



TESORO PÚBLICO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA 2021

JORGE H. DOMPER

Introducción	3
Capítulo 1. Tesoro Público y bienestar social.....	5
Capítulo 2. La organización de los Tesoros modernos	14
2.1 Los Tesoros en Europa contemporánea.....	14
2.2 El Tesoro Norteamericano	16
2.3 Los Tesoros en América Latina	18
2.4 Breve análisis comparado	26
Capítulo 3. La programación financiera y los marcos de gasto de mediano plazo	30
3.1 Identidades relevantes.....	32
3.2 Relaciones entre los sectores económicos	34
3.3 Diseño de la programación financiera	40
3.4 La programación financiera y el presupuesto público	48
Capítulo 4. Caracterización de las reformas recientes en las Tesorerías de América Latina	66
Capítulo 5. Gobierno Abierto	91
Capítulo 6. Indicadores de gestión de Tesorería.....	99
6.1 Principales procesos de una Tesorería Nacional sobre los cuales se pueden plantear indicadores:.....	100
6.2 Relevancia de los tipos de indicadores en función al grado de maduración institucional y evolución tecnológica de las Tesorerías.....	101
6.3 Indicadores de Desempeño de Tesorería.....	102
6.4 Restricciones	104
Capítulo 7. Ética y Responsabilidad fiscal	105
Capítulo 8. En perspectiva.....	116
Bibliografía	122

Introducción

El presente texto tiene como propósito exponer la visión de diferentes autores y la de quien suscribe respecto del alcance y la trayectoria de la administración financiera gubernamental poniendo foco en la gestión del Tesoro.

En un primer momento se reflexiona sobre el origen del Tesoro Público y su evolución en el tiempo como organización concebida para coleccionar recursos por parte de los estados con el fin de satisfacer necesidades colectivas.

Ello implica considerar coyunturas históricas particulares que fueron requiriendo la generación de respuestas más o menos complejas hasta la situación actual caracterizada por un mundo globalizado y altamente interdependiente. En el presente, su gerenciamiento demanda ingentes esfuerzos de coordinación, compromisos de acción y criterios objetivos de evaluación por parte de los países, regiones e instituciones alcanzadas.

La idea de sociedad organizada nos remite a la existencia de administraciones públicas gestionando recursos limitados para la satisfacción de necesidades colectivas.

Cuando comenzamos a profundizar el análisis nos preguntaremos, cuales servicios o bienes públicos debe proporcionar el estado, en que cantidades ha de ofrecerlos, a que costo podría obtenerlos y que sacrificio medido en términos de aportes, impuestos y/o contribuciones está dispuesta la ciudadanía a realizar para obtenerlos

En segundo lugar, se identifican diversos perfiles de las misiones o funciones que asumen las administraciones modernas en respuesta a las obligaciones que deben enfrentar las agencias públicas con responsabilidad en la gestión de los recursos públicos centrándonos en los aspectos financieros.

En tercer término, se presenta un conjunto de identidades contables básicas que sirven para identificar el alcance y la interacción de variables económicas relevantes que afectan y son afectadas por las decisiones de política bajo un esquema de programación financiera de medio término.

En esta oportunidad se analiza la conveniencia de incorporar los marcos fiscales de mediano plazo y los paradigmas de la gestión del presupuesto orientado a resultados para mejorar la calidad de la formulación del presupuesto público anual.

Luego se procura explicar la relación de estos últimos y la gestión de caja de los Tesoros que se deriva de ellos.

A continuación, se estudian las condiciones deseadas para la sana administración de los fondos públicos, indicando objetivos, instrumentos o herramientas y buenas prácticas

que suelen caracterizar tal desempeño en América latina y en la Argentina en las últimas décadas.

Se agregan capítulos referidos a cómo se gestiona el vínculo con la ciudadanía a partir de la iniciativa de gobierno abierto y se evalúan diversos indicadores de la gestión de las tesorerías que puedan colaborar para la adecuada medición de los avances y resultados de un plan de mejoras.

Finalmente, se analiza si la ética y la responsabilidad fiscal tienen un espacio en el análisis y cuáles pueden ser los elementos que deberíamos considerar para gestionar fondos públicos, en un escenario dinámico impactado por nuevos eventos políticos y sociales, así como por el avance tecnológico.

En esta ocasión se ha procedido a actualizar y profundizar los aspectos reseñados precedentemente atendiendo el avance tecnológico, las nuevas circunstancias que afectan la marcha de los gobiernos tales como la crisis sanitaria que enfrenta el mundo y las mejores prácticas internacionales en la materia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación Argentina.

Un especial agradecimiento por los comentarios recibidos a Carlos Pimenta, Guillermo Shweinheim, Miriam Lemus y Raúl Rigo. También vaya un cálido reconocimiento por los arreglos de edición a Juan Szawarniak.

Capítulo 1. Tesoro Público y bienestar social

La historia remite a la Roma antigua para encontrar el primer antecedente institucional del Tesoro Público.

La Aerarium Populi Romani fue el depósito de los documentos de Estado y de su Tesoro de bronce, plata y oro. Estaba bajo la vigilancia de los cuestores nombrados por las curias o comunidades tribales de la antigua Roma y se ubicaba físicamente debajo del templo de Saturno en Roma.

Actualmente erario es sinónimo de fisco, pero en la antigua Roma no lo era. El fiscus (fisco), en esos tiempos, era el Tesoro particular de los emperadores romanos, o sea un conjunto de bienes privados, mientras que el erario era un patrimonio público.

Los principales ingresos (tributum) del Aerarium tenían origen en contribuciones que debían realizar las comunidades sometidas a Roma como contraprestación por trabajar las tierras del imperio y otros trofeos provenientes de las campañas militares.

Augusto desarrolló progresivamente otras cajas de impuestos; así, en 4 a. C. creó el Aerarium Militaris para pagar el premio en metálico establecido para los militares que se licenciaban al cumplir el período prescrito de servicio; poco antes se había configurado el Patrimonium Caesaris, o caja a la que afluían los impuestos de las provincias imperiales, y el Patrimonium rei privatae o fortuna personal del emperador, que se nutría con las propiedades personales del emperador.

En un principio, la recaudación estuvo a cargo de corporaciones privadas, llamadas Societates publicanorum o publicanos, que realizaban su tarea con apoyo de las fuerzas públicas.

