de TIC que se han desarrollado en respuesta a las necesidades de las entidades contratantes permiten a los gobiernos lograr un equilibrio entre la escala y la flexibilidad del diseño de los sistemas de compra y contratación, algo imposible algunas décadas atrás (Santos, 2011). Las herramientas incluyen portales transaccionales para dar soporte a las subastas inversas y los catálogos electrónicos, así como también a planes de compra y contratación en línea y registros de proveedores.

La eficiencia y transparencia ofrecidas por esas herramientas han elevado la competencia como resultado de las licitaciones abiertas, mejorado la gestión de la cadena de suministro mediante el rastreo en línea de los resultados de las contrataciones, y facilitado la gestión de contratos mediante mecanismos de pago electrónico.

La integración económica y la liberalización del comercio, por otra parte, han contribuido a generar un concepto más moderno y estandarizado de la compra y contratación (Allen, Hemming y Potter, 2013). Entre los países europeos, la creación de un mercado único —la Unión Europea (UE)— ha arrojado luz sobre la naturaleza excesivamente compleja e intrincada de los marcos de compras y contrataciones públicas de Europa. Los gobiernos europeos ahora han armonizado sus sistemas y, desde 2004, han adoptado regulaciones comunes sobre compras y contrataciones para facilitar el comercio dentro de la región. Se han adoptado nuevas regulaciones (recuadro 8.1) para “simplificar los procedimientos de compra y contratación pública y hacerlos más flexibles, beneficiando tanto a los compradores como a las empresas, particularmente las pequeñas y medianas” (UE, 2014).

En comparación con los países de la UE, sin embargo, en América Latina la influencia de los mercados comunes y los convenios del comercio internacional en la compra y contratación pública ha sido muy limitado. En América del Sur, la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela como miembros plenos y por Bolivia y Chile como países asociados, llevó a la instauración de un protocolo de contrataciones en 2006. Dicho protocolo tiene por finalidad facilitar la integración económica y el libre comercio (Mercosur, sin fecha), y reconoce que un marco regulatorio común para la compra y contratación pública es fundamental para la transparencia. Además, los proveedores de bienes y servicios en los países miembros no serán objeto de discriminación y los procesos de compras y contrataciones se realizarán de manera transparente, legal, objetiva y justa. Si bien las negociaciones han llevado a la adopción de esta importante iniciativa, a la fecha no todos los miembros del Mercosur han ratificado el protocolo, situación que limita su posibilidad de cumplir los objetivos previstos.

El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD)¹ también ha inducido algunos cambios —si bien limitados— normativos y administrativos a nivel nacional para

¹ CAFTA-RD es el primer acuerdo de libre comercio celebrado entre Estados Unidos y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

RECUADRO 8.1: NUEVA REGULACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS

Conforme a una ley sancionada por el Parlamento Europeo el 15 de enero de 2014, los Estados miembros de la UE tienen plazo hasta abril de 2016 para incorporar la nueva normativa en ordenamiento jurídico nacional. Las nuevas normas sobre compras y contrataciones, que reemplazarán las vigentes desde 2004, procuran inyectar transparencia y una mayor eficiencia al proceso de compra y contratación, y ampliar el acceso a todas las empresas europeas de modo de aumentar el número y la calidad de los productos y servicios públicos en toda la UE.

Entre otras cosas, las normas, promovidas por acontecimientos económicos, sociales y políticos, procuran simplificar los procedimientos de compra y contratación pública para hacerlos más flexibles, facilitar la negociación de los términos contractuales, acortar los plazos procedimentales mínimos y reducir la cantidad de documentación requerida de las empresas participantes.

Si bien la compra y contratación pública es considerada como instrumento de la estrategia de políticas públicas, la UE sostiene que las nuevas normas también procuran implementar políticas medioambientales y dar apoyo a la innovación y a las empresas pequeñas y medianas. Las autoridades públicas podrán basar sus decisiones de compras y contrataciones en el mejor costo del ciclo de vida, tomando en consideración la huella de carbono de un producto. Los procedimientos para la compra de productos y servicios innovadores estimularán la innovación en áreas clave del sector público, tales como los servicios de salud y la educación. En particular, un nuevo procedimiento, “la asociación para la innovación”, permitirá a los compradores públicos seleccionar empresas mediante procesos competitivos con el objeto de desarrollar soluciones innovadoras adaptadas a problemas específicos. Por último, al reconocer que las PyME ofrecen un potencial significativo para la creación de empleo, el crecimiento y la innovación, la nueva normativa alentará a los compradores públicos a adjudicar contratos a varias pequeñas empresas en lugar de a una sola gran empresa.

Fuente: Sitio web de la Comisión Europea sobre Reforma de la Contratación Pública (Revisión de las Directivas sobre Contratación Pública). Disponible en: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/reform-proposals/index_en.htm.

adaptar los principios y mecanismos del acuerdo. Honduras, por ejemplo, ha eliminado una cláusula de su sistema de contratación pública que exigía a las empresas extranjeras actuar a través de empresas nacionales para participar en licitaciones nacionales. República Dominicana ha sancionado una ley de compras y contrataciones públicas que contiene cláusulas relativas a la transparencia y la no discriminación, y que reduce la participación nacional en obras de construcción.

En un nivel más general, la renegociación del ACP y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, una vez concluida la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales en 1994, han coadyuvado a la transformación de las compras y contrataciones públicas a nivel mundial. El ACP, que establece un marco multilateral para la contratación de bienes y servicios basado en la transparencia, la apertura y los principios de no

discriminación, ha contribuido a incrementar el comercio mundial y a fortalecer la integración económica, principalmente entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la UE. Los países de América Latina, en cambio, todavía no han suscrito ese acuerdo y solo han participado en los debates en calidad de observadores.

La Ley Modelo sobre Contratación de Bienes y Servicios,² publicada originalmente por la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por las siglas de *United Nations Commission on Trade Law*) en 1994, pone de relieve las deficiencias de los marcos existentes y su efecto en la eficiencia y la eficacia de la contratación pública. La Ley Modelo más reciente de UNCITRAL, adoptada en 2011, “contiene procedimientos y principios cuya finalidad es lograr el uso óptimo de los recursos y evitar los abusos en el proceso de adjudicación. El texto promueve la objetividad, la equidad y la participación, así como la competencia y la integridad, para cumplir esos objetivos. La transparencia es también un principio clave, pues permite confirmar el cumplimiento efectivo de los procedimientos y principios”. En particular, la Ley Modelo refleja las nuevas prácticas resultantes del uso de los métodos de contratación electrónica.

Los principios para la contratación pública, establecidos en el marco del ACP y la Ley Modelo de UNCITRAL sobre contratación de bienes y servicios, especialmente con respecto a la no discriminación, han sido influidos por instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial, el BID y otros bancos de desarrollo regionales. La contratación pública discriminatoria se caracteriza por la tendencia de un Gobierno —explícita o implícita— a favorecer a sus propias empresas locales frente a las extranjeras. La discriminación explícita puede tomar la forma de requisitos de contenido nacional, conforme a los cuales las entidades adjudicarán contratos a empresas extranjeras bajo la condición de que compren esos componentes a empresas nacionales; o de márgenes de preferencia de precios, donde las entidades aceptan ofertas de empresas nacionales por sobre las de oferentes extranjeros, en tanto la diferencia de precio no supere un margen preestablecido.

Los gobiernos han tendido a aplicar prácticas discriminatorias para lograr una serie de objetivos correspondientes a las políticas públicas nacionales. Por ejemplo, pueden favorecer a pequeñas y medianas empresas (PyME) o firmas nacionales que operan en industrias en declinación y carecen de capacidad para competir favorablemente en los mercados internacionales de compras y

² Véase www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011_Model.html.



contrataciones, debido a deficientes técnicas productivas, una reducida escala de producción y la falta de conocimientos especializados. Quizá los gobiernos deseen proteger su respectivo sector de defensa contratando los servicios de seguridad nacional en el mercado local. Por último, para productos y servicios que están sujetos a asimetrías de información y asuntos de cumplimiento normativo, pueden seleccionar aquellos proveedores nacionales radicados dentro de su jurisdicción para reducir los costos de monitoreo (Breton y Salman, 1995).

Hay evidencia que indica que las prácticas de discriminación en las compras y contrataciones del sector público son un obstáculo para el comercio y el uso eficaz de los recursos públicos. El argumento general, apoyado por las instituciones financieras internacionales y el ACP, es que una mayor competencia, elevados niveles de calidad y ahorros presupuestarios y de contrataciones resultantes de una competencia abierta interna y externa hacen que la asignación de recursos sea más eficiente y eficaz. Además, las empresas locales se harán más competitivas y, en definitiva, tendrán la posibilidad de posicionarse en el mercado mundial, generando un mayor nivel de empleo en el largo plazo. Por último, la no discriminación es considerada como un mecanismo para reducir el tratamiento preferencial y elevar la transparencia del proceso de compras y contrataciones públicas (Evenett y Hoekman, 2004).

En términos generales, la información sobre la compra y contratación pública discriminatoria es relativamente escasa, particularmente con respecto a los países de América Latina. Determinar si la protección del mercado de compras y contrataciones públicas mejora u obstaculiza la eficiencia y el bienestar social requiere un mayor análisis.

Aunque el ACP y la Ley Modelo tienen una importancia significativa y pueden llegar a influir en la modernización de compras y contrataciones públicas, su influencia en América Latina es limitada. En general, las reformas en la región se han realizado en forma aislada y se iniciaron antes de instaurarse las revisiones más recientes del ACP y la Ley Modelo.

La reforma electoral y la consolidación de la democracia, así como el surgimiento de organizaciones de la sociedad civil (OSC), tales como Transparencia Internacional e International Budget Partnership, han repercutido en los sistemas de compras y contrataciones. Los temas de la transparencia y las prácticas contra la corrupción han sido incorporados en las agendas de desarrollo nacionales e internacionales desde la década de 1990. Un sistema de compras y contrataciones públicas que especifique claramente el contenido de la documentación de las licitaciones, reúna datos de las compras y contrataciones, haga un seguimiento de los contratos y contemple la resolución justa

y oportuna de las controversias promueve una mayor transparencia desde la etapa de evaluación de necesidades hasta la de gestión y pago del contrato.

La modernización de los sistemas de compras y contrataciones también es resultado del crecimiento del Gobierno y de la creciente complejidad de las actividades conexas. Más allá de la compra y contratación de bienes sencillos y de obras públicas relativamente estándar, los sistemas deben ahora contemplar soluciones operativas integradas, concesiones y asociaciones público-privadas, sistemas de TIC de gran escala y grandes proyectos de infraestructura (Allen, Hemming y Potter, 2013). Mientras que el foco central de los funcionarios a cargo de compras y contrataciones ha sido garantizar el cumplimiento de las leyes, regulaciones y procedimientos pertinentes, la contratación moderna exige ahora un mayor grado de discrecionalidad administrativa y de procedimiento, como un enfoque estratégico basado en el conocimiento para definir las necesidades del Gobierno y sus estrategias de contratación; la gestión del procesamiento de las licitaciones; la evaluación de los riesgos del proyecto; y el uso apropiado de la tecnología para reforzar una gobernanza eficaz y transparente (Schapper y Veiga Malta, 2011).

Es evidente que las compras y contrataciones públicas, desde los años noventa, han experimentado una considerable transformación debido al surgimiento de la TIC, la integración económica y liberalización del comercio y el desarrollo institucional, aunque la medida de este impacto varíe entre las diversas regiones. En particular, la creación de un mercado común entre los países europeos ha modificado sustancialmente la forma en que están diseñados los regímenes y sistemas de compras y contrataciones y la manera en que se adoptan las regulaciones de modo generalizado. El creciente volumen de gasto público también ha creado un incentivo para modernizar los sistemas de compras y contrataciones con el objetivo de atender una actividad gubernamental de semejante complejidad.

COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

A través de los años, en los sistemas de compras y contrataciones de América Latina³ ha influido, entre otros factores, la tradición jurídica de la región.

³ En el contexto del presente capítulo, América Latina incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.



En muchos países rigen los principios del derecho napoleónico o romano, conforme a los cuales se siguen estrictamente las normas codificadas y los procedimientos formales. Las compras y contrataciones entre el sector privado y el Estado se consideran contratos públicos regidos por el derecho administrativo que están sujetos a procesos judiciales especiales. Conforme a ese legado, los gobiernos otorgan un alto grado de importancia a la plena rendición de cuentas de los recursos públicos, tanto de los ingresos como de los gastos (Ladipo, Sánchez y Sopher, 2009). Los sistemas de compras y contrataciones públicas en América Latina, por ende, hacen hincapié en el legalismo, el control y las formalidades procedimentales por oposición a la toma discrecional de decisiones, la eficiencia económica, la gestión de riesgos y los objetivos comerciales. Además, la aversión al riesgo es una característica importante de los sistemas de compras y contrataciones latinoamericanos, que provoca un rigor excesivo en la aplicación de normas que limita la competencia y eleva los costos de hacer negocios con el Gobierno.

La reforma de la contratación pública, frecuentemente motivada por casos de corrupción expuestos por los medios de comunicación, normalmente se ha llevado a cabo de manera apresurada (Santos, 2011). En esos casos, el análisis de costo-beneficio sobre el efecto de la regulación en los principios de la contratación —eficiencia, relación calidad-precio y transparencia, para mencionar los más importantes— es escasamente realizado. En tales circunstancias, se han sumado regulaciones y procedimientos a los ya existentes, generando en muchos casos sistemas de compras y contrataciones complejos y contradictorios.

No obstante, la TIC ha sido un determinante crucial de la modernización de los sistemas de compras y contrataciones públicas en América Latina. Ha mejorado la forma en que las entidades públicas realizan compras y contrataciones (CEPAL/UE, 2013), permitido a los gobiernos elevar la transparencia en todas las diversas etapas del proceso, y empoderado a los mecanismos de control social. En la actualidad, aproximadamente 70% de la contratación pública se difunde a través de Internet (BID, 2014). Además, los avances tecnológicos han incrementado la eficiencia de las licitaciones públicas a través de métodos tales como las subastas inversas, los convenios marco y las bolsas de materias primas. El grado de competitividad generado por las reformas de la TIC ha permitido lograr un considerable ahorro de recursos públicos en América Latina, que ascendió a aproximadamente US\$33.000 millones en 2012 (BID, 2014). Donde la información sobre compras y contrataciones estaba antes fragmentada, la TIC ha permitido reunirla de forma agregada en bases de datos centralizadas y mejorar

la capacidad del Gobierno de medir los resultados de las compras y contrataciones públicas.

Los grupos del sector privado de la región también han influido en la reforma de los sistemas de contratación pública (Ladipo, Sánchez y Sopher, 2009). Contra las recomendaciones formuladas por las instituciones financieras internacionales, las asociaciones profesionales y del comercio, actuando en conjunto, han presionado por la inclusión de políticas proteccionistas para resguardar a las empresas nacionales, excluyendo a las empresas extranjeras de la presentación de ofertas, o preferencias de precios y un tratamiento especial. Los grupos empresariales también han impulsado la simplificación de los marcos jurídicos y la reducción de los procedimientos que generan una excesiva cantidad de trámites burocráticos, afectando los costos de transacción.

Analizados con mayor detalle en las secciones siguientes, los sistemas de compras y contrataciones de América Latina tienen muchos rasgos y características comunes. También enfrentan desafíos similares. En vista de lo expuesto en la sección anterior acerca de los cambios observados en la naturaleza de la contratación, los gobiernos deben ir más allá de la adopción de tecnología y elevar la transparencia para transformar plenamente los sistemas de la región. Esa transformación dependerá, naturalmente, del contexto económico, social y político específico de cada país y el volumen relativo de gasto público que entrañan las compras y contrataciones. Para que sean exitosas, sin embargo, las reformas deben tratar de abordar la cultura de control formalista, la multiplicidad de regulaciones y la carga excesiva de procedimientos. Las reformas también deben estar orientadas a promover la coordinación entre las entidades y permitir que las agencias rectoras de compras y contrataciones supervisen los sistemas y mejoren su alineación con los objetivos estratégicos nacionales. Por último, los gobiernos deben continuar priorizando el acceso de la sociedad civil a la información sobre compras y contrataciones y su intervención y supervisión como medio de aumentar la transparencia, la participación y la competencia.

Marco legal y regulatorio

Normas legales y reglamentarias

Todos los países de América Latina tienen normativas que regulan las compras y contrataciones públicas que están separadas de la normativa general sobre GFP. En la mayoría de los países latinoamericanos, esas normas son de carácter legal, establecidas por una ley formal emitida por el órgano

legislativo. Estas leyes otorgan estabilidad a las políticas y procedimientos de compras y contrataciones debido a que no pueden ser modificadas discrecionalmente por la voluntad de un solo gobernador. A su vez, esta estabilidad exige que las reformas para modernizar los sistemas de compras y contrataciones sean sometidas a un debate legislativo. Esos debates —que a veces pueden ser prolongados y tener un alto contenido político— pueden dificultar la posibilidad de adaptar los sistemas a la evolución de las condiciones de mercado, los tratados sobre comercio internacional y las nuevas técnicas de compra y contratación. En el caso de Brasil, Colombia, Ecuador y Honduras, las políticas y procedimientos de compras y contrataciones se rigen por una norma de jerarquía aún mayor que es la Constitución. En el caso de Argentina y Venezuela, en cambio, están reguladas mediante decretos delegados que son emitidos unilateralmente por el Poder Ejecutivo (Volosin, 2012).

El alcance de las normas y regulaciones, en lo que respecta a las instituciones, es importante para determinar el grado en que se aplican a las entidades públicas. Asimismo, independientemente de que las entidades no listadas se rijan o no por sus propias regulaciones, las discrepancias entre ellas pueden reducir la transparencia y disuadir a las empresas de participar en licitaciones públicas entre diversas entidades debido a costos de transacción más elevados. En América Latina, todos los países declaran formalmente el alcance de las normas y regulaciones sobre compras y contrataciones, aunque su cobertura varía sustancialmente (cuadro 8.1) (Volosin, 2012).

Además de definir qué instituciones son comprendidas, las normas y regulaciones estipulan claramente su alcance por tipo de adquisición y contrato. En la región, 15 de 18 países⁴ regulan la adquisición de bienes y servicios y de obras públicas bajo una única reglamentación. El tipo de contratación —suministro de bienes, servicios generales, ejecución de obras públicas, concesiones, arrendamientos y servicios de consultoría— también puede afectar el nivel de dispersión de la información si la mayoría de los contratos están excluidos de la normativa, reduciendo así el nivel de transparencia y competitividad. Con respecto a los contratos mencionados en la normativa, todos los países de América Latina los regulan. Con respecto a los contratos que están expresamente excluidos de la normativa, solo Bolivia no los regula (Volosin, 2012).

En la mayoría de los países de América Latina, la administración e implementación de esas normas y regulaciones tiene lugar a un nivel descentralizado,

⁴ Las excepciones son Argentina, Chile y México. En Argentina, las reglamentaciones generales de la ley son igualmente aplicables a las obras públicas, aunque solo de manera secundaria.

CUADRO 8.1 ALCANCE DE APLICACIÓN A LAS INSTITUCIONES

Instituciones	Número de países	Porcentaje
Administración central (ministerios, departamentos y agencias)	18	100
Gobiernos provinciales/estatales/locales	16	89
Poder Legislativo y Judicial	14	78
Organismos públicos creados por ley o autónomos (Contralorías, Banco Central, Universidades, etc.)	16	89
Empresas públicas o empresas mixtas con participación estatal mayoritaria	14	78
Personas jurídicas públicas o con participación estatal mayoritaria	7	39
Personas jurídicas públicas o privadas que reciben fondos o utilicen fondos públicos	8	44
Asociaciones público-privadas sin límite de participación estatal mayoritaria	1	6
Fondos especiales o fondos fiduciarios	4	22
Fuerzas armadas y policía	3	17

Fuente: Compilación de los autores sobre la base de Volosin (2012).

Nota: Los datos incluyen Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

como entidades gubernamentales y ministerios a título individual. En la mayoría de los casos, las regulaciones provienen de una ley nacional de contratación y sus correspondientes decretos reglamentarios. En el caso de los países con un sistema federal, como Argentina, Brasil y México, cada estado y provincia tiene sus propias leyes y reglamentaciones sobre compras y contrataciones, basadas en la ley federal. Además, las empresas de propiedad estatal tienen sus propias regulaciones, incluidos mecanismos especiales aplicables a las sociedades autónomas o a otros fines específicos. Tales regulaciones fueron concebidas para facilitar y agilizar los mecanismos de contratación cuando las leyes nacionales existentes carecían de dinamismo y flexibilidad (Ladipo, Sánchez y Sopher, 2009); sin embargo, pueden inhibir la transparencia y perjudicar la integridad de los sistemas de compras y contrataciones públicas si el acceso a la información sobre la regulación especial es limitado.

El carácter descentralizado de la contratación ha generado una multiplicidad de regulaciones en la región, situación que tiene un impacto directo en los costos, ya que las empresas pueden optar por presentar ofertas solo



para compras y contrataciones con un número limitado de entidades. Esta fragmentación no solo reduce la competencia en el mercado sino que también puede dar lugar a hechos de colusión entre las empresas que presentan ofertas a entidades similares. Además de limitar la competencia, la fragmentación puede inducir un alto grado de esfuerzo por parte de las empresas para cumplir con los requisitos de documentación de diversos organismos, incrementando así los costos administrativos. Asimismo, la multiplicidad de regulaciones aumenta los riesgos jurídicos que entraña la realización de negocios con el Estado. En vista de esos riesgos jurídicos y las complejidades y costos asociados con el arbitraje legal en los países de América Latina, las empresas desisten de presentar ofertas o, en algunos casos, se ven obligadas a elevar los precios para absorber el riesgo.

Para encarar los efectos de la multiplicidad de regulaciones previamente señalados, los países de la región han comenzado a impulsar la adopción de normas que se focalicen en los clientes de la contratación pública, es decir, las entidades públicas y las empresas del sector privado, y que procuren simplificar procedimientos. Por ejemplo, algunos países han creado manuales de compra y contratación destinados a brindar orientación sobre políticas y procedimientos que pueden ser rápidamente actualizados y perfeccionados según se efectúen modificaciones en la política.

Controles

La mayoría de las normas y regulaciones antes mencionadas hacen hincapié en la aplicación de controles y requisitos formales, en gran medida a costa de la eficiencia. Conforme a este enfoque, las regulaciones expresas sobre compras y contrataciones procuran influir en el mercado mediante mecanismos tales como requerimientos obligatorios y prohibiciones específicas. Esto ha dado como resultado sistemas complejos, excesivamente regulados y sometidos a un exceso de gestión, que a veces pueden inhibir la presentación de ofertas. En México, por ejemplo, el componente de mano de obra y materiales nacionales de una oferta debe representar como mínimo 50% del costo total. En Perú, en algunos casos se prohíbe a las empresas extranjeras participar en ofertas competitivas nacionales, independientemente de cuál sea su producto o su voluntad de adherir a las políticas nacionales de compra y contratación (Ladipo, Sánchez y Sopher, 2009).

El excesivo grado de control previsto en los sistemas de compras y contrataciones públicas en los diversos países de América Latina va unido a la formalidad de los procedimientos. Procesos fragmentados y poco sistemáticos —que muchas veces se han agregado a los sistemas para abordar

deficiencias expuestas por casos individuales de corrupción, mala gestión o escándalos— han hecho que los sistemas estén sobrecargados de procedimientos de escaso valor y, en ocasiones, contradictorios. En lugar de controlar resultados, los sistemas de compras y contrataciones de la región controlan la observancia de los procedimientos.

Como resultado, los proyectos que son objeto de compras y contrataciones pueden estar sujetos a demoras, altos costos de transacción y un contexto que fomenta la corrupción como medio de agilizar el procesamiento de los contratos o eludir las normativas. El exceso de procedimientos también puede inducir a los organismos a dividir grandes proyectos en paquetes de menor envergadura o simplemente a recurrir a métodos no competitivos para evitar procedimientos engorrosos.

Arquitectura institucional

Indicadores de la metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de compras y contrataciones públicas según su coordinación interinstitucional

En la mayoría de los países de América Latina, la coordinación de las políticas sobre compras y contrataciones públicas está distribuida entre muchas entidades, tales como los ministerios de Hacienda, Planificación, Obras Públicas y la contraloría. A menudo esas entidades tienen sus propios objetivos de políticas públicas y necesidades, situación que determina una duplicación de esfuerzos e incluso sistemas divergentes, lo cual afecta la forma en que la compra y contratación contribuyen a la gestión de los recursos públicos. En particular, para la contratación pública sería beneficiosa una mayor integración y/o interoperabilidad con otros sistemas de GFP, tales como la planificación presupuestaria y la gestión de tesorería.

La Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones Públicas (MAPS, por las siglas de *Methodology for Assessing Procurement Systems*) de OCDE/CAD⁵ contiene indicadores destinados a brindar una

⁵ Los indicadores incluidos en la metodología MAPS de OCDE/CAD “tienen por objeto brindar herramientas armonizadas para su uso en la evaluación de los sistemas de contratación, y han sido diseñados para permitir a los países realizar una autoevaluación de su sistema de contratación. El sistema de puntaje oscila entre 3 y 0 para cada subindicador de línea de base. Un puntaje de 3 indica el logro total del estándar establecido. Se otorga un puntaje de 2 cuando el sistema no registra un nivel total de cumplimiento y requiere alguna mejora en el aspecto evaluado, y un puntaje de 1 para aquellos as-



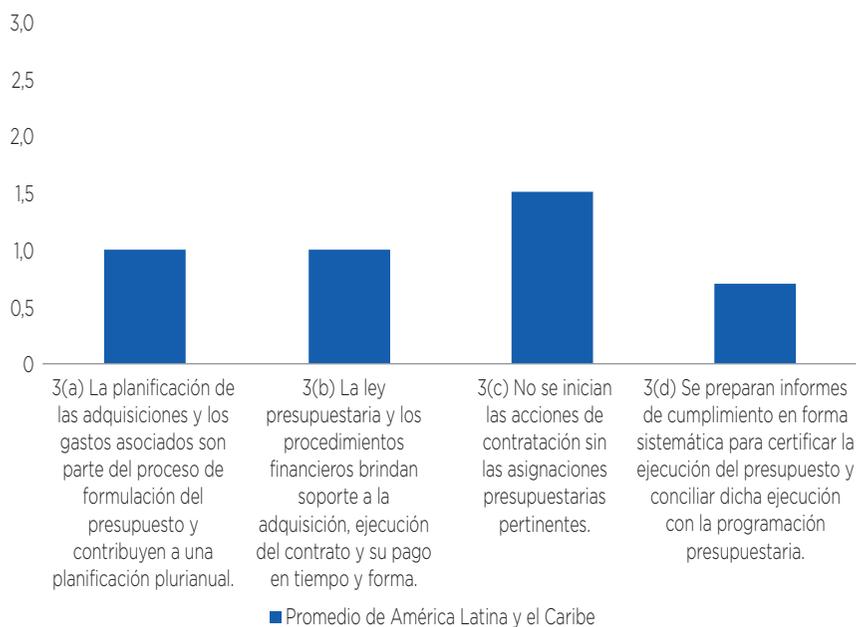
herramienta armonizada para la evaluación de los sistemas de compra y contratación. Aunque MAPS está diseñada para evaluar los sistemas del Gobierno central y nacional, los indicadores de línea de base (ILB) en los cuales se sustenta solo “presentan una ‘instántanea’ comparativa del sistema vigente frente a los estándares internacionales que los ILB representan” (OCDE, 2010). A menudo esos indicadores se refieren a la existencia de leyes, marcos jurídicos y procedimientos de contratación, más que a la forma en que tales leyes, marcos y procedimientos influyen en los resultados de las compras y contrataciones y en la eficiencia del gasto público. Asimismo, es importante destacar que las evaluaciones MAPS para los países de América Latina se basan principalmente en criterios profesionales subjetivos de los funcionarios de cada país, y que se han llevado a cabo en diferentes momentos. Por lo tanto, la calidad y comparabilidad entre países quizá no sea totalmente uniforme.