A raíz de los desmanes generados por su intervención fueron sustituidas por procuradores ecuestres nombrados por el emperador, y dotados de capacidad y personal para poder realizar estas funciones.

La posición hegemónica del Imperio dejaba poco espacio para la participación popular en el proceso de asignación el cual estaba signado por el mantenimiento de capacidad militar del imperio.

Será con el advenimiento de las repúblicas democráticas que siguieron a la revolución francesa y la filosofía del Estado del Bienestar Social en el siglo XX durante el periodo de postguerra que comienza la migración de esquemas fiscales orientados a la recaudación para sostener la expansión o el sostenimiento de las monarquías y/o de los imperios a un sistema burocrático basado en administraciones públicas donde la asignación de los recursos públicos se resuelve en ámbitos legislativos que representan la voluntad popular.

El derecho presupuestario francés afirmará principios básicos que adquieren entonces validez universal tales como los de legalidad, anualidad, universalidad, especificidad de los gastos y el de equilibrio los cuales servirán de base para desarrollar las teorías sobre administración financiera moderna.

Tesoro Público o erario refiere a la Hacienda Pública de los estados contemporáneos.

Según la biblioteca virtual del Banco de la República de Colombia¹ “Cuando se habla de hacienda pública, el concepto se puede definir desde tres puntos de vista diferentes:

El primero la define como los recursos disponibles por parte del Estado y las entidades públicas para el cumplimiento de sus actividades y proyectos. El segundo como el conjunto de entidades públicas que tienen encomendado gestionar los ingresos que recibe el Estado. El tercero, que corresponde al más común de todos, como la disciplina que se encarga del estudio de los objetivos del sector público y la forma como se pueden lograr éstos con unos recursos limitados.

Analizando un poco más el tercer punto de vista, vemos que, para lograr sus objetivos, las entidades públicas deben realizar tres actividades sustantivas: obtención de ingresos y otros recursos, ejecución y control de los gastos e inversiones y, finalmente, elaboración y posterior control del presupuesto necesario para realizar las actividades propuestas.

En general, el estudio que lleva a cabo la disciplina de la hacienda pública busca lograr tres objetivos fundamentales: la redistribución para dar un mayor bienestar a la población por medio de una distribución más equitativa de los recursos, la estabilidad y, por último, el desarrollo de la economía, objetivos que, si se cumplen, permiten el buen desempeño presente y futuro del país.”

El bienestar social es un conjunto de elementos que permite al individuo poseer un nivel de calidad de vida. En el mismo término engloba riqueza monetaria (bienestar económico), acceso a bienes y servicios, libertad, placer, innovación, salud mental, entre otros.

Basado en la versión más reciente del Índice de Desarrollo Humano realizado por la ONU, la corporación Wall St. 24/7 identificó los países más y menos favorables para vivir considerando tres dimensiones del progreso humano: a) tener una vida larga y saludable (incorporando el dato de la expectativa de vida al nacer), b) poseer una buena base educativa (calculando el promedio de años de escolarización previsto), y c) disfrutar de un buen nivel de calidad de vida (determinado por el PIB per cápita).

¹ <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo35.htm> accedido al portal el 10/10/2014

Por su parte, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) ha identificado once aspectos como esenciales para el bienestar en términos de las condiciones materiales de vida (empleo, ingresos, vivienda) y la calidad de vida (comunidad, educación, equilibrio laboral-personal, medio ambiente, participación ciudadana, salud, satisfacción ante la vida y seguridad) y con él se elabora el Índice para una Vida Mejor.

Cada tema se basa en uno o más indicadores específicos. Por ejemplo, el tema de Empleo usa cuatro mediciones distintas: la tasa de empleo, los ingresos personales, la tasa de desempleo a largo plazo y la seguridad laboral.

Adicionalmente, estudios recientes demuestran que una vez alcanzado un nivel medio de ingresos un aumento de riqueza no se traduce necesariamente en mayor felicidad.

Podríamos interpretar entonces, que los rendimientos marginales del ingreso en términos de felicidad son decrecientes y surgen otros factores que compiten para su crecimiento.

Por otra parte, un aspecto que condiciona el desarrollo de los países y por ende el bienestar de su población, es la inversión en infraestructura.

Recientes estudios del Foro Económico Mundial establece múltiples parámetros para definir la calidad de la infraestructura.

Entre otros, incluye la existencia y mantenimiento adecuado de una red de carreteras y ferrocarriles, el acceso al agua y saneamiento básico, la disponibilidad de conexiones aéreas y marítimas, la calidad y extensión del sistema de electrificación.

También son importantes la prevalencia de las conexiones a internet y la disponibilidad de la telefonía móvil.

En definitiva, la existencia de buenas redes de telecomunicaciones es crucial para el desarrollo.

Respecto de la participación del sector privado en la acumulación del stock de capital en décadas anteriores se pensó que el capital empresarial supliría en la región la incapacidad del Estado para adelantar todas esas obras.

"Definitivamente el sector privado seguirá jugando un papel clave en el desarrollo de la infraestructura, pero hay que tener prudencia frente al espejismo de que el sector privado va a resolver todos los problemas", aseguraba Eric Lancelot (2016) a la BBC, experto en transporte del Banco Mundial.

Podríamos inferir entonces, que niveles crecientes de crecimiento económico juntamente con la expansión de los derechos y/o libertades individuales favorecen la

sensación de bienestar de la población y que para que ello sea posible los gobiernos deberían promover la inversión en infraestructura y educación prioritariamente como mecanismo para facilitar la inversión en recursos físicos y humanos.

La pandemia que está transitando el mundo en relación al COVID 19 interpela a los gobiernos respecto del rol del estado en la redistribución del ingreso y en la definición de las asignaciones presupuestarias destinadas a la atención de las políticas sanitarias y el cuidado de la biodiversidad.

Es decir que el presente y el futuro de la administración del Tesoro Público está embebido en demandas sociales crecientes sobre bienes públicos colectivos cada vez más sofisticados.

En tal sentido, Fonrouge (2004) afirma que... “El Estado debe cumplir funciones complejas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de los objetivos, a las erogaciones, a la obtención de medios para atenderlas - pecuniarios o en especie- y a la gestión y manejo de ellos, cuyo conjunto constituye la actividad financiera. Dicho, en otros términos, es el conjunto de operaciones del Estado, que tiene por objeto tanto la obtención de recursos como la realización de gastos públicos necesarios para movilizar las funciones y servicios que satisfagan las necesidades de la comunidad”.