Al examinar si los sistemas de compras y contrataciones públicas son parte de la normativa convencional y están adecuadamente integrados en los sistemas de gobernanza del sector público, el indicador MAPS 3 permite determinar “a) su idoneidad para cumplir las obligaciones prescritas en la ley sin brechas ni superposiciones; b) si existen los vínculos necesarios con otros sectores del Gobierno que inciden en la contratación; c) si las operaciones de compras y contrataciones están restringidas por otros factores institucionales externos, y d) si la capacidad gerencial y técnica del sistema es adecuada para efectuar compras y contrataciones sin costos o demoras innecesarios” (OCDE, 2010) (gráfico 8.1).

En América Latina, los vínculos entre los planes de presupuesto y de contratación son deficientes. El subindicador MAPS 3(a) evalúa si la planificación de compras y contrataciones y los gastos asociados son parte del proceso de elaboración del presupuesto y si contribuyen a una planificación plurianual. Los datos muestran que los planes de compras y contrataciones públicas se preparan normalmente a partir de los planes operativos anuales y plurianuales, aunque no la mayoría de ellos; tampoco se requiere que concuerden con la asignación presupuestaria disponible antes de comprometer el gasto. En el caso de Guatemala, Honduras y República Dominicana, los planes de compras y contrataciones se elaboran sin ninguna conexión directa con las actividades de planificación presupuestaria, y no existe requisito alguno de hacer coincidir los planes de compras y contrataciones con la

pectos en los que se necesita realizar un trabajo sustancial para que el sistema cumpla con el estándar. Una calificación de 0 es el residuo que indica que no se cumple con el estándar propuesto”.

GRÁFICO 8.1 METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ADQUISICIONES PÚBLICAS, INDICADOR 3: SISTEMAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE ALCANCE GENERAL Y ADECUADAMENTE INTEGRADOS



Fuente: Evaluación MAPS de cada país.

Nota: Los años correspondientes a los datos relativos a los países son los siguientes: Paraguay y República Dominicana: 2012; Ecuador: 2011; El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: 2010; Colombia y Costa Rica: 2009, y Perú: 2008.

disponibilidad de fondos. La falta de ese vínculo entre compras y contrataciones y el presupuesto puede generar incertidumbre, retrasos en los pagos y demoras en la conclusión de los contratos, comprometiendo la calidad y eficiencia del gasto público.

En América Latina, la ley presupuestaria y los procedimientos de gestión financiera son generalmente inadecuados para satisfacer las necesidades de compras y contrataciones, según el subindicador MAPS 3(b) que evalúa si la ley presupuestaria y los procedimientos financieros brindan soporte a las compras y contrataciones, la ejecución del contrato y su pago de forma puntual. En promedio, el tiempo requerido para comprometer o asignar fondos presupuestarios una vez que el contrato ha sido adjudicado es superior a una semana. Asimismo, la autorización de pago, luego de aprobadas las facturas o los certificados de avance mensuales, generalmente insume más de cuatro semanas.



El subindicador MAPS 3(c) evalúa si los actos de compras y contrataciones se inician sin que existan asignaciones presupuestarias. Los datos muestran que la mayoría de los países de América Latina tienen leyes que exigen certificación de la disponibilidad de fondos antes de llevar a cabo una convocatoria a licitación. Asimismo, en Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Paraguay hay sistemas establecidos, tales como interfaces físicas (en papel) o electrónicas entre los sistemas de gestión financiera y de compras y contrataciones, para garantizar que la ley se aplique correctamente. Solo en Paraguay, sin embargo, ese sistema está plenamente implementado.

El subindicador MAPS 3(d) evalúa si se elaboran informes finales sistemáticos para certificar la ejecución del presupuesto y conciliar dicha ejecución con la programación presupuestaria. Este mecanismo de retroalimentación es “necesario para garantizar que la información sobre contrataciones que cubran gastos presupuestarios importantes sea suministrada a los sistemas de presupuesto y gestión financiera de forma oportuna a fin de dar apoyo al sistema general de GFP”. En la mayoría de los países encuestados, los sistemas de compras y contrataciones generalmente no suministran esta información. En Nicaragua, la información proporcionada es errática o normalmente presentada con una demora considerable después del período fiscal presupuestario. Solo en Colombia, Costa Rica y Ecuador se suministra información sobre la finalización de la mayoría de los grandes contratos de forma puntual y sistemática.

Agencias rectoras de compras y contrataciones

Muchos países de América Latina han creado agencias rectoras de carácter regulador para supervisar y desarrollar políticas y sistemas de compras y contrataciones. La autonomía institucional y financiera de la que gozan algunas de esas agencias les ha permitido promover reformas significativas, ya que no están limitadas por una eventual escasez de recursos. Esas agencias son consideradas como la segunda influencia más importante, junto con el desarrollo de la TIC, que contribuyó a la sustancial modernización de los mecanismos de compras y contrataciones en la región.

Mediante la instauración de mejores marcos regulatorios, estructuras institucionales y sistemas de control, las agencias rectoras de compras y contrataciones pueden contribuir a conciliar el gran número de regulaciones y procedimientos entre diversas entidades a través de procedimientos estándar de licitación (cuadro 8.2). Esto, a su vez, puede contribuir a reducir los costos administrativos asociados con la presentación de ofertas ante diversas entidades públicas, un proceso que puede volverse sumamente

engorroso y costoso, dando lugar a precios más elevados o a la fragmentación. La existencia de una agencia única también puede garantizar que las políticas no solo estén alineadas sino que además sean coherentes con los objetivos de políticas públicas y planes de desarrollo nacionales.

Además de atenuar la proliferación de políticas y procedimientos, esas agencias supervisan el desarrollo, desempeño y mantenimiento de sistemas centralizados de compras y contrataciones electrónicas. También brindan capacidad técnica y capacitación evaluativa; desarrollan iniciativas para promover el uso de estos sistemas por las entidades y los proveedores; divulgan información sobre compras y contrataciones, y, en algunos casos, mitigan las controversias (recuadro 8.2).

RECUADRO 8.2: CHILECOMPRA

Creada en 2003 en virtud de la Ley de Compras Públicas No. 19.886, la agencia rectora de compras y contrataciones de Chile, la Dirección ChileCompra, administra el sistema correspondiente en ese país. Opera conforme a un marco regulador único basado en los principios de transparencia, eficiencia, universalidad, accesibilidad y no discriminación. El sistema de compra y contratación electrónica ha pasado a ser uno de los más avanzados de América Latina. A pesar de las dificultades iniciales resultantes de la falta de participación por parte de los organismos contratantes y los proveedores, el sitio ahora facilita la realización de transacciones por un monto superior a US\$9.500 millones al año, equivalente a aproximadamente 3,5% del PIB de Chile. A través del sistema, más de 850 entidades estatales —desde municipalidades hasta hospitales y universidades— conducen transacciones con más de 100.000 empresas, grandes y pequeñas.

El éxito de ChileCompra puede atribuirse a los sistemas y servicios provistos por su agencia rectora. Por ejemplo, a través de ChileCompra Express, los compradores públicos pueden realizar compras ordinarias de manera más oportuna y eficiente accediendo a bienes y servicios provistos por empresas previamente inscritas conforme a un convenio estandarizado. Ubicado en diversos puntos del país, la agencia rectora también ha establecido una red de centros de ChileCompra. Dichos centros brindan servicios a pequeñas y medianas empresas, desde apoyo técnico sobre ChileCompra hasta asesoramiento sobre desarrollo de negocios y la participación en licitaciones gubernamentales. Alternativamente, empresas más grandes tienen acceso a ChileCompraTraining, una plataforma que brinda a los usuarios acceso en línea a manuales técnicos, información sobre programas de acreditación, blogs y catálogos de cursos.

Asimismo, se ha creado un Registro Nacional de Proveedores destinado a ampliar las oportunidades de negocios nacionales e internacionales para más de 40.000 proveedores registrados. El producto ComprasSustentables de ChileCompra corresponde a una plataforma adicional que proporciona información sobre la contratación pública sustentable (CPS) en Chile. Incluye enlaces con novedades y documentos legales y reglamentarios conexos sobre la CPS. ChileCompra tiene también un portal de transparencia, Analiza, que suministra informes sobre licitaciones y contrataciones actuales, herramientas para analizar datos históricos e informes estadísticos mensuales.

Fuente: www.chilecompra.cl.

CUADRO 8.2 FUNCIONES DE LAS AGENCIAS RECTORAS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

País	Agencia	Año en que fue creada la agencia	Autonomía organizativa	Autonomía presupuestaria	Actualiza y maneja sistemas de información, incluido el sistema de compras y contrataciones electrónico	Actualiza y maneja un registro electrónico de proveedores	Elabora políticas de compras y contrataciones	Proporciona capacitación técnica a las agencias	Proporciona capacitación técnica a los proveedores	Mitiga disputas relacionadas con las compras y contrataciones públicas
Argentina	Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)	1994	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brasil	Secretaría de Logística y Tecnología de la Información (SLTI)	2012	✓				✓			
Chile	Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (ChileCompra)	2003	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Colombia	Agencia Nacional de Compras Públicas (Colombia Compra Eficiente)	2011	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 8.2 FUNCIONES DE LAS AGENCIAS RECTORAS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA (cont.)

País	Agencia	Año en que fue creada la agencia	Autonomía organizativa	Autonomía presupuestaria	Actualiza y maneja sistemas de información, incluido el sistema de compras y contrataciones electrónico	Actualiza y maneja un registro electrónico de proveedores	Elabora políticas de compras y contrataciones	Proporciona capacitación técnica a las agencias	Proporciona capacitación técnica a los proveedores	Mitiga disputas relacionadas con las compras y contrataciones públicas
Costa Rica	Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa	2001	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ecuador	Servicio Nacional de Contrataciones Públicas (SERCOP)	2008	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
El Salvador	Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC)	2000	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guatemala	Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado	2008	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 8.2 FUNCIONES DE LAS AGENCIAS RECTORAS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA (cont.)

País	Agencia	Año en que fue creada la agencia	Autonomía organizativa	Autonomía presupuestaria	Actualiza y maneja sistemas de información, incluido el sistema de compras y contrataciones electrónico	Actualiza y maneja un registro electrónico de proveedores	Elabora políticas de compras y contrataciones	Proporciona capacitación técnica a las agencias	Proporciona capacitación técnica a los proveedores	Mitiga disputas relacionadas con las compras y contrataciones públicas
Honduras	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE)	2001			✓	✓	✓	✓		
México	Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas	2003			✓	✓	✓	✓		✓
Nicaragua	Dirección General de Contrataciones del Estado (DGCE)	2000			✓		✓	✓	✓	✓
Panamá	Dirección General de Contrataciones Públicas	2006	✓		✓		✓	✓	✓	✓

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 8.2 FUNCIONES DE LAS AGENCIAS RECTORAS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA (cont.)

País	Agencia	Año en que fue creada la agencia	Autonomía organizativa	Autonomía presupuestaria	Actualiza y maneja sistemas de información, incluido el sistema de compras y contrataciones electrónico	Actualiza y maneja un registro electrónico de proveedores	Elabora políticas de compras y contrataciones	Proporciona capacitación técnica a las agencias	Proporciona capacitación técnica a los proveedores	Mitiga disputas relacionadas con las compras y contrataciones públicas
Paraguay	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)	2007	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perú	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado	2009	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
República Dominicana	Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)	2006	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uruguay	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE)	2011	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Venezuela	Servicio Nacional de Contrataciones	1999	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia sobre la base de BID (de próxima publicación).

Mediante la estandarización de microprocesos, sin embargo, las agencias rectoras a veces entran en conflicto con las entidades contratantes. Con frecuencia estas últimas carecen de los recursos y la capacidad técnica necesarios para desempeñar las responsabilidades y mandatos establecidos por las agencias, ni pueden aplicar su propia visión y criterio personal a dichas tareas.

Ejemplos de tales agencias en América Latina son la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas —ChileCompra— en Chile; CompraEficiente en Colombia; el Servicio Nacional de Contrataciones Públicas (SERCOP) en Ecuador; la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas en México; la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) en Paraguay, y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) en Perú.

Al menos cinco de esas agencias tienen autonomía presupuestaria y financiera (Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú) y esa autonomía probablemente ha contribuido a mantener inversiones suficientes para modernizar la compra y contratación electrónica en esos países durante las últimas dos décadas. En el caso de los otros 12 países de la región, aunque sus agencias carecen de autonomía financiera, muchas de ellas han tenido un nivel suficiente de recursos y de respaldo estatal para invertir en la modernización de la compra y contratación electrónica. A modo de ejemplo, la Secretaría de Logística y Tecnología de la Información (SLTI) de Brasil —utilizando las tasas pagadas por empresas privadas para registrarse como proveedores públicos— ha podido mejorar el sistema ComprasNet.

La profesionalización es crucial para el correcto funcionamiento de un sistema de compras y contrataciones. Como se destacó anteriormente en este capítulo, para transformar la naturaleza de la compra y contratación pública se requiere que dentro de las entidades contratantes haya personal que cuente con capacitación formal, experiencia suficiente y facultad discrecional para realizar tareas basadas en el conocimiento, tales como la gestión de riesgos, y discernir estrategias y factores de mercado durante todo el ciclo de contratación. Además, el impacto de la TIC en los sistemas de compras y contrataciones exige una dotación de personal altamente técnico que pueda trabajar en los aspectos tecnológicos de los sistemas electrónicos dentro de las agencias rectoras que desarrollan y administran los sistemas y dentro de las entidades que deben adoptarlos. En América Latina, esta clase de capacidad institucional es limitada.