Se puede decir también que son los actos y acciones del Estado para la consecución de los recursos con lo que el estado ha de cumplir con sus fines, consistente en la satisfacción de las necesidades de la colectividad, pudiéndose decir que la actividad financiera es la que hace posible el cumplimiento del objetivo del estado.

Según Villegas (2003): “Las finanzas públicas, en su concepción actual y genéricamente, tienen por objeto examinar como el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos”.

En la actividad financiera del Estado se encuentran involucrados diversos factores y aspectos, cada uno de los cuales constituye el objeto de estudio de una ciencia especial. Entre los que se encuentran el aspecto económico, aspecto político, aspecto técnico, aspecto jurídico.

Aspecto económico: La actividad financiera importa el manejo del flujo del dinero público, tanto por concepto de ingreso público como por la vía del gasto público.

Aspecto político: El aspecto político es decisivo en cuanto a señalar cuáles deben ser los objetivos perseguidos por el Estado, neutralismo, intervencionismo, dirigismo, planificación, estatización de los medios de producción, etc.

Aspecto teórico: Corresponde a la técnica financiera discernir y decidir, entre los diferentes instrumentos financieros, cual es el más apropiado para obtener el objetivo perseguido.

Aspecto jurídico: Determinado el instrumento financiero, entra a actuar la rama jurídica que identifica a que normativa se encuentra sometido el referido instrumento y su implementación.

Considerando la clasificación de Musgrave (1959) la Hacienda Pública moderna se ocupa de objetivos fundamentales: la redistribución, la estabilidad y el desarrollo económico”, como ya hemos mencionado.

En ese contexto la Administración Pública se define como el conjunto de organizaciones públicas dirigidas por el Gobierno que realizan las funciones administrativas del Estado con el propósito de atender y satisfacer las necesidades públicas que la iniciativa privada no puede o no quiere atender, todo ello tan de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible.

Según Jiménez, “la llamada Hacienda Pública clásica, que para nuestros efectos hemos de catalogar como el acervo teórico de las finanzas públicas estuvo acogida con anterioridad a la Primera Guerra Mundial, concebía el papel de las finanzas públicas de manera similar a como entendía el del Estado por aquella época: un mínimo de intervención en la actividad económica y un máximo de neutralidad frente al comportamiento de los agentes económicos. Por lo tanto, el objeto de las finanzas públicas se reducía a estudiar la manera de financiar convenientemente la dotación de los pocos bienes colectivos que exigían las condiciones de la época.

La amplitud de la provisión de bienes colectivos que debe atender el Estado es un concepto que ha ido variando con el correr del tiempo. Podríamos decir, inclusive, que ha cambiado dramáticamente en el presente siglo.Hoy la cantidad y calidad de bienes colectivos que debe suministrar el Estado es infinitamente mayor.

La amplitud del concepto de intervención del Estado, el desarrollo tecnológico, la urbanización arrolladora y la consiguiente masificación de los servicios públicos que es necesario proveer, hacen que la Hacienda Pública moderna deba ocuparse de una primera área de estudio (provisión de bienes colectivos) inmensamente más compleja y amplia que la que encaraba en el siglo pasado.

A raíz de la difusión de las tesis keynesianas se inició también un proceso conceptual tendiente a precisar cuál era el papel que desempeñaba la política fiscal en el comportamiento macroeconómico.

Al lado de la función de la Hacienda Pública, asociada a la estabilidad económica propiamente dicha -función que ha sido más elaborada por la literatura especializada de

los países altamente industrializados- surge modernamente una nueva función de la Hacienda Pública de especial interés para un país como Colombia, continua Jiménez, a saber, su papel en el proceso de desarrollo.

Los países en vía de desarrollo corren el riesgo de afrontar desequilibrios macroeconómicos tanto de origen interno como de origen externo, los cuales pueden estancar o desacelerar su desarrollo económico. Las finanzas públicas desempeñan un papel importante para evitar o para atenuar estos procesos de desequilibrio macroeconómico.”

Por otra parte, Stiglitz (2006) señala que “con el transcurso de los años, el centro de atención de las finanzas públicas se ha desplazado drásticamente. En algún momento, se trataba rigurosamente de lo que declaraba el término: las formas a través de las cuales los gobiernos debían generar dinero para financiar las actividades públicas”.

A mediados del siglo XX continúa diciendo, “las nuevas finanzas públicas de ese momento debían lidiar con la interacción entre finanzas públicas nacionales y locales y debían definir qué actividades deberían realizarse a nivel nacional y cuáles a nivel local”.

Luego llama la atención sobre las restricciones que la globalización impone al carácter redistributivo de las Finanzas Públicas indicando que “Las finanzas públicas diferían fundamentalmente cuando los factores (trabajo y capital) podían escoger donde residir que cuando tales factores no eran móviles. Sin embargo, debido a la creciente movilidad de los factores, la redistribución puede complicarse. En el caso extremo, no había cabida para la redistribución, tema en que se centró el discurso sobre las finanzas públicas tradicionales.

Después de haber formalizado el concepto de bienes públicos locales, era natural extender el proceso a los bienes públicos globales, es decir, bienes cuyos beneficios devengan en favor de cualquiera que viva en alguna parte del mundo.

No existe una teoría perfecta ni un conjunto de instituciones de buen funcionamiento que reflejen una interpretación común de la función que debe cumplir la acción colectiva. Por el contrario, hay un sinnúmero de desafíos y las autoridades nacionales ahora deben tomar en cuenta el mundo exterior cada vez que formulan sus políticas tributarias y relativas al gasto. Con empresas móviles, deben preocuparse de la forma en que tales políticas afectan la competitividad de las inversiones en su país.

En respuesta a la necesidad de disponer de esta acción colectiva, hemos creado un sistema de gestión pública mundial sin un gobierno mundial, una especie de mosaico de instituciones y acuerdos con diferentes niveles de eficacia y eficiencia a la hora de hacerse cargo de la necesidad de acción colectiva en sus propios ámbitos.

Comprender estas fallas públicas es tan importante como comprender las fallas de mercado. Así como la economía política se ha transformado en una parte importante de las finanzas públicas estándares a nivel nacional, también debería serlo para el ámbito internacional.