Aunque el número de agencias rectoras ha crecido en estas últimas décadas, y su contribución a la modernización de los sistemas de compras y contrataciones en la región ha sido significativa, existen aún diferencias sustanciales en la autonomía de esas agencias y las funciones que desempeñan.

En algunos países, particularmente los de Centroamérica, las reformas futuras tienen por objeto dotar a esas agencias de mayor autonomía —jurídica y financiera—, un personal más profesionalizado y la capacidad de administrar plenamente los sistemas de compra y contratación electrónica.

Compra y contratación electrónica

Los sistemas de compras y contrataciones públicas electrónicas han sido responsables de los principales avances registrados en el ámbito de la compra y contratación pública en la región. Definida como el uso de TIC en las compras y contrataciones públicas, la compra y contratación electrónica generalmente cubre todas las etapas del proceso, desde la planificación, la licitación y adjudicación hasta la gestión de los contratos. Su cobertura amplia e integral tiene el potencial de elevar la eficiencia de la compra y contratación pública simplificando los procedimientos y fomentando la competencia y la transparencia, generando así ahorros financieros tangibles. También puede aumentar la eficacia de las compras y contrataciones públicas al vincular un mayor número de proveedores con las entidades compradoras e incrementar el volumen y la calidad de los bienes y servicios provistos. Los sistemas de compras y contrataciones electrónicas también proporcionan información a los ciudadanos.

Actualmente, la mayoría de los países de América Latina han desarrollado un sistema de compra y contratación electrónica que centraliza la información en un único lugar en Internet.⁶ Estos sistemas, como *ChileCompra* y *Compras-Net* de Brasil (recuadro 8.3), muestran información esencial y brindan herramientas para automatizar la compra y contratación. En la mayoría de los casos, esa información se refiere a las regulaciones sobre compras y contrataciones, a las responsabilidades de las entidades compradoras y contratantes y a los procesos de licitación en curso y los contratos por modalidad y sector.

Según la Encuesta sobre Contratación Pública de 2013 de la OCDE, inédita aún, a la cual respondieron 11 países de América Latina,⁷ los usuarios

⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁷ La Encuesta sobre Contratación Pública de 2013 de la OCDE (inédita), realizada en América Latina y el Caribe en coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo, fue utilizada como insumo para la publicación de OCDE/BID, "Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014- Towards Innovative Public Financial Management". Los 11 países latinoamericanos que respondieron a la encuesta fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. Los datos relativos a los 34 países miembros de la OCDE corresponden a la Encuesta sobre Contratación Pública de 2010 de la OCDE.

RECUADRO 8.3: CONVENIOS MARCO Y SUBASTAS INVERSAS ELECTRÓNICAS

La compra de bienes y servicios por parte de las entidades gubernamentales puede realizarse de diferentes maneras, según la estrategia de compra y contratación del país y sus condiciones de mercado. Conocer los niveles de competencia, las estructuras del mercado, los proveedores y el poder de mercado del Gobierno puede ayudar a los funcionarios a diseñar estrategias de compras y contrataciones que observen los principios y eviten las distorsiones del mercado. En América Latina, los dos métodos de compras y contrataciones más destacados son los “convenios marco” y las “subastas inversas”.

La expresión “convenio marco” es un término general para los convenios con uno o más proveedores, seleccionados mediante licitación pública, que establecen términos y condiciones estandarizados conforme a los cuales pueden efectuarse compras específicas (órdenes de entrega de pedido abierto, *call-offs*) durante la vigencia del convenio. Se emplean para productos, obras o servicios para los cuales se requiere establecer especificaciones y precios de forma repetitiva.⁹ ChileCompra depende fuertemente de convenios marco para la mayor parte de sus compras. Una vez concertados los convenios marco, las entidades de Chile pueden simplemente navegar en un catálogo electrónico de bienes y servicios y colocar la orden directamente con el proveedor preaprobado. Este método es particularmente útil, porque una vez que se ha establecido un marco, el proceso para adjudicar órdenes de entrega de pedido abierto (*call-offs*) individuales es más rápido y menos costoso que si la compra fuera contratada por separado. Desde el punto de vista de los proveedores, cuanto mayor sea el volumen, tanto mejor, porque se reduce el tiempo y los costos que entraña realizar múltiples ofertas.

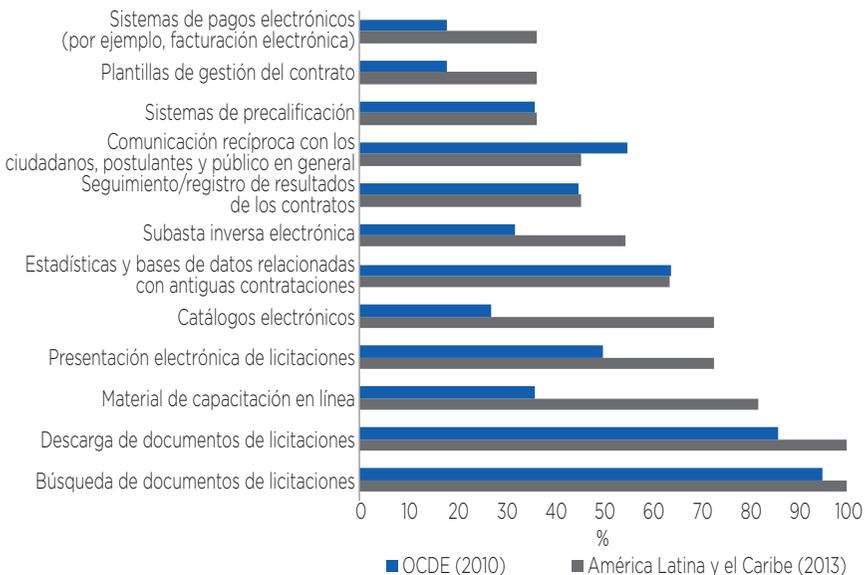
En Brasil, en cambio, el método principal de compra consiste en subastas inversas electrónicas (subastas dinámicas en línea y en tiempo real) que se concretan dentro de ocho días hábiles. Este método, adoptado en mayo de 2000, es un proceso de “vender a la inversa”, en el sentido de que es la entidad compradora la que controla el evento. Una vez que la entidad ha publicado su intención de comprar un determinado bien o servicio en el portal electrónico de compras y contrataciones, se permite a los proveedores interesados y calificados presentar ofertas, y volver a presentarlas, de forma virtual, realizando sucesivamente propuestas de menor precio o mejor oferta (Allen, Hemming y Potter, 2013). Las principales ventajas consisten en aumentar la competencia entre los proveedores, bajar los precios y reducir los tiempos del ciclo de contratación. Las subastas inversas electrónicas también elevan el grado de objetividad y de igualdad de acceso a la información en el curso de las licitaciones, dado que el sistema ofrece un único canal de información y comunicación durante la licitación. Asimismo, la adjudicación de contratos se procesa automáticamente, garantizándose una estricta neutralidad (Carter *et al.*, 2000; Segal y Taylor, 2001; Wylde, 2001; Moon, 2005). Desde la perspectiva del proveedor, las subastas inversas permiten a las empresas participar en una amplia gama de licitaciones y competir con proveedores actuales. El ciclo corto también reduce el tiempo y los costos asociados con el proceso de licitación. Las subastas inversas, sin embargo, exigen que las entidades planifiquen mejor y brinden por anticipado especificaciones precisas para los bienes y servicios que desean adquirir.

⁹ Véase www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62059/guide-buying-framework-agreements.pdf.

también pueden buscar y descargar los documentos de la licitación y navegar catálogos, definidos como un listado de los productos y servicios disponibles que puede ser consultado y adquirido en formato electrónico e incluye ilustraciones, precios y descripciones del producto o servicio. Según demostró la encuesta, los sistemas de compra y contratación electrónica en América Latina ofrecen una mayor proporción de servicios, en promedio, que en los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, solo 27% de los países miembros de la OCDE tienen sistemas que contienen catálogos electrónicos, en comparación con 73% en América Latina. Asimismo, el 82% de los sistemas electrónicos existentes en América Latina también ofrecen materiales de capacitación en línea, frente al 36% de esos sistemas en los países de la OCDE.

Aunque no en forma tan generalizada, algunos sistemas electrónicos tienen capacidades transaccionales relacionadas con la fase de licitación, tales como la presentación electrónica de ofertas, subastas inversas y esquemas de pago; y pueden generar ahorros significativos para el sector público (recuadro 8.4). A partir de los 12 servicios más comunes ofrecidos por los sistemas de compra y

GRÁFICO 8.2 SERVICIOS MÁS COMUNES DE CONTRATACIÓN OFRECIDOS POR LAS PÁGINAS WEB DE UNA SOLA VISITA (2013)



Fuente: OCDE y BID (2014).

Nota: Los datos correspondientes a Chile y México se refieren a 2010 y fueron publicados en OCDE (2011).

RECUADRO 8.4: AHORROS LOGRADOS MEDIANTE EL SISTEMA DE SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA DE PARAGUAY

Con el sistema de compras y contrataciones de Brasil como referencia inicial, Paraguay adoptó el empleo de subastas inversas electrónicas en 2008 con el apoyo del BID.^a La adopción de esta tecnología forma parte del intento del Gobierno de modernizar el sistema de compras y contrataciones públicas.

Desde la primera compra efectuada mediante el sistema de subastas inversas electrónicas en noviembre de 2008, el valor absoluto de compras y contrataciones públicas ha aumentado significativamente, llegando a cerca de US\$2.000 millones en 2011, aproximadamente 34,3% del gasto público total.^b De ese monto, cerca de 18,6% (US\$376 millones) corresponde a bienes y servicios adquiridos mediante subastas inversas electrónicas, y datos más recientes de 2012 a 2014 indican que el uso de ese tipo de subastas sigue aumentando. En términos de categorías, las principales compras correspondieron a combustibles y lubricantes (29%), construcción (15%) y equipo médico (14%).

Los ahorros logrados en Paraguay mediante el uso de subastas inversas electrónicas han sido sustanciales. En 2011 el Gobierno estimó que esas subastas redujeron los precios finales un 19% en comparación con las ofertas iniciales, y un 12% en comparación con el monto inicialmente estimado en el llamado a licitación. Esas cifras, sin embargo, pueden no reflejar los ahorros económicos, ya que comparan los precios iniciales o estimados con el precio final de compra o contratación. La comparación que, en cambio, proporcionaría una estimación del ahorro generado por las subastas inversas electrónicas es la de los precios con y sin subasta, por el mismo bien o servicio, en un período de tiempo específico.

Para hacerlo, la agencia rectora de compras y contrataciones de Paraguay, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, analizó y comparó los precios de los cuatro rubros que tienen la mayor ponderación en el sistema de contratación pública de ese país: i) combustibles y lubricantes; ii) equipos, accesorios y programas de computación para oficinas, educación, impresión, comunicaciones y señalización; iii) equipos, productos e instrumentos médicos y de laboratorio, servicios e insumos de atención de la salud, y iv) papel, cartón y productos impresos. Juntos, esos artículos conforman aproximadamente el 50% del total de bienes y servicios adquiridos. Los resultados indican que las subastas inversas electrónicas redujeron los precios aproximadamente un 7,5% en comparación con otras compras del mismo producto en el mismo período, cuando la contratación no se realizó mediante subastas inversas electrónicas (BID, 2012).

^a Decreto No. 12.453 del 14 de julio de 2008.

^b El gasto público total excluye los pagos de deuda y remuneración del personal.

contratación electrónica identificados en esta encuesta (gráfico 8.2), en 10 de esos servicios los países de América Latina tienen una mejor cobertura que los países miembros de la OCDE.

El uso de la contratación electrónica también puede contribuir a reducir la corrupción y la mala gestión de los recursos públicos al generar información estratégica y permitir un proceso sistemático de extracción de datos (*data mining*) que puede ser utilizado para detectar transacciones anormales. La corrupción también puede reducirse mitigando las asimetrías de información

entre las entidades compradoras y los proveedores, dado que se proporciona a las entidades acceso a información más amplia sobre las opciones y la disponibilidad del mercado. Asimismo, la información estratégica generada por los sistemas de compra y contratación electrónica puede ser de utilidad para detectar tendencias de mercado, medir los efectos de las políticas de contratación pública en la promoción de la industria nacional y elaborar estrategias de compras y contrataciones (Allen, Hemming y Potter, 2013).

A pesar de los avances logrados en el ámbito de la compra y contratación electrónica, queda aún margen para seguir mejorando. En algunos países, los marcos regulatorios de la contratación deben ser actualizados para avanzar más en la implementación de sistemas de contratación electrónica. Es posible que las entidades también se resistan a que se las transfiera a un portal centralizado con el que no estén familiarizadas, en vista de los costos que supone aprender y adoptar nuevas tecnologías. En Chile, por ejemplo, la falta de participación por parte de las entidades gubernamentales y los proveedores creó graves problemas en las fases iniciales de ChileCompra. Para mitigar el problema, la agencia rectora de compras y contrataciones de Chile llevó a cabo tareas de difusión a largo plazo y prestó asistencia técnica y capacitación a entidades y empresas.

Los esfuerzos de descentralización emprendidos durante la última década pueden también haber obstaculizado el éxito de un portal centralizado de compra y contratación electrónica si la migración a un sistema a nivel central se considera como una violación de los esfuerzos de descentralización y autonomía. Tal es el caso no solo de Chile, sino también de Guatemala (Ladipo, Sánchez y Sopher, 2009).

Para mejorar la forma en que los gobiernos manejan los recursos públicos, particularmente por el lado del gasto, es crucial la integración de los sistemas de compra y contratación electrónica con otros sistemas de GFP, tales como los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) y la Cuenta Única del Tesoro. Los objetivos primordiales de los SIAF son permitir que el sector público planifique, ejecute y monitoree el presupuesto, facilitar las operaciones de tesorería y realizar las operaciones de deuda necesarias, preservando al mismo tiempo la calidad de la información financiera producida por el sistema. Un SIAF es entonces conformado por un conjunto de subsistemas de información que funcionan de manera interrelacionada y que aplican un enfoque integral a la gestión financiera.