Una de las áreas más importantes en las cual se evidencian fallas de mercado es el medio ambiente. Sin intervención gubernamental, las empresas y los hogares carecen de incentivos para frenar sus niveles de contaminación. Las nuevas finanzas públicas están preocupadas por las externalidades globales, en este caso los problemas globales del medio ambiente, siendo el cambio climático el más importante”.

Por su parte, Mark Malloch Brown (2006) señala que “las finanzas públicas—ámbito que a menudo se percibe como sujeto a demasiadas reglas y estancado—están viviendo un proceso de innovación muy dinámico.

Surgen nuevos enfoques y tecnologías para la financiación que podrían permitirnos ir en pos de objetivos de políticas públicas en forma más eficiente, con menores costos y mayores beneficios en materia de bienestar.

Estos nuevos enfoques y herramientas, que suelen involucrar asociaciones público-privadas fundadas en las fortalezas comparativas de todos sus socios, permiten gestionar mejor los riesgos (lo cual evita crisis onerosas), manejar los recursos de manera más sustentable (de modo de impedir la pérdida adicional de recursos), mejorar la comprensión de los incentivos (lo cual motiva a los actores a acatar acuerdos y seguir reglas) y aprovechar mejor el financiamiento y la iniciativa privada (situación que permite abordar desafíos que, de lo contrario, no podrían enfrentarse o financiarse)”.

De acuerdo a Inge Kaul y Pedro Conceicao (2006) en el ámbito nacional “El rediseño de las finanzas públicas en respuesta al nuevo equilibrio entre los mercados y los estados es un proceso bastante consolidado en todo el mundo y ha sido profusamente investigado y documentado (ver, por ejemplo, Salamon (2002b). Aspectos como la subcontratación, la adopción de soluciones privadas para las externalidades y el financiamiento privado de proyectos del sector público, entre otros, están comenzando a aparecer en los libros de texto sobre finanzas públicas (ver, por ejemplo, Bailey [1995] 2002, 2004; Hillman, 2003; y Rosen, 2005).”

Como corolario de lo hasta aquí expuesto, puede inferirse que el estudio de la Hacienda Pública está ampliando permanentemente sus fronteras superando la clásica intervención del estado con el objeto de proveer bienes públicos locales o nacionales a una más compleja donde surge la necesidad de gestionar bienes colectivos globales entre diferentes estados mediante la coordinación de acciones a nivel internacional. A la vez, en el ámbito de las finanzas territoriales o regionales emergen figuras jurídicas

nuevas para asociar los esfuerzos técnicos y económicos de los sectores público y privado con el objeto de hacer más eficiente y económica dicha intervención.

Adicionalmente, según Tapscott y David Agnew (1999)², “a los gobiernos se les exige cada vez más una mayor interacción con la ciudadanía, en condiciones diferentes a las que han existido hasta ahora. El derecho universal al acceso libre, oportuno y equitativo de la información de Estado, así como la obligación del Estado de proveer dicho acceso se ha extendido y fortalecido como consenso y cuyas características pueden resumirse en los siguientes términos:

- Las nuevas tecnologías de red tiende a reducir las barreras que separan las diferentes ramas del Estado y a los Estados entre ellos, organizándose la prestación de servicios en torno a las necesidades de los usuarios finales (ciudadanos).
- Las nuevas redes de gobierno, sociedad civil y mercado tenderán a re-definir el carácter de los servicios públicos, al desaparecer los límites entre funciones o instituciones, quedando centrada la actividad en quien mejor pueda agregar y crear valor.
- Un gobierno centrado en los ciudadanos tenderá a crear nuevas funciones para éstos y un papel más destacado para el compromiso ciudadano, a medida que los sistemas de gestión pública reincorporen a la ciudadanía, pasando de una democracia “difundida” a un modelo más personal e inmediato.
- A efectos de la elaboración de medidas de política y prestación de servicios, los ciudadanos podrán participar directa y ampliamente en la forma de decisiones y la creación de valor; se reemplazará el sistema de dirección impuesto desde arriba que caracteriza a los gobiernos.
- El modo habitual de funcionamiento de los gobiernos tendrá que ser el asociativo, lo cual deberá producir un verdadero cambio en el concepto tradicional de lo que se entiende por responsabilidad y gestión pública, permitiendo una amplia colaboración entre instituciones y agentes públicos y privados.

Los mismos autores indican que, por otra parte, en un ambiente de creciente globalización e interdependencia económica, es claro que los gobiernos necesitan urgentemente aumentar su credibilidad en el ámbito nacional e internacional para asegurar una estabilidad macroeconómica, mayor inversión y crecimiento de alta calidad, ello ha hecho de la buena gestión fiscal un requerimiento de vital importancia.

Los logros fiscales conllevan una exigencia adicional, esta es, que una buena gestión financiera del sector público no sólo debe ser entendida como la ejecución de una

² <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/1999/12/pdf/tapscott.pdf> accedido el 21/10 /2014

administración eficiente con sólidas finanzas públicas, sino que también debe ser transparente en sus prácticas.”

En este contexto desafiante se procura establecer un relato que permita revisar algunas morfologías que adoptan las organizaciones públicas para articular tareas vinculadas con la actividad financiera.

Capítulo 2. La organización de los Tesoros modernos

2.1 Los Tesoros en Europa contemporánea

La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera de **España** (con rango de Subsecretaría) se encuentra adscrita a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del Ministerio de Economía y Competitividad, estando sus funciones reguladas en el Real Decreto 345/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Competitividad.

Entre otras, las competencias encomendadas a la Subsecretaría General del Tesoro y Política Financiera son:

- La gestión de la Tesorería del Estado, pagos en el exterior, avales del Estado, acuñación de moneda y ordenación central de pagos la autorización y control de las cuentas del Tesoro Público y la gestión de la Caja General de Depósitos.
- El estudio, propuesta y gestión del endeudamiento del Estado y riesgos financieros de la cartera de Deuda del Estado y la promoción de la distribución y liquidez de dicha Deuda.
- La dirección y desarrollo de la política financiera y la elaboración y tramitación de las disposiciones relativas a las entidades financieras y de crédito, a los mercados de valores, a los sistemas e instrumentos de pago y al régimen de sociedades cotizadas y buen gobierno corporativo, y a los movimientos de capitales y transacciones económicas con el exterior.
- Las competencias de prevención del blanqueo de capitales establecidas en la Ley 19/1993, del 28 de diciembre y las funciones de investigación e inspección para prevenir infracciones del régimen jurídico de movimientos de capitales y transacciones económicas con el exterior.
- La coordinación de todos los temas monetarios y financieros en el Comité Económico y Financiero de la Unión Europea.

Por su parte en **Francia**, la Agence France Trésor (AFT) se define como el organismo encargado de la gestión de la deuda pública y de la tesorería del Estado francés.

Su creación tuvo lugar el 8 de febrero de 2001 por Orden del Ministerio francés de Economía, Finanzas e Industria, en forma de servicio con competencia nacional (SCN) bajo la autoridad del Director del Tesoro (denominado hoy "Director General del Tesoro y Política Económica).

La creación de la agencia de la deuda pública tuvo lugar en el marco de la reforma del Estado y su objetivo es modernizar la gestión de su deuda y su tesorería.

Entre sus compromisos debe asegurar la continuidad financiera del Estado y gestionar la tesorería del Estado y de los corresponsales del Tesoro en las mejores condiciones para preservar los intereses del contribuyente.

Las finalidades de la gestión de tesorería del Estado quedaron confirmadas por el Consejo Constitucional, en su resolución del 29 de diciembre de 2003.

“La obligación de información previa instituida por la ley referida apunta a mejorar la previsión de las operaciones importantes en torno a la cuenta del Tesoro para potenciar la gestión de la tesorería del Estado utilizando de manera más activa los fondos depositados en ella por los entes territoriales y sus entidades públicas; que así esa obligación contribuye al buen uso del dinero público, que es una exigencia de valor constitucional, que al mismo tiempo debe impedir que un saldo negativo se produzca en la cuenta del Tesoro, con lo cual se cumple el artículo 101 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea que prohíbe que Banque de France otorgue anticipos a los organismos públicos”. Así se destacan y se consagran en el plano jurídico los dos objetivos que lleva consigo la acción del tesorero del Estado: garantizar su continuidad financiera y gestionar de manera activa sus disponibilidades.

En el plano financiero, la tesorería del Estado está formada por el saldo de todos los movimientos financieros ejecutados por los 5.500 contadores públicos que disponen cada uno de una o varias cuentas de operaciones. Esos movimientos son centralizados en tiempo real por Banque de France, en su función de tenedor de cuenta del Estado, en una cuenta única, denominada “cuenta del Tesoro”.

En la práctica, los movimientos financieros recogidos en la cuenta del Estado corresponden a las operaciones:

- de los presupuestos del Estado, trátase de los ingresos tributarios y para tributarios y de los gastos de funcionamiento o de inversiones;
- de los corresponsales del Tesoro, es decir, de los organismos que están obligados a depositar sus fondos ante el Estado (entes locales, entidades públicas nacionales o locales);
- de la propia Agence France Trésor, por concepto de la financiación del Estado a medio y largo plazo y de la gestión de su tesorería (amortizaciones de la deuda que llega a vencimiento, pago de intereses, garantías, emisiones de deuda, recompra de títulos, préstamos, operaciones de repos...).

En el caso de **Italia**, el Departamento de Hacienda, está encabezado por el Director General del Tesoro, lleva a cabo actividades de apoyo técnico a las opciones de política económica y financiera del Gobierno, elabora estrategias macroeconómicas y de los

documentos de programación más relevantes. Las competencias del Departamento se refieren en particular a:

- Análisis de los problemas económicos, monetarios y financieros nacionales e internacionales;
- Unión Europea y las cuestiones económicas y financieras internacionales;
- Elaboración de las direcciones de planificación económica y financiera, en relación con las limitaciones de convergencia y de estabilidad resultantes de Italia que pertenece a la Unión Europea;
- La cobertura de las necesidades financieras, el endeudamiento, la gestión de nacionales y extranjeros de la deuda pública y las transacciones financieras, así como el análisis de las tendencias y flujos relativos;
- Reglamentación del sistema financiero y bancario y la supervisión de las instituciones bancarias;
- Actividades de monitoreo relacionadas con el mercado de divisas, lavado de dinero y la lucha anticorrupción;
- La gestión financiera de las acciones del Estado, el ejercicio de los derechos de los accionistas, la transferencia y la colocación de los fondos del Estado en el mercado financiero;
- Consulta para las actividades previas a la resolución del CIPE (Comité Interministerial de Planificación Económica) y el cumplimiento con respecto a los aspectos para los que el Departamento es competente;
- Gestión de la movilidad interna dentro del Departamento y personal especializado de formación.

2.2 El Tesoro Norteamericano

En el caso de los EEUU el Departamento del Tesoro es el organismo ejecutivo responsable de promover la prosperidad económica y de garantizar la seguridad financiera de los Estados Unidos.

Entre los principales objetivos figuran el mantener una economía fuerte y crear oportunidades económicas y laborales mediante la promoción de condiciones que permitan el crecimiento económico y la estabilidad en el país y en el extranjero; fortalecer la seguridad nacional por medio de la lucha contra las amenazas y proteger la integridad del sistema financiero; y administrar eficazmente las finanzas y los recursos del Gobierno de los EE.UU.

El Departamento del Tesoro opera y mantiene sistemas que son críticos para la infraestructura financiera de la Nación, como la producción de monedas y divisas, el

desembolso de pagos al público estadounidense, la recaudación de ingresos y el préstamo de fondos necesarios para administrar el gobierno federal.

El Departamento trabaja con otras agencias federales, gobiernos extranjeros e instituciones financieras internacionales para fomentar el crecimiento económico global, elevar el nivel de vida y, en la medida de lo posible, predecir y prevenir crisis económicas y financieras.

El Departamento del Tesoro también desempeña un papel fundamental y de gran alcance en la mejora de la seguridad nacional mediante la implementación de sanciones económicas contra las amenazas extranjeras a los EE. UU., la identificación y el objetivo de las redes de apoyo financiero de las amenazas a la seguridad nacional y la mejora de las salvaguardas de los sistemas financieros.