Los sistemas de compras y contrataciones públicas que están integrados con tales sistemas también pueden contribuir a elevar la eficiencia del gasto en compras y contrataciones. Por ejemplo, la exigencia de que los oferentes



presenten documentación física para certificar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias es un aspecto que podría beneficiarse sustancialmente de la integración de sistemas. Transformar esa certificación en un proceso electrónico en tiempo real puede reducir los costos administrativos que entraña para las empresas producir tales documentos. Esta forma de integración también impide que las empresas que no cumplen con sus impuestos participen en las licitaciones y facilita la revisión y validación de los documentos oficiales para las empresas que resulten elegibles. Los sistemas de compras y contrataciones también pueden integrarse con los sistemas de costos —tales como el descrito en el capítulo 6 en relación con el estado de São Paulo— para maximizar el uso de la información disponible sobre compras y contrataciones y, en última instancia, mejorar las decisiones presupuestarias y la asignación de recursos. Además, la integración a través de los SIAF —analizada en el capítulo 7— puede contribuir a facilitar y a hacer públicos los pagos y modificaciones de los contratos del Estado.

Dado que muchos países de la región han desarrollado ahora sus propios SIAF haciendo especial hincapié en el presupuesto, la tesorería, la contabilidad y la gestión de la deuda pública, la creación de interfaces apropiadas entre los sistemas electrónicos debería resultar más fácil. La integración de los sistemas de compras y contrataciones, sin embargo, está todavía por concretarse. En la mayoría de los países latinoamericanos, la falta de interoperabilidad entre el sistema de compras y contrataciones y los SIAF tiene su origen en el módulo de ejecución del presupuesto.

Es importante señalar que las dificultades de una mayor integración o interoperabilidad de esos sistemas no son resultado de complicaciones de la TIC, sino que obedecen a razones institucionales y políticas. Es frecuente que las agencias de compras y contrataciones luchen por tener una mayor autonomía, mientras que los ministerios de Hacienda tienden a procurar que haya módulos de contratación y bases de datos dentro de sus propios sistemas. Este tipo de disputa genera problemas en términos de agendas y estrategias contrapuestas para la modernización de los sistemas de compra y contratación electrónica.

Acceso a la información

En la última década, muchos países de América Latina han procurado introducir reformas en los sistemas de contratación pública para aumentar la disponibilidad, calidad, fiabilidad y puntualidad de la información sobre compras y contrataciones. Los esfuerzos realizados en esta materia se han centrado en publicar información relativa a normas, operaciones y resultados

para impedir el despilfarro y las conductas indebidas, que drenan los recursos de los contribuyentes, distorsionan el mercado y deslegitimizan los sistemas de compras y contrataciones (OCDE y BID, 2014). Al mismo tiempo, la información sobre compras y contrataciones es esencial para evaluar el desempeño agregado de los sistemas, garantizar la observancia oficial de los procedimientos y fortalecer la rendición de cuentas.

Los datos recopilados en la Encuesta sobre Contratación Pública de la OCDE y BID muestran que la información concerniente a las fases de prelicitación y licitación del ciclo de compra y contratación es casi siempre divulgada de forma proactiva; es decir, los funcionarios públicos ponen la información a disposición de los ciudadanos de manera pública, sin que haya algún pedido específico. Esa información incluye normativa de compras y contrataciones, información general para los potenciales oferentes, documentos relativos a la licitación y criterios de selección y evaluación, lo cual es crucial para crear igualdad de condiciones para los oferentes y, en última instancia, aumentar la competencia de mercado. Los aspectos en los cuales los gobiernos podrían brindar información más proactivamente incluyen los planes de compras y contrataciones y los documentos posteriores a la adjudicación, tales como la justificación para adjudicar contratos a oferentes seleccionados, el seguimiento del gasto en compras y contrataciones y las modificaciones contractuales durante la ejecución. Estas últimas modificaciones son más frecuentes en los contratos de inversión en infraestructura y pueden generar sustanciales aumentos de precios si no son objeto de un estricto control y monitoreo. En Argentina, por ejemplo, la corrupción en el sector de la salud se redujo cuando se publicaron los precios de todas las compras efectuadas en la totalidad del sistema hospitalario, al hacerse rápidamente evidentes los contratos corruptos que determinaron precios más elevados (Klitgaard, 2014).

En comparación con los países de la OCDE, los países de América Latina divulgan una mayor proporción de información sobre compras y contrataciones a nivel central. Por ejemplo, 73% de los países encuestados en América Latina divulgan planes de compras y contrataciones de las licitaciones previstas en comparación con 50% de los países miembros de la OCDE. Con respecto a la información general para los potenciales oferentes, 91% de los países de América Latina siempre suministran esa información, en comparación con 76% de los países miembros de la OCDE. En cuanto al seguimiento del gasto en compras y contrataciones, 73% de los países de América Latina siempre proporcionan esa información, frente a solo 18% de los países miembros de la OCDE (cuadro 8.3).

CUADRO 8.3 DISPONIBILIDAD PÚBLICA DE INFORMACIÓN SOBRE COMPRA Y CONTRATACIÓN A NIVEL DEL GOBIERNO CENTRAL (2010 Y 2013)

	Leyes y políticas	Información general para concursantes potenciales	Orientación específica sobre procedimientos de postulación	Plan de contratación de licitaciones previstas	Documentos de las licitaciones	Criterios de selección y evaluación	Concesión de contratos	Justificación para otorgar contratos al contratista seleccionado	Modificaciones de contratos	Seguimiento del gasto de las contrataciones
Argentina	●	●	●	○	●	□	●	○	○	●
Brasil	●	●	■	○	●	●	●	■	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Colombia	●	○	●	●	●	●	●	●	●	○
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ecuador	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Honduras	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
México	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Paraguay	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Perú	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○
República Dominicana	●	●	●	□	●	●	○	○	○	○

(continúa en la página siguiente)

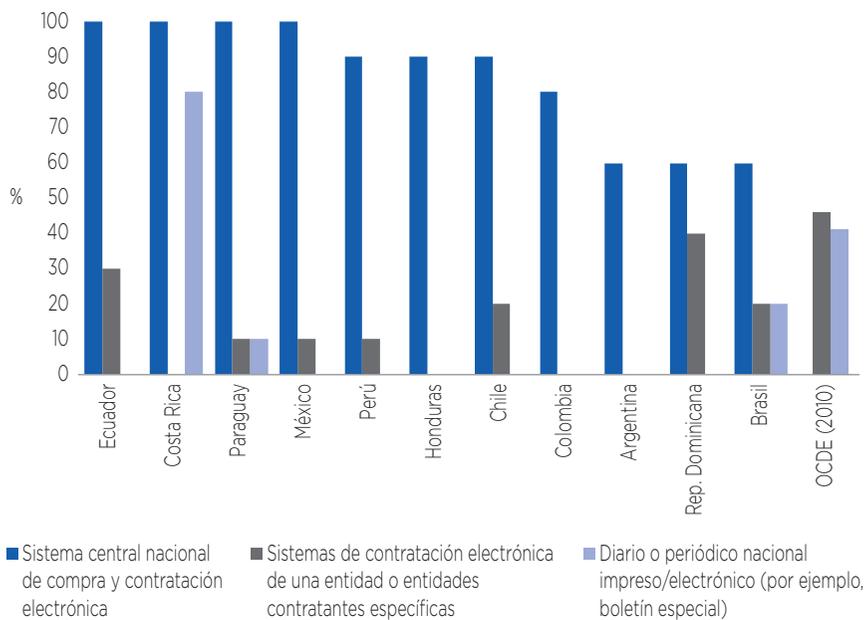
CUADRO 8.3 DISPONIBILIDAD PÚBLICA DE INFORMACIÓN SOBRE COMPRA Y CONTRATACIÓN A NIVEL DEL GOBIERNO CENTRAL (2010 Y 2013) (continuación)

	Leyes y políticas	Información general para concursantes potenciales	Orientación específica sobre procedimientos de postulación	Plan de contratación de licitaciones previstas	Documentos de las licitaciones	Criterios de selección y evaluación	Concesión de contratos	Justificación para otorgar contratos al contratista seleccionado	Modificaciones de contratos	Seguimiento del gasto de las contrataciones
Total América Latina (2013)	11	10	10	8	11	10	10	8	9	8
● Siempre	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
■ Según solicitud	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
□ A veces	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
○ No disponible	0	1	0	2	0	0	1	2	2	3
Total OCDE (2010)	34	26	19	17	18	21	21	13	11	6
● Siempre	0	1	1	0	5	1	0	10	7	6
■ Según solicitud	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
□ A veces	0	7	13	14	10	11	13	7	10	5
○ No disponible	0	0	1	3	1	1	0	4	6	17

Fuente: OCDE y BID (2014).

Nota: Los datos correspondientes a Chile y México se refieren a 2010 y fueron publicados en OCDE (2011).

GRÁFICO 8.3 DISPONIBILIDAD EN LÍNEA DE INFORMACIÓN SOBRE COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS (2013)



Fuente: OCDE y BID (2014).

Nota: Los datos correspondientes a Chile y México se refieren a 2010 y fueron publicados en OCDE (2011).

La mayoría de los países de América Latina publican información sobre compras y contrataciones a través de los sistemas centrales nacionales de compra y contratación electrónica, brindando fácil acceso a los ciudadanos, OSC y empresas. Ecuador, que ha hecho esfuerzos considerables para modernizar su sistema de contratación, publica el 100% de la información sobre compras y contrataciones, a la que se hace referencia en el cuadro 8.3, mediante su sistema central nacional de contratación electrónica, el Portal de Compras Públicas del Ecuador. Análogamente, México publica 100% de su información sobre compras y contrataciones mediante CompraNet. En este aspecto, los países de América Latina difieren sustancialmente de los países miembros de la OCDE, donde el sistema de compra y contratación central no cumple un papel tan importante. Además, la proporción de información publicada a través del sistema electrónico de una entidad contratante es mucho mayor, en promedio, en los países miembros de la OCDE que en América Latina (gráfico 8.3).

Medidas contra la corrupción

En promedio, el gasto del Gobierno general a través de la contratación pública es significativo en América Latina. Dada la magnitud de esos gastos, los sobornos o la mala gestión de los recursos públicos podrían ser muy elevados y, análogamente, los ahorros potenciales que se lograrían mediante la prevención de tales conductas podrían ser sustanciales.

La corrupción puede manifestarse de muchas formas en cualquiera de las distintas fases del ciclo de compra y contratación. En la fase de evaluación de necesidades, los bienes o servicios pueden sobreestimarse de forma injustificada para favorecer a un proveedor determinado. En etapas posteriores del ciclo, los agentes pueden diseñar un proceso que favorezca a un oferente particular en la fase de preparación. Durante la fase de selección y adjudicación se puede filtrar información acerca de los oferentes clasificada legalmente como confidencial. Mientras se está implementando un contrato, pueden presentarse reclamos falsos o inexistentes. Por último, durante la fase de cierre del proyecto, los contadores y auditores pueden estar dispuestos a respaldar certificados falsos (OCDE, 2007). Más frecuentemente, la corrupción en las compras y contrataciones toma la forma de sobornos, proporcionándose una compensación monetaria a funcionarios públicos a cambio de decisiones favorables, o de carteles, en los cuales los oferentes tratan de manipular las decisiones de adjudicación a favor de uno de sus miembros.

Aunque el grado y la forma de los actos de corrupción en la compra y contratación pública son por naturaleza complejos y varían ampliamente, en algunos países de América Latina hay actualmente medidas establecidas para preservar la integridad de sus sistemas de compras y contrataciones. Según diversas evaluaciones de MAPS, los países de América Latina se ubican moderadamente bien en el pilar de integridad, que examina la naturaleza y el alcance de las medidas y los mecanismos de control contra la corrupción de un país en materia de contratación, aunque no en su aplicación efectiva y su eficacia para desalentar y manejar los casos de corrupción.

De acuerdo con las evaluaciones de MAPS, los países de América Latina tienden a contar con un sistema jurídico que incluye referencias a otras leyes que abordan específicamente la normativa contra la corrupción en general, y se da el mismo tratamiento a sus consecuencias. Los países encuestados,⁸ en promedio, deben aún definir las responsabilidades, la obligación de rendir

⁸ Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana.

cuentas y las sanciones para los individuos y empresas que, dentro del marco de compras y contrataciones, hayan incurrido en conductas fraudulentas o prácticas corruptas. En muchos casos —aunque generalmente se contemplan sanciones en tales marcos— pocos países las aplican en la práctica.

Con respecto a tener marcos regulatorios que apropiadamente aborden cuestiones de corrupción, fraude, conflictos de intereses y conductas no éticas, las encuestas muestran que, en la mayoría de los casos, las normas sobre compras y contrataciones especifican que este requisito es obligatorio. Sin embargo, no estipulan ninguna instrucción precisa sobre la forma de incorporar el tema en los documentos de licitación, dejándola librada a las entidades contratantes. Los documentos de las licitaciones generalmente cubren este aspecto, aunque no de manera coherente.