El Departamento del Tesoro está compuesto por dos secciones principales: las oficinas departamentales y las oficinas operativas. Las Oficinas departamentales son ante todo responsables de la formulación de las políticas y de la gestión del Departamento como un todo, mientras que las Oficinas operativas ejecutan las operaciones específicamente asignadas al Departamento. Las funciones básicas del Departamento del Tesoro incluyen:

- La gestión de las finanzas federales;
- La recaudación de impuestos, derechos y dineros pagados y adeudados a los EE.UU. y el pago de todas las facturas de los EE.UU.;
- Dinero y acuñación;
- La administración de cuentas públicas y de la deuda pública;
- La supervisión de los bancos y de las instituciones de ahorro nacionales;
- El asesoramiento sobre políticas financieras, monetarias, económicas, comerciales y fiscales nacionales e internacionales;
- Hacer que se cumplan las leyes federales financieras y fiscales;
- La investigación y enjuiciamiento de los evasores de impuestos y de los falsificadores.

Las Oficinas Departamentales están compuestas por divisiones encabezadas por Subsecretarios, un Consejero General o Inspectores Generales que reportan al Secretario a través del Subsecretario, el Subsecretario de Asuntos Internacionales, el Subsecretario de Finanzas Nacionales o el Subsecretario de la Oficina de Terrorismo e Inteligencia Financiera. La mayoría de estas divisiones están ubicadas dentro del edificio

principal del Tesoro en Washington, D.C. Las oficinas constituyen el 98% de la fuerza laboral del Tesoro, que asciende a aproximadamente 125.000 personas.³

El Departamento del Tesoro en EEUU sería el correspondiente a los ministerios de Economía y Finanzas en América Latina.

La Oficina del Servicio Fiscal bajo el Departamento del Tesoro (El Bureau of the Fiscal Service), reúne las características más relevantes de las tesorerías en América Latina y el Caribe y se formó a partir de la consolidación del Servicio de Gestión Financiera y la Oficina de la Deuda Pública.

Su misión es promover la integridad financiera y la eficiencia operativa del gobierno de los EE. UU. a través de servicios de contabilidad, financiamiento, cobranza, pagos y otros servicios administrativos y de tecnología de la información rentables y de calidad a través de un modelo de servicio compartido.⁴

2.3 Los Tesoros en América Latina

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de **México** tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido, que fortalezca el bienestar de las y los mexicanos.

La Tesorería de la Federación (TESOFE), por mandato legal, debe proporcionar a la Federación los servicios de tesorería y de vigilancia de fondos y valores. Tiene como objetivo administrar con eficiencia, eficacia y transparencia los fondos y valores propiedad del Gobierno Federal y los que están bajo su cuidado, así como proporcionar información oportuna para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Para el efecto realiza las siguientes funciones:

- Recibir, concentrar y custodiar todos los fondos y valores producto de la aplicación de la Ley de Ingresos en coordinación con el Sistema de Administración Tributaria y por otros conceptos que deba recibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena.
- Ejecutar todos los pagos que se le instruyen y que están autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Administrar todos los recursos financieros del Gobierno Federal depositados en el Banco de México, la banca comercial y la banca de desarrollo.

³ [Home.treasury.gov](https://www.treasury.gov) al 16/06/2021

⁴ <https://www.fiscal.treasury.gov/about.html>

- Participar en la emisión de certificados y bonos de deuda pública en coordinación con la Unidad de Crédito Público, responsable del manejo de la deuda.
- Proporcionar servicios de administración de depósitos por garantías y depósitos de dependencias, entidades públicas, fideicomisos y otros.
- Requerir y llevar la cuenta del movimiento de los fondos del Gobierno Federal, así como rendir cuentas de sus propias operaciones de ingresos, egresos e inversiones.
- Calcular y proyectar el flujo de fondos del Gobierno Federal para determinar el nivel de disponibilidades de caja.
- Apoyar, en las materias de su competencia, la coordinación de acciones que efectúen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de que incidan en el movimiento de fondos federales y su comprobación.
- Realizar actos de vigilancia para comprobar el funcionamiento adecuado de las oficinas que recaudan, manejan, administran o custodian fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los auxiliares de Tesorería y a los servidores públicos, a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas.
- Asistir jurídicamente todos los actos que realiza la Tesorería de la Federación y a las dependencias de la Administración Pública Federal en las materias competencia de la Tesorería de la Federación.
- Hacer efectivas las garantías a favor del Gobierno Federal y realizar los demás actos relacionados con éstas.
- Ejercer los derechos patrimoniales de los valores que representen inversiones financieras del Gobierno Federal y transferir al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes los créditos no fiscales que se radiquen en la Tesorería de la Federación, así como los bienes que se pongan a disposición de la misma.

La Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del **Perú** es el órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas, rector del Sistema Administrativa Nacional de Endeudamiento Público y del Sistema Administrativo Nacional de Tesorería, con autoridad técnico-normativa a nivel nacional; encargado de proponer las políticas y diseñar las normas y procedimientos para la administración integrada de los activos y pasivos financieros, incluyendo la regulación del manejo de los fondos públicos y de la deuda pública.

Es el órgano encargado de programar, presupuestar, negociar, registrar, controlar, contabilizar, y coordinar la aprobación de las operaciones de endeudamiento público y administración de deuda. Es el encargado de centralizar la disponibilidad de los fondos públicos, programar y autorizar los pagos y movimiento de fondos en función al Presupuesto de Caja del Gobierno Nacional.

Asimismo, es el encargado de diseñar las estrategias y políticas para la gestión y valoración de riesgos financieros, operativos y contingentes fiscales de naturaleza jurídica y contractual, o derivados de desastres naturales.