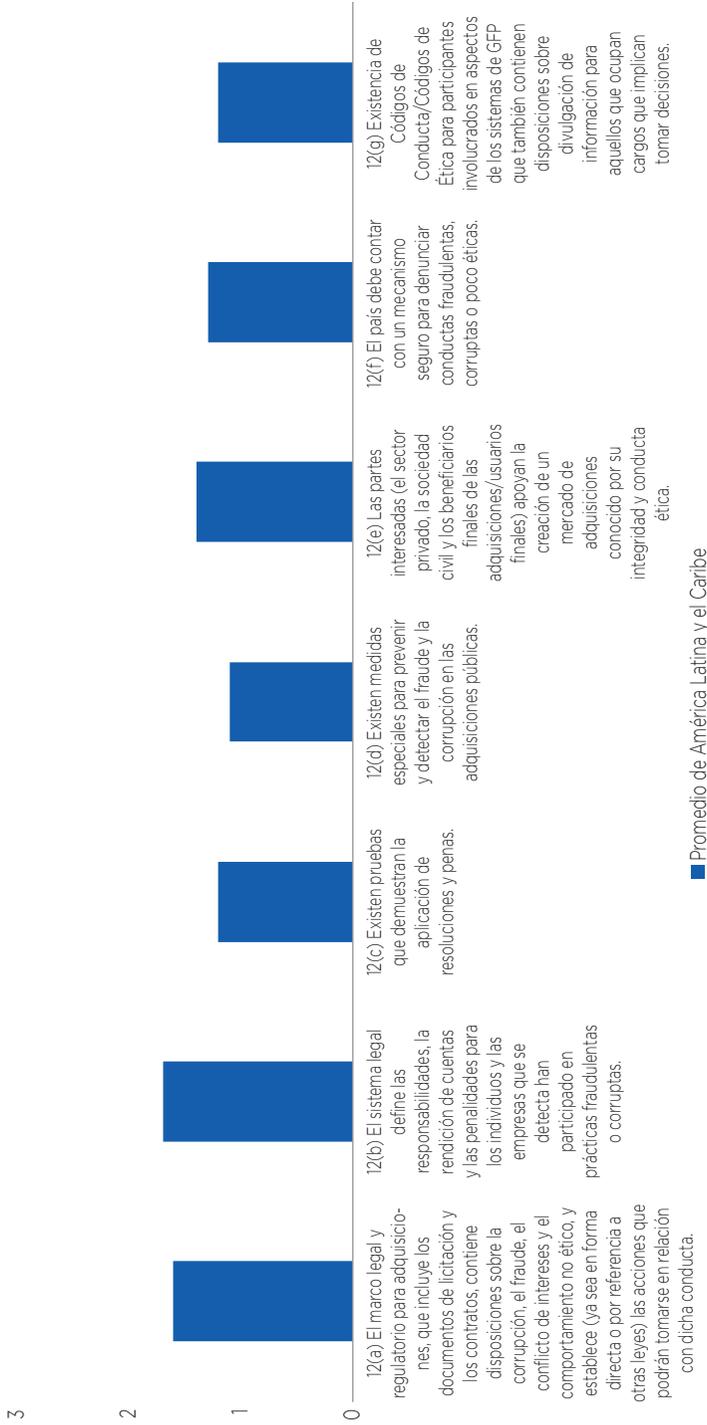
Hay un margen sustancial para introducir mejoras mediante la creación de códigos de conducta o de ética para los participantes involucrados en las compras y contrataciones públicas, y que exigen la divulgación de quienes ocupan cargos decisorios. De los países encuestados, solo dos (Colombia y República Dominicana) tienen códigos que reúnen los requisitos mínimos; sin embargo, son solo códigos recomendados sobre “buenas prácticas”, que no entrañan consecuencias en caso de incurrirse en violaciones a menos que estén contempladas en el código penal.

Los datos indican que en los países encuestados, en promedio, se realizan actividades aisladas de lucha contra la corrupción que no están correcta o suficientemente coordinadas para ser consideradas como un programa integrado eficaz (gráfico 8.4). En la región, los gobiernos pueden tratar de implementar un programa amplio contra la corrupción que incluya a todas las partes interesadas en las compras y contrataciones públicas, asignándoles responsabilidades claras y designando un órgano de alto nivel con suficiente capacidad y autoridad para coordinar y controlar el programa (OCDE, 2010). Como parte de ese enfoque integral, también debe abordarse la función que cumplen los sistemas de control y auditoría, internos y externos, en cuanto a disuadir, sacar a la luz o facilitar la corrupción en las compras y contrataciones.

Compras y contrataciones públicas: una herramienta para promover las políticas sociales, económicas y medioambientales

Dado su alcance y proporción respecto del PIB en la región, las compras y contrataciones públicas son consideradas cada vez más como una

GRÁFICO 8.4 METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ADQUISICIONES PÚBLICAS, INDICADOR 12: MEDIDAS DE ÉTICA Y CONTRA LA CORRUPCIÓN



Fuentes: Evaluación MAPS de cada país.

Nota: Año de los datos correspondientes a Paraguay y República Dominicana: 2012; Ecuador: 2011; El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: 2010; Colombia y Costa Rica: 2009, y Perú: 2008.



herramienta estratégica de políticas públicas. El diseño de las políticas de compras y contrataciones ya no es una cuestión técnica; ahora procura incorporar objetivos sociales, económicos y medioambientales. Al hacerlo, los gobiernos pueden alinear la compra y contratación con objetivos estratégicos de políticas públicas. En el caso de la política económica, promover la participación de las PyME en los contratos puede ser una forma de incrementar su contribución al producto agregado. En el caso de las políticas sociales, la compra y contratación pública puede ser una herramienta para promover la igualdad de género y las empresas pertenecientes a mujeres. Por último, la compra y contratación pública puede ayudar a fortalecer las políticas nacionales que procuran proteger y promover el medio ambiente.

El uso de las compras y contrataciones públicas como una herramienta estratégica de políticas públicas, sin embargo, supone un importante desafío ya que podría violar los principios de eficiencia, la relación calidad-precio y la transparencia. Las políticas favorables a la adjudicación de contratos a empresas pertenecientes a mujeres —independientemente del precio ofertado— determinarían, por ejemplo, una adjudicación no acorde con los principios de relación calidad-precio. Por lo tanto, la contratación pública sustentable (CPS) —definida como “el proceso por el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y prestación de servicios públicos de una forma que logre un alto desempeño a partir de un análisis de todo el ciclo de vida que genere beneficios no solo para la organización sino también para la sociedad, la economía y el medioambiente” (Gobierno del Reino Unido, 2006)— debe tratar de alinear los objetivos de las políticas económicas, sociales y medioambientales a nivel nacional con los principios de compras y contrataciones públicas. Si tales políticas violan estos principios, como la relación calidad-precio, sus efectos deberían ser expresamente calculados y considerados.

Las PyME pueden cumplir una función importante en el crecimiento y el desarrollo de los países. Tienen el potencial necesario para convertirse en exportadores importantes, promover el crecimiento económico y aliviar la pobreza entre diversos grupos de una sociedad (Badrinath, 1997; Badrinath y Kirpal, 1997). Existen, sin embargo, diversas barreras que las PyME enfrentan en relación con la compra y contratación pública, como: i) falta de acceso a la información relativa a las licitaciones públicas; ii) capacidad de producción insuficiente para satisfacer los requisitos de las licitaciones; iii) falta de financiamiento suficiente; iv) demoras en los pagos contractuales que afectan a las PyME con limitada capacidad financiera; v) requisitos de constitución de

garantías reales o avales para contratos específicos que limitan la participación de las PyME que no cuentan con esos instrumentos, e vi) informalidad (Rozenwurcel y Drewes, 2012).

Los gobiernos pueden corregir los sesgos contrarios a las PyME y eliminar las barreras a su participación en la contratación pública: i) estableciendo marcos jurídicos transparentes que “exijan el cumplimiento de los derechos contractuales y de propiedad y alivien los problemas de información” (UNCTAD/OMC, 2002); ii) subdividiendo los contratos en diferentes lotes para atenuar las limitaciones de producción; iii) facilitando la coordinación y asociación entre las PyME para aprovechar su capacidad económica, financiera y técnica de manera conjunta; iv) exigiendo garantías o avales proporcionados e impidiendo su retención excesiva, y v) brindando asistencia técnica —subsidiada o no— orientada a facilitar la comprensión de los procedimientos, sistemas y métodos de contratación (Rozenwurcel y Drewes, 2012). Estos métodos pueden contribuir a promover la participación de las PyME, aunque no constituyen un subsidio o preferencia directa ni violan los principios de la contratación pública. Los Gobiernos, sin embargo, pueden optar por dar preferencia directa de precios a las PyME, dar preferencia, exigir obligatoriamente o establecer como meta la compra de bienes y servicios de las PyME, o reservar ciertas licitaciones públicas con el objetivo específico de que intervengan las PyME (UNCTAD/OMC, 2002).

En el caso de Brasil, las compras y contrataciones públicas son un vehículo para la promoción de las PyME. De conformidad con el Régimen Diferenciado de Contratación (para promocionar el desarrollo económico regional y local), una PyME recibe preferencia directa una vez concluida una subasta inversa si su precio ofrecido de cierre es hasta 10% más alto que el de la empresa competidora que no sea una PyME. Además, en el caso de que el precio ofertado por la PyME superara el diferencial de precio de 10%, la PyME tiene derecho a bajar el precio ofertado.⁹ De esta manera, las PyME no solo pueden competir efectivamente por contratos públicos mediante subastas abiertas y transparentes, sino que también tienen una segunda oportunidad una vez concluida la subasta inversa.

En Chile, las PyME participan activamente en el mercado público del país, ChileCompra, y sus transacciones representan más del 38% del total frente a una participación de tan solo 18% en la actividad económica

⁹ Lei Complementar 123/2006 y Decreto 6.204/2007. En el caso de subastas inversas, el diferencial es de 5%.



nacional. Con el objetivo de igualar las condiciones de competencia, la agencia rectora de compras y contrataciones de Chile ha creado centros (Centros ChileCompra) para promover la intervención de las PyME en las licitaciones públicas mediante el acceso libre y fácil a computadoras, salas de reuniones y asistencia técnica. ChileCompra también brinda planes de pago por adelantado o créditos contra órdenes de compra, mediante asociaciones con instituciones financieras para ayudar a las PyME a satisfacer sus necesidades de recursos en cuanto al cumplimiento del contrato (Concha y Anrique, 2011).

Diversos estudios muestran que existe una correlación positiva entre la igualdad de género y el PIB per cápita de un país, su competitividad y su clasificación en el Índice de Desarrollo Humano (CCI, 2014). Según el informe *World Development Report* (Banco Mundial, 2012): “cuando el trabajo de las mujeres está subutilizado o incorrectamente asignado —porque son objeto de discriminación en los mercados o en las instituciones sociales, lo cual les impide completar su educación, ingresar en ciertas ocupaciones y ganar el mismo ingreso que los hombres— el resultado son las pérdidas económicas”. Cada vez más los países de América Latina consideran la compra y contratación pública como una forma de abordar algunas de las barreras que enfrentan las mujeres, ayudando no solo a promover la igualdad de género sino también a generar un crecimiento inclusivo.

Actualmente, las empresas que son propiedad de mujeres han estado en gran medida excluidas del considerable mercado de compras y contrataciones públicas (CCI, 2014). Como tienden a ser más pequeñas, a menudo menos experimentadas, con menos acceso al capital humano, financiero y social, y suelen operar en sectores menos rentables (CCI, 2014), las barreras que enfrentan las empresas pertenecientes a mujeres son similares a las que enfrentan las PyME: información insuficiente sobre licitaciones, exigentes requisitos de calificación técnica y financiera, contratos de gran tamaño y retrasos en los pagos.

Para superar esas barreras, los gobiernos pueden comenzar por definir las empresas pertenecientes a mujeres y los criterios necesarios, tales como propiedad y control en manos de mujeres, para facilitar la certificación y el registro de sus empresas. Además, las políticas de compras y contrataciones pueden tratar de establecer la igualdad de condiciones, en la mayor medida posible, exigiendo la publicación de todas las oportunidades de compras y contrataciones en los sistemas de compra y contratación electrónica, adaptando los requisitos de calificación técnica y financiera al tamaño y la complejidad de la oportunidad, dividiendo los grandes contratos en otros más

pequeños y proporcionando asistencia técnica y de capacidad a las empresas pertenecientes a mujeres.

Las compras y contrataciones públicas también pueden cumplir un papel importante en la preservación y protección del medioambiente si los gobiernos usan su poder de compra para elegir bienes, servicios y obras compatibles con el medioambiente. Las compras y contrataciones públicas verdes (CCPV) —definidas como “un proceso por el cual las autoridades públicas procuran adquirir y contratar bienes, servicios y obras con un reducido impacto ambiental durante el ciclo de vida en comparación con otros bienes, servicios y obras con la misma función primaria que de lo contrario se habrían adquirido o contratado (UE, 2008)”— pueden, por lo tanto, contribuir a una producción y un consumo más sostenible.

La literatura especializada actual destaca diversos beneficios asociados con las CCPV. Primero, permite que las autoridades públicas alcancen más fácilmente sus metas ambientales, tales como tasas de deforestación, mediante “la compra de madera y productos madereros provenientes de bosques explotados de manera legal y manejados en forma sustentable”; emisiones de gases de efecto invernadero mediante “la compra de productos y servicios con una menor huella de carbono durante todo su ciclo de vida”, y una agricultura sustentable mediante la compra de “alimentos producidos orgánicamente”.¹⁰ Las CCPV también pueden contribuir a crear conciencia acerca de temas medioambientales al publicarse información sobre los beneficios de las políticas de CCPV e identificarse el impacto de ciertos bienes y servicios en el medioambiente. Asimismo, las CCPV pueden dar un incentivo a las industrias para desarrollar tecnologías y productos “verdes” innovadores.

Sin embargo, existe una serie de desafíos y barreras para las CCPV, que incluyen: i) la falta de respaldo político; ii) la percepción de que los bienes, servicios y obras “verdes” pueden costar más, y iii) la falta de conocimientos jurídicos al aplicar criterios económicos y medioambientales cuando se compra un determinado bien o servicio.¹¹

En general, la práctica de usar las compras y contrataciones públicas como herramienta para promover objetivos de política económica, social y medioambiental está aún en una etapa incipiente en la región. En 2012, solo cinco países habían incorporado principios de sostenibilidad medioambiental en las políticas de compras y contrataciones y los correspondientes

¹⁰ Véase http://ec.europa.eu/environment/gpp/benefits_en.htm.

¹¹ Véase http://ec.europa.eu/environment/gpp/barriers_en.htm.