Son funciones de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público las siguientes:

- Ejercer la rectoría del Sistema Administrativo Nacional de Endeudamiento Público y del Sistema Administrativo Nacional de Tesorería;
- Proponer las políticas, dictar las normas y establecer los procedimientos para la administración integrada de activos y pasivos;
- Administrar integradamente los activos y pasivos;
- Proponer la política y dictar normas para regular la administración de los fondos públicos como Órgano rector del Sistema Administrativo Nacional de Tesorería, coordinando los aspectos de política fiscal del movimiento efectivo de los fondos públicos;
- Programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión de Tesorería;
- Elaborar el Presupuesto de Caja, y establecer normas que orienten la programación de caja a nivel descentralizado;
- Proponer la política y dictar normas para regular el manejo de la deuda pública como Órgano rector del Sistema Administrativo Nacional del Endeudamiento;
- Registrar la deuda pública del Gobierno Nacional y de sus Aavales;
- Emitir certificados de registro de contratos celebrados en el marco del Sistema Administrativo Nacional de Endeudamiento que evidencien el reconocimiento de deuda pública;
- Desarrollar Operaciones de Administración de Pasivos;
- Actuar como agente financiero único del Gobierno Nacional;
- Realizar el seguimiento y control de los gastos devengados, girados y pagados durante la ejecución presupuestal, y el seguimiento de los ingresos recaudados;
- Evaluar la gestión de tesorería;
- Conducir la gestión de riesgos, y diseñar y proponer las políticas, directrices y estrategias de gestión de riesgos financieros, operativos y contingentes fiscales de naturaleza jurídica y contractual, o derivados de desastres naturales;
- Cuantificar y valorar los diferentes riesgos financieros, operativos y contingentes fiscales de naturaleza jurídica y contractual a los que esté expuesto el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), así como del cumplimiento de los planes, procedimientos, y límites para la gestión de los diversos riesgos;
- Identificar y monitorear los riesgos financieros, operativos y contingentes fiscales de naturaleza jurídica y contractual a los que esté expuesto el MEF;
- Atender los requerimientos de la Oficina General de Enlace MEF, de acuerdo a sus competencias; y,
- Las demás que le asigne el Viceministro de Hacienda.

El Tesoro Público en Perú comprende la administración centralizada de los recursos financieros por toda fuente de financiamiento generados por el Estado y considerados en el presupuesto del Sector Público, por parte del nivel central y de las oficinas de tesorerías institucionales, de manera racional, óptima, minimizando costos y sobre la base de una adecuada programación.

El Ministerio de Economía es el organismo que en la estructura administrativa de la República Federativa del **Brasil** se encarga básicamente de la formulación y aplicación de la política económica.

La Medida Provisional 870, del 1 de enero de 2019, estableció la nueva estructura del gobierno federal.

Dentro de la organización de los órganos de la Presidencia de la República y de los ministerios, se creó el Ministerio de Economía, integrando atribuciones de los ministerios de Hacienda, Planificación, Desarrollo y Gestión, Industria, Comercio Exterior y Servicios y Trabajo.

El Ministerio de Economía es responsable de los siguientes asuntos:

1. moneda, crédito, instituciones financieras, capitalización, ahorro popular, seguros privados y pensiones privadas abiertas y cerradas;
2. política, administración, inspección y recaudación tributarias y aduaneras;
3. administración y contabilidad de las finanzas públicas;
4. administración de la deuda pública interna y externa;
5. negociaciones económicas y financieras con gobiernos, organizaciones multilaterales y agencias gubernamentales;
6. precios generales y tarifas públicas y administradas;
7. inspección y control del comercio exterior;
8. preparación de estudios y encuestas para monitorear la situación económica;
9. autorización, sujeta a las atribuciones del Consejo Monetario Nacional:
 - a) la distribución gratuita de premios como publicidad cuando se realice mediante sorteo, vale regalo, concurso u operación similar;
 - b) operaciones de consorcios, fondos mutuos y otras formas de asociación similares que tengan como objetivo la adquisición de activos de cualquier naturaleza;
 - c) la venta o promesa de venta de bienes al por menor, mediante oferta pública y con recibo anticipado, total o parcial, del precio;

d) la venta o promesa de venta de derechos, incluidas las acciones de propiedad de entidades civiles, tales como hospital, motel, club, hotel, centro de recreación o alojamiento y organización de servicios de cualquier naturaleza, con o sin prorrateo de los gastos de mantenimiento, previa oferta pública y con pago anticipado del precio;

e) la venta o promesa de venta de terrenos adjudicados a plazos mediante sorteo; y

f) la explotación de loterías, incluyendo sorteos y otros tipos de loterías llevadas a cabo por entidades promotoras de carreras de caballos;

10. bienestar;

11. pensión complementaria;

12. formulación de la planificación estratégica nacional y preparación de subsidios para la formulación de políticas públicas de largo plazo orientadas al desarrollo nacional;

13. evaluación de los impactos socioeconómicos de las políticas y programas del gobierno federal y elaboración de estudios especiales para la reformulación de políticas;

14. elaboración de estudios y encuestas para el seguimiento de la situación socioeconómica y la gestión de los sistemas cartográficos y estadísticos nacionales;

15. preparación, seguimiento y evaluación del plan de inversiones plurianual y los presupuestos anuales; dieciséis. viabilidad de nuevas fuentes de fondos para planes gubernamentales;

17. formulación de lineamientos, coordinación de negociaciones y seguimiento y evaluación de financiamiento externo para proyectos públicos con organismos multilaterales y agencias gubernamentales;

18. coordinación y gestión de los sistemas federales de planificación y presupuesto, personal civil, organización y modernización administrativa, administración de información y recursos de información y servicios generales;

19. formulación de lineamientos, coordinación y definición de criterios de gobierno corporativo para empresas estatales federales;

20. gestión de activos; entre otros.

En particular, por Decreto N° 92.452, de 10 de marzo de 1986 se crea, en el Ministerio de Hacienda ahora Economía, la Secretaría de Hacienda de la Nación (STN), como uno de los órganos centrales de planificación, coordinación y control financiero, directamente subordinado al Ministerio de Hacienda, con las siguientes funciones:

I - La Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Programación Financiera (CPF), órgano central del Sistema de Programación Financiera del Tesoro Nacional (Decreto n° 64.441 / 69, artículos 1, 3, 4 y 5, y Decreto n° 84.362 / 79, artículo 15); y

II - Del órgano central de los Sistemas de Administración Financiera, Contabilidad y Auditoría (Decreto nº 84.362 / 79, artículos 10 a 12; Reglamento aprobado por Decreto nº 85.234 / 80, artículos 11 y 13, con las modificaciones de los Decretos nº 89.950 / 84 y 91.150 / 85 y Decreto No 91.959 / 85, artículo 3).

Según refiere la publicación del BID sobre La gestión de tesorería en America Latina (2018) “El organismo central del Sistema de Administración Financiera Federal es la Secretaría de la Tesorería Nacional (STN) y sus órganos sectoriales son las unidades de programación financiera en todos los ministerios y unidades equivalentes en otros órganos, inclusive los de los poderes Legislativo y Judicial.