CUADRO 8.4 MARCO NORMATIVO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2012)

	Prohibición/ regulación de la adquisición de determinados bienes	Incorporación de los principios de sostenibilidad ambiental en las políticas y contratos de adquisiciones	Uso obligatorio de evaluaciones de impacto ambiental	Criterios ambientales en los criterios de evaluación de licitaciones	Establecimiento de un compromiso de responsabilidad social
Brasil	✓	✓			
Costa Rica			✓		
Ecuador		✓			
El Salvador			✓		
Granada					
Haití					
Honduras				✓	
México	✓	✓		✓	
Nicaragua		✓	✓		
Perú		✓			
República Dominicana				✓	
Uruguay	✓				
Venezuela					✓
Total	3	5	3	3	1

Fuente: Bezchinsky y López Fernández (2012).

contratos. Se han agregado criterios medioambientales a los criterios generales de evaluación de las licitaciones en Honduras, México y República Dominicana. Venezuela es el único país que ha instaurado un compromiso de responsabilidad social dentro de su marco de compras y contrataciones (cuadro 8.4).

La región enfrenta varios desafíos en cuanto a la incorporación de elementos de sostenibilidad económica, social y medioambiental en los marcos de compras y contrataciones públicas. Una encuesta realizada en nueve países de América Latina indica que la inquietud más frecuente es la falta de

CUADRO 8.5 OBSTÁCULOS PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA (2011)

Obstáculos	Número total de países que están de acuerdo con la declaración
Falta de información y conocimiento sobre la contratación pública sostenible	9
Falta de suficientes ofertas de parte de los proveedores	6
Ausencia de legislación o normas internas	5
Precios más elevados por los bienes, servicios y obras sostenibles	4
El criterio principal de selección es el precio	3
Falta de interés y compromiso de parte de los usuarios del sistema de contratación	3
Resistencia de los proveedores	2
El suministro solo está disponible en los mercados internacionales	1
El sistema de adquisiciones no está equipado de manera adecuada para manejar la contratación sostenible	1
Falta de consideración general por el medio ambiente	1
Dificultad para obtener la aprobación de los funcionarios de auditoría/contabilidad	0

Fuente: Beláustegui (2011).

Nota: Las barreras a compras y contrataciones sostenibles surgen de una encuesta (coordinada por la autora V. Beláustegui) presentada a los países a través de un grupo de trabajo temático. La encuesta se complementó con entrevistas y consultas con actores clave en el proceso de contratación. Los 9 países de un total de 11 que respondieron a la encuesta son Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

información y conocimiento sobre la CPS (cuadro 8.5). Además, los funcionarios gubernamentales citan la falta de ofertas suficientes de los proveedores como otra barrera a las compras y contrataciones sostenibles. La falta de ofertas de los proveedores, sin embargo, puede deberse a la imposibilidad de determinar la demanda por parte del Gobierno de bienes y servicios que cumplan objetivos económicos, sociales y/o medioambientales. Asimismo, los gobiernos disponen de escasa información relativa a la variedad de bienes y servicios y la capacidad de producción de las empresas que ellos procuran promover o beneficiar dándoles preferencia, por ejemplo las PyME o las empresas pertenecientes a mujeres.



Supervisión de la sociedad civil

Dado que una cantidad sustancial de fondos públicos se gasta en adquirir bienes y servicios, y que la corrupción y la mala gestión de los recursos afecta directamente a los ciudadanos a través de la provisión de bienes de baja calidad o la prestación ineficiente de servicios, el monitoreo de las compras y contrataciones públicas por la sociedad civil resulta primordial. Al ayudar a prevenir, detectar y poner al descubierto la corrupción, las OSC pueden contribuir no solo a prevenir el robo y el desvío de fondos públicos, sino también a generar reformas mediante la divulgación de sus hallazgos. Por otra parte, los gobiernos reconocen ahora que la participación de las OSC en el monitoreo de las compras y contrataciones también puede aumentar el grado de legitimidad y credibilidad de los sistemas de compra y contratación.

En América Latina, el grado de participación de la sociedad civil en el monitoreo de los actos de los gobiernos es dispar y en general deficiente entre los diversos países. Las OSC de la región enfrentan desafíos propios en cuanto a los mandatos jurídicos y las deficiencias técnicas (Transparencia Mexicana, 2012).

La existencia de mandatos jurídicos precisos que exijan la participación de la sociedad civil en el monitoreo de las compras y contrataciones gubernamentales proporciona fuertes incentivos a la supervisión por parte de las OSC. Tales mandatos no solo garantizan que se dará a las OSC información confiable y oportuna, sino también que su intervención será respetada por los funcionarios gubernamentales y las empresas oferentes, lo cual, en general, hace más fácil y segura la labor de seguimiento (Transparencia Mexicana, 2012). En América Latina, sin embargo, pocos países tienen legislación que expresamente permite el monitoreo de las compras y contrataciones por parte de las OSC. Aunque en México se han hecho avances sustanciales para formalizar la participación de las OSC en dicha labor, otros países todavía luchan para implementar mandatos legales (como en el caso de Colombia, con respecto a la Ley 850) sobre el papel, los derechos y las obligaciones de las OSC. En Argentina, organizaciones como Poder Ciudadano son invitadas a participar en el monitoreo de procesos de compras y contrataciones de gran envergadura o cuando el impacto de los proyectos tiene importantes repercusiones sociales (recuadro 8.5).

Muchas OSC de la región también carecen de capacidad técnica para realizar actividades básicas de supervisión social. La compra y contratación es un tema sumamente técnico que exige conocimiento de normas, regulaciones y técnicas de monitoreo y evaluación, así como información específica

RECUADRO 8.5: PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MONITOREO DE LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS

Poder Ciudadano en Argentina y Observatório Social de Maringá en Brasil son dos OSC que vigilan activamente las compras y contrataciones públicas, publican información relativa a las compras y contrataciones y facilitan el diálogo entre los funcionarios públicos y los ciudadanos.

Poder Ciudadano, con sede en Buenos Aires, es una organización sin fines de lucro, no partidista, creada en 1988. En un país que se encuentra actualmente en medio de una crisis de legitimidad institucional, según lo evidencia su descenso significativo en las clasificaciones del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (de 57 en 2001 a 104 en 2014), la labor de Poder Ciudadano se centra en promover la supervisión de la sociedad civil, la transparencia y el acceso a la información con el fin de fortalecer las instituciones democráticas mediante la acción colectiva.

La contratación ha demostrado ser un campo en el cual Poder Ciudadano ha logrado generar un alto grado de influencia. Mediante su Programa de Contrataciones Públicas Transparentes, la organización se concentra en promover dos componentes clave, pactos de integridad y audiencias públicas, para generar las mejores prácticas en materia de transparencia y control social. Los pactos de integridad tienen por objeto frenar las irregularidades o prácticas corruptas mediante convenios expresos entre el Estado y todos los proveedores para la selección, evaluación y adjudicación de un determinado contrato.

Las audiencias, en cambio, son organizadas y publicitadas por las autoridades gubernamentales y ofrecen un ámbito para que empresas, OSC, expertos, miembros de la comunidad y los medios de comunicación expresen sus opiniones e inquietudes respecto de las transacciones de contratación pública. En el curso de los años, esos debates han variado desde audiencias relativas a los diferentes aspectos del proceso de licitación para la construcción de la línea H de subterráneos de Argentina (1999) hasta otros concernientes al respaldo de la comunidad y la justificación de una licitación internacional para la gestión de residuos en la municipalidad de Morón (2006).

El Observatório Social de Maringá (OSM) es una OSC que opera desde Maringá. OSM fue creada en 2006 para brindar a la sociedad oportunidades que promuevan la cohesión social a través de la transparencia y la diligencia en la gestión de los recursos públicos. Actualmente, OSM está integrada por profesionales de diferentes disciplinas, tales como abogados, economistas, empresarios y estudiantes. Los voluntarios de OSM primero reciben capacitación, provista por la Contraloría General Municipal y el Tribunal de Cuentas, y luego realizan campañas educativas y hacen un seguimiento del gasto efectuado a través de las compras y contrataciones.

Para promover la participación ciudadana y la responsabilidad fiscal, OSM realiza campañas educativas a través de su programa Sociedad Éticamente Responsable (SER) acerca de los beneficios de la tributación y el uso de los recursos públicos. Sus campañas formales e informales se llevan a cabo en formas innovadoras mediante obras teatrales, concursos de ensayos, ferias impositivas, poesía y seminarios. Uno de los primeros proyectos de SER, por ejemplo, fue el Seminario sobre Educación Fiscal de Paraná (Seminário Paranaense de Educação Fiscal) que tuvo lugar en 2004 y se centró en los beneficios socioeconómicos de la tributación y la importancia de supervisar el uso de los recursos públicos.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 8.5: PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MONITOREO DE LAS COMPRAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS *(continuación)*

OSM también monitorea las compras y contrataciones públicas en Maringá en tres diferentes fases: publicación de los documentos licitatorios, análisis de procesos y entrega de productos y servicios. En la última década, OSM ha podido detectar y denunciar irregularidades en las licitaciones, obteniéndose de ese modo sustanciales ahorros. Uno de los más resonantes logros de OSM, sin embargo, ha sido la creación de la Ley de Control e Inventarios de Maringá, que ha permitido reorganizar los depósitos de aprovisionamiento, computarizar la gestión de inventarios, reducir el derroche de bienes almacenados y mejorar la planificación de futuras adquisiciones.

de cada sector. Aunque muchos países de América Latina tienen una normativa clara que exige a los funcionarios públicos divulgar y difundir información sobre compras y contrataciones —principalmente mediante sistemas de compra y contratación electrónica— quizá las OSC no puedan comprender fácilmente la información contenida en los informes, dada su complejidad técnica. Además, si la información está fragmentada, las OSC pueden carecer de los recursos para controlar todos los sistemas, siendo entonces mayor la probabilidad de que los procesos de compras y contrataciones pasen desapercibidos o no sean objeto de monitoreo.

Para superar las limitaciones de capacidad técnica, las OSC pueden trabajar juntas para sumar sus esfuerzos individuales de monitoreo y evaluación de las compras y contrataciones públicas. En Colombia, por ejemplo, un programa —Columbiémonos— ha vinculado y empoderado a las OSC locales para aumentar su posibilidad de supervisar las compras y contrataciones en el sector de la salud. La coordinación entre las OSC puede también tener lugar entre diferentes países. Open Government Partnership (OGP), creada en 2011, es una iniciativa que procura lograr un mayor grado de eficiencia mediante la adopción de estrategias vinculadas a la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana y el uso de TIC para abordar cinco desafíos importantes: i) mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos; ii) elevar la integridad pública; iii) mejorar la gestión de los recursos públicos; iv) crear comunidades seguras, y v) aumentar la responsabilidad social empresarial y la rendición de cuentas. Aunque OGP está patrocinada por los países participantes, también depende fuertemente de las OSC para su estructura, propósito y toma de decisiones. En Colombia, por ejemplo, el Plan de Acción que fue aprobado para un período de dos años por la OGP fue elaborado por funcionarios gubernamentales en asociación con ocho OSC colombianas que, juntas, han formado la Plataforma de Sociedad Civil de

OGP. El Plan de Acción, aprobado en 2012 y posteriormente modificado el mismo año y en 2013, contenía 27 puntos de acción y compromisos concretos, tales como el mejoramiento del sistema de compra y contratación electrónica de Colombia, Colombia CompraEficiente (Klitgaard, 2014).

CONCLUSIONES

Las compras y contrataciones públicas son una parte esencial de la GFP y pueden tener efectos de largo plazo en la sociedad y la economía. Como uno de los componentes de la GFP, la contratación influye en otros componentes que a su vez también influyen en ella. Por una parte, las compras y contrataciones inciden en la ejecución eficiente y eficaz de los presupuestos, suministrando información confiable y oportuna que pueda facilitar las auditorías y controles internos. Por otra parte, la falta de integración entre las compras y contrataciones públicas y la tesorería puede causar retrasos en los pagos y demoras en los contratos, comprometiendo la eficiencia de los sistemas de compras y contrataciones.

La naturaleza de las compras y contrataciones públicas ha experimentado una transformación significativa en las últimas dos décadas, como consecuencia de la TIC, del aumento de la integración económica, la liberalización del comercio y los cambios institucionales. El desarrollo de herramientas de TIC ha contribuido a modernizar la compra y contratación pública mediante los convenios marco y las subastas inversas, así como la adopción de catálogos electrónicos y el registro de proveedores en línea. La creación de un único mercado común dentro de la UE ha puesto de relieve la necesidad de alinear los sistemas de compras y contrataciones bajo una misma directiva para facilitar el comercio y la integración y servir como inspiración para otras regiones. En América Latina, la creación del MERCOSUR y de CAFTA-RD también ha influido en el desarrollo de principios comunes de compras y contrataciones, aunque en menor medida.

Los países de América Latina han hecho considerables avances en lo concerniente a los sistemas de compras y contrataciones públicas durante las últimas dos décadas. Gracias a la importante ayuda que representaron las herramientas de TIC y la creación de agencias rectoras de compras y contrataciones, muchos países de la región han adoptado sistemas electrónicos orientados a elevar la eficiencia, la relación calidad-precio y la transparencia de las compras y contrataciones públicas, simplificando los procesos y fomentando la competencia. Como resultado, las entidades

pueden adquirir una variedad más amplia de bienes y servicios de una manera más oportuna y eficiente en función de los costos. La compra y contratación electrónica también ha facilitado la recolección de información oportuna y confiable acerca de marcos regulatorios, procesos, manuales y guías para los organismos y las empresas. Asimismo, algunos sistemas de compra y contratación electrónica también generan análisis e informes sobre licitaciones abiertas, contratos existentes y estadísticas sobre compras y contrataciones, que pueden utilizarse para evaluar la observancia de las asignaciones presupuestarias, facilitar la auditoría interna y ayudar a las OSC a cumplir su papel.

Las agencias rectoras de compras y contrataciones públicas creadas en la región —algunas dotadas de autonomía institucional y financiera— en alguna medida han permitido a los países impulsar importantes reformas en el ámbito de la compra y contratación pública. Además, esas agencias han contribuido a mitigar la proliferación de políticas y procedimientos al supervisar el desarrollo de otras más integradas y estandarizar las ya existentes. Para facilitar y estimular la adopción de nuevas herramientas de TIC, muchas de esas agencias también han institucionalizado el apoyo de capacidad técnica para las entidades y los proveedores, en línea y en centros de capacitación, que han potenciado de manera significativa el éxito de los sistemas de compra y contratación electrónica. La falta de capacidad técnica que demuestran los funcionarios encargados de compras y contrataciones, sin embargo, puede plantear importantes desafíos para el éxito de las agencias en su esfuerzo por promover la modernización de los sistemas.

Al establecer mejores marcos regulatorios y mecanismos de control, sin embargo, algunos países de América Latina se han centrado en los procesos, y no en los resultados. Como consecuencia, la formalidad de los procedimientos ha prevalecido sobre la eficiencia, concentrándose las agencias de control en el cumplimiento normativo y no en la identificación y mitigación de riesgos, la relación calidad-precio y el impacto y los resultados de las operaciones de compras y contrataciones. Es fundamental desarrollar metodologías, normas e indicadores para medir y analizar el desempeño y los resultados (Allen, Hemming y Potter, 2013).

El subindicador 5(d) de la evaluación MAPS verifica la “existencia, relevancia e integralidad de normas de control de calidad en la compra y contratación, y su aplicación sistemática para contemplar el seguimiento del desempeño” (OCDE, 2010). Como mínimo, este tipo de normas debería “proporcionar estándares de control de calidad y un sistema de monitoreo para procesos y productos de compras y contrataciones, contemplar

evaluaciones de desempeño del personal basadas en resultados y comportamientos profesionales y garantizar que se lleven a cabo regularmente auditorías operativas para controlar el cumplimiento de los estándares de control de calidad” (OCDE, 2010). En la región —y en grado limitado— solo Ecuador, El Salvador y Paraguay han adoptado estándares de control de calidad. Aunque esos estándares pueden variar entre distintos países y niveles de gobierno, podrían incluir, a modo de ejemplo, tiempos de respuesta para procesar consultas sobre el proceso o un plazo para preparar los documentos licitatorios.

Los sistemas de planificación presupuestaria, pronósticos de caja, asignación y compra y contratación deben funcionar de manera coordinada para mejorar la gestión de los recursos públicos (Allen, Hemming y Potter, 2013). En muchos países de la región, los sistemas de compras y contrataciones públicas están escasamente integrados con otros sistemas de GFP. Este desfase incrementa el tiempo y los recursos que gastan las entidades en la compra y contratación de bienes y servicios. Además, la falta de integración entre los sistemas de compras y contrataciones y los de gestión de caja puede afectar sustancialmente la eficiencia de las compras y contrataciones cuando los pronósticos de caja o el racionamiento de efectivo obligan a los organismos a demorar o dividir contratos.

Incorporar elementos económicos, sociales y medioambientales en los sistemas de compras y contrataciones públicas, respetando al mismo tiempo los tres principios fundamentales de la contratación, sigue siendo un desafío en la mayoría de los países de América Latina. Actualmente, los datos muestran que pocos países han aprovechado las compras y contrataciones públicas como un instrumento para promover a las PyME y abordar cuestiones relativas a la igualdad de género y el medioambiente. Esto obedece a falta de información y de conocimiento acerca de la contratación sostenible, las ofertas de los proveedores, la legislación, o las políticas internas en la materia.

Que la sociedad civil tenga un mayor papel en la supervisión de la compra y contratación pública constituye un poderoso incentivo para promover la rendición de cuentas a nivel político. En lo concerniente a las compras y contrataciones públicas, las OSC tienen el potencial para elaborar de forma independiente propuestas de reforma, intermediar y promover alianzas estratégicas entre el sector privado y público, y compilar bases de datos mediante estudios de investigación y encuestas. Aunque algunas OSC (por ejemplo, en Argentina y México) participan en actividades relativas a compras y contrataciones, en general su participación en la región es aún



limitada. Los obstáculos que enfrentan las OSC varían según los países; sin embargo, en muchos casos ellos surgen del hecho de que solo unos pocos países han formalizado su función en el seguimiento de las compras y contrataciones y la provisión eficiente de bienes y servicios. Como resultado, las OSC tienen un grado limitado de acceso a la información sobre compras y contrataciones y de apoyo financiero y tecnológico.

El avance logrado por los países de América Latina en materia de compra y contratación pública durante las últimas dos décadas ha sido significativo. Esos avances, sin embargo, se han centrado principalmente en la adquisición de bienes y servicios generales, no en la contratación de grandes proyectos de infraestructura. A medida que la inversión en infraestructura se convierte en un factor crucial para la competitividad y el crecimiento económico de la región, los gobiernos también deben concentrarse en mejorar la eficiencia, la relación calidad-precio y la transparencia de la contratación de ese tipo de proyecto. Uno de los principales problemas que los gobiernos pueden intentar resolver consiste en garantizar que las empresas que presentan ofertas para proyectos de infraestructura pública cumplan con criterios de calificación preestablecidos, tales como precio, calidad y tiempo de entrega de la construcción, y la compra de bienes y servicios conexos. En el caso de los proyectos grandes de infraestructura, se deben establecer flujos financieros confiables y luego garantizarlos para evitar que haya un aumento de precios debido a déficits presupuestarios. Además, los contratos deberían especificar la información que se debe divulgar (por ejemplo, selección de proyectos y su diseño, implementación, monitoreo, modificaciones y evaluación), con el fin de incrementar la transparencia y la competencia en el proceso de contratación a la hora de invertir en infraestructura. Al exigirse a los contratistas que suministren y divulguen públicamente dicha información, los entes reguladores estarán en mejores condiciones de resolver las asimetrías de información (Fay y Morrison, 2007).

Otra opción que cabe considerar en este caso es avanzar en el análisis de las asociaciones público-privadas para grandes proyectos de inversión en infraestructura. Hay diversos diseños para ese tipo de asociaciones que pueden distribuir mejor los riesgos entre los constructores, los operadores y el Gobierno. Por ejemplo, cuando el contratista que construye la obra de infraestructura es la misma empresa que la operará y recibirá el pago por su uso, debería —como rendimiento de la inversión— completar la obra a la mayor brevedad posible para comenzar a recibir los pagos por dicho uso. Eso representaría un buen incentivo para lograr eficiencia y rentabilidad de los recursos.

REFERENCIAS

- Allen, R., R. Hemming y B. Potter. 2013. *International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan.
- Andrews, M., M. Cangiano, N. Cole, P. de Renzio, P. Krause y R. Seligmann. 2014. "This is PFM." Documento de Trabajo No. 285. Julio. Cambridge, MA: Center for International Development, Harvard University.
- Badrinath, R. 1997. *The SME and the Global Market Place: An Analysis of Competitiveness Constraints*. Programa Internacional de Competitividad ICPS para PyME. Ginebra: Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC.
- Badrinath, R. y A. Kirpal. 1997. *The SME and the Export Development Company: A Practical Guide to Forging Long-Term Business Relationships in the Export Sector*. Ginebra: Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2012. "Paraguay: Programa de Modernización de la Gestión Pública II". Segunda Operación Programática (PR-L-1047). Loan Proposal Document. Washington, D.C.: BID.
- . 2014. *Efficiency and Transparency in the Public Sector: Advances in Public Procurement in Latin America and the Caribbean (2002-2012)*. Washington, D.C.: BID.
- . De próxima publicación. *La institucionalización de los entes rectores de la contratación pública en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. 2012. *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Beláustegui, V. 2011. *Las compras públicas sustentables en América Latina: estado de avance y elementos clave para su desarrollo*. Red Interamericana de Compras Gubernamentales: Programa ICT4GP. Documento de Trabajo No. 3. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín e International Development Research Centre.
- Bezchinsky, G. y M. López Fernández. 2012. "Compras públicas sustentables en América Latina y el Caribe". En G. Bezchinsky y G. Rozenwurcel, *La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín e International Development Research Centre.
- Breton, A. y P. Salman. 1995. "Are Discriminatory Procurement Policies Motivated By Protectionism?" *Kyklos* 49: 47-68.

- Cangiano, M., T. Curristine y M. Lazare. 2013. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, D.C.: FMI.
- Carter, P. L., J. R. Carter, R. M. Monczka, T. H. Slaughter y A. J. Swan. 2000. "The Future of Purchasing and Supply: A Ten-Year Forecast." *Journal of Supply Chain Management* 36 (4): 14-26.
- Centro de Comercio Internacional (CCI). 2014. *Empowering Women through Public Procurement*. Ginebra: CCI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Unión Europea (CEPAL/UE). 2013. *The Digital Economy for Structural Change and Equality*. Santiago: United Nations. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35954/S2013350_en.pdf?sequence=1.
- Concha, G. y R. Anrique. 2011. "Identificación y sistematización de los impactos de la reforma de las compras públicas de Chile en el nivel municipal". En: G. Bezchinsky y G. Rozenwurcel, *La Economía Política de las Reformas de los Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín e International Development Research Center.
- Evenett, S. J. y B. M. Hoekman. 2004. "Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules". Policy Working Paper 3195. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fay, M. y M. Morrison. 2007. *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gobierno del Reino Unido. 2006. *Procuring the Future: Sustainable Procurement National Action Plan—Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force*. Londres: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Klitgaard, R. 2014. *Addressing Corruption Together*. Documento preparado para el Simposio de la OCDE sobre Asistencia para el Desarrollo contra la Corrupción: Buenas Prácticas entre los Proveedores de Cooperación para el Desarrollo, que se realizó en París el 11 y 12 de diciembre de 2014. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Ladipo, O., Sánchez, A. y J. Sopher. 2009. *Accountability in Public Expenditures in Latin America and the Caribbean, Revitalizing Reforms in Financial Management and Procurement*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Mercosur. Sin fecha. "Protocolo de contrataciones públicas del Mercosur". Mercosur/Cmc/Dec. N° 27/04.
- Moon, M. J. 2005. "E-Procurement Management in State Governments: Diffusion of e-Procurement Practices and Its Determinants". *Journal of Public Procurement* 5 (1): 54-72.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2007. *Integrity in Public Procurement, Good Practice from A to Z*. París: OECD Publishing.
- . 2010. *Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*. París: OECD Publishing.
- . 2011. *Government at a Glance 2011*. París: OECD Publishing. Disponible en: www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf.
- OCDE y BID. 2014. *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2014: Towards Innovative Public Financial Management*. París: OECD Publishing.
- Rozenwurcel, G. y L. Drewes. 2012. *Las PyMES y las compras públicas*. International Development Research Centre. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Santos, M. 2011. "La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en Chile, Brasil y Filipinas". En G. Rozenwurcel y G. Bezchinsky, *La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe*. International Development Research Centre. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Schapper, P. y J. Veiga Malta. 2011. *Public Procurement Reform in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Schapper, P. J. Veiga Malta y D. Gilbert. 2006. "An Analytical Framework for the Management and Reform of Public Procurement." *Journal of Public Procurement* 6 (1&3): 1-26.
- Schick, A. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, D.C.: Instituto del Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.
- Segal, G. y M. Taylor Matthew. 2001. "Electronic Procurement: How Technology is Changing Government Purchasing." E-Brief No. 111. Febrero. Reason Public Policy Institute.
- Transparencia Mexicana. 2012. *A New Role for Citizens in Public Procurement*. Citizens & Markets—A Transparencia Mexicana Initiative. México, D.F.: Transparencia Mexicana.

- UNCTAD/OMC. 2002. "SME and Export-Led Growth: Are There Roles for Public Procurement Programmes? A Practical Guide for Assessing and Developing Public Procurement Programmes to Assist SMEs."
- Unión Europea (UE). 2008. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions". COM (2008) 400 Final. Bruselas: Commission of the European Communities.
- . 2014. "Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of The Council of 26 February 2014 on Public Procurement and Repealing Directive 2004/18/EC." *Official Journal of the European Union*. L.94/65-240. 28 de marzo.
- Volosin, N. 2012. "Transparencia y anticorrupción de las compras públicas en América Latina y el Caribe". En: G. Rozenwurcel y G. Bezchinsky, *Compras públicas en América Latina y el Caribe: diagnóstico y desafíos*. International Development Research Centre. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín. Disponible en: www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Compras%20publicas%20en%20AL%20y%20C.pdf.
- Wyld, D. C. 2001. "The Auction Model: How the Public Sector Can Leverage the Power of e-Commerce through Dynamic Pricing". En M. A. Abramson y G. E. Means (eds.), *E-Government 2001*. Nueva York: Rowman&Littlefield Publishers, Inc.

La eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión financiera pública en América Latina es crítica para el buen manejo de los recursos públicos, la estabilidad fiscal y un desarrollo económico sostenible. Es por esto que todos los países de la región han emprendido reformas de gestión financiera pública en las últimas dos décadas, y si bien se ha logrado un avance importante, aún queda camino por recorrer.

Este libro es una iniciativa conjunta del BID y el FMI para documentar algunas de estas reformas y examinar experiencias concretas, y recoge lecciones extraídas de prácticas efectivas, extensa investigación y el intercambio de experiencias, en particular, en cooperación con el Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL), compuesto por 16 países de la región.

En conjunto, este libro consiste en una valiosa fuente de información e inspiración para investigadores y formuladores de políticas en el área de gestión financiera pública.

Índice

- Capítulo 1. La gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia
- Capítulo 2. Indicadores de eficiencia de las Tesorerías gubernamentales
- Capítulo 3. Gestión de caja y de deuda: interacción, coordinación e integración
- Capítulo 4. Cuenta Única del Tesoro en América Latina: un instrumento esencial para una gestión de tesorería eficiente
- Capítulo 5. Contabilidad pública y credibilidad fiscal
- Capítulo 6. Encontrar los costos de los servicios públicos: el caso del Estado de São Paulo en la implementación de un sistema de costos
- Capítulo 7. Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina: aspectos estratégicos y desafíos pendientes
- Capítulo 8. Compras y contrataciones públicas en América Latina