Los órganos sectoriales están sometidos a la orientación normativa y a la supervisión técnica de la STN. La principal función del Sistema de Administración Financiera Federal es garantizar el equilibrio financiero del gobierno federal.

Con ese objetivo, la STN está estructurada en diferentes áreas que abarcan: la gestión de la caja, la gestión de los demás activos financieros del gobierno, la gestión de toda la deuda interna y externa del gobierno y la contabilidad federal, inclusive la gestión de los procesos y sistemas de ejecución presupuestaria y financiera.

En 1987, la STN implantó el Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI) y, en 1988, la Cuenta Única de la Tesorería Nacional (CUT).

El SIAFI posibilitó la operatividad descentralizada del presupuesto, así como de los correspondientes movimientos financieros, a través de un sistema informatizado que permite el acceso simultáneo, seguro y on-line, por parte de todas las unidades del gobierno, realizando registros contables automáticos y simultáneos en cada operación, apoyando la gestión y los controles pertinentes.

La CUT, inmediatamente después de haber sido implantada, encontró respaldo en la Constitución Brasileña de 1988, que determinó que las disponibilidades de caja de la Unión deben ser depositadas en el Banco Central de Brasil (BC).”⁵

En el caso de **Argentina** la Secretaria de Hacienda dependiente del Ministerio de Economía tiene entre sus objetivos:

- Dirigir y supervisar los sistemas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, y ejercer con la SECRETARIA DE FINANZAS, las funciones de Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional.
- Coordinar la aplicación de las políticas y la administración presupuestaria y financiera del gasto público nacional.

⁵ La gestión de tesorería en América Latina BID 2018

- Entender en la definición de las necesidades de financiamiento del Sector Público Nacional, las provincias o sus organismos o empresas, por las que se originen, o puedan eventualmente originarse obligaciones de pago.
- Entender en la constitución y funcionamiento de los fondos fiduciarios que comprometan bienes y/o aportes que se realicen a través de las Entidades y/o Jurisdicciones de la Administración Nacional.
- Proponer la política salarial del Sector Público Nacional.
- Coordinar los aspectos contables entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y el Gobierno de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.
- Intervenir en los procesos de Reforma y Transformación del Estado, en el ámbito de su competencia.
- Coordinar lo vinculado con el registro de los bienes físicos del ESTADO NACIONAL.
- Conducir todo lo vinculado a los aspectos fiscales, económicos y financieros y sus impactos sociales, en la relación entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y el Gobierno de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.
- Coordinar la asistencia a las provincias en lo que es materia de su competencia.
- Efectuar el seguimiento sistemático de la situación de la economía regional.
- Entender en el diseño de un sistema impositivo aduanero y de los recursos de la seguridad social.
- Entender en el diseño de regímenes de promoción económica con responsabilidad directa en los aspectos tributarios y en los fines extra fiscales que se persigan a través de los mismos.
- Supervisar la negociación de acuerdos internacionales en materia impositiva y aduanera.
- Intervenir en todo lo atinente a los organismos descentralizados del ámbito de su competencia.
- Coordinar las relaciones entre la CASA DE MONEDA S.E. y el PODER EJECUTIVO NACIONAL

A su vez la Ley 24.156 de Administración financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional incorpora el TITULO IV, Del sistema de tesorería, donde define al sistema como se expresa a continuación:

Art 72. --El sistema de tesorería está compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público nacional, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen.

Art. 73. --La Tesorería General de la Nación será el órgano rector del sistema de tesorería y, como tal coordinará el funcionamiento de todas las unidades o servicios de tesorería

que operen en el sector público nacional, dictando las normas y procedimientos conducentes a ello.

Art. 74. --La Tesorería General tendrá competencia para:

- a) Participar en la formulación de los aspectos monetarios de la política financiera, que para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;
- b) Elaborar juntamente con la Oficina Nacional de Presupuesto la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional y programar el flujo de fondos de la administración central;
- c) Centralizar la recaudación de los recursos de la administración central y distribuirlos en las tesorerías jurisdiccionales para que éstas efectúen el pago de las obligaciones que se generen;
- d) Conformar el presupuesto de caja de los organismos descentralizados, supervisar su ejecución y asignar las cuotas de las transferencias que éstos recibirán de acuerdo con la ley general de presupuesto;
- e) Administrar el sistema de caja única o de fondo unificado de la administración nacional que establece el art. 80 de esta ley;
- f) Emitir letras del Tesoro, en el marco del art. 82 de esta ley;
- g) Ejercer la supervisión técnica de todas las tesorerías que operen en el ámbito del sector público nacional;
- h) Elaborar anualmente el presupuesto de caja del sector público y realizar el seguimiento y evaluación de su ejecución;
- i) Coordinar con el Banco Central de la República Argentina la administración de la liquidez del sector público nacional en cada coyuntura económica, fijando políticas sobre mantenimiento y utilización de los saldos de caja;
- j) Emitir opinión previa sobre las inversiones temporarias de fondos que realicen las Entidades del Sector Público Nacional definidas en el artículo 8 de la presente ley, en Instituciones Financieras del país o del extranjero, en los términos que establezcan conjuntamente la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas dependientes del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Las entidades integrantes del Sistema Bancario Nacional deberán informar a la Secretaría de Hacienda, a su requerimiento, las inversiones temporarias correspondientes a los Organismos del Sector Público Nacional alcanzados por el presente; (Inciso sustituido por art. 81 de la Ley Nº 26.546 B.O. 27/11/2009).

k) Custodiar los títulos y valores de propiedad de la administración central o de terceros que se pongan a su cargo;

l) Todas las demás funciones que, en el marco de esta ley, le adjudique la reglamentación.

Por otra parte, el Artículo 69. Ley 24.156 define que la Oficina Nacional de Crédito Público dependiente de la Secretaria de Finanzas tendrá competencia para:

a) Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que, para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;

b) Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales de crédito;

c) Coordinar las ofertas de financiamiento recibidas por el sector público nacional;

d) Tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público;

e) Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de empréstitos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos, en todo el ámbito del sector público nacional;

f) Organizar un sistema de apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en las mismas;

g) Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público se apliquen a sus fines específicos;

h) Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental;

i) Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento;

j) Todas las demás que le asigne la reglamentación.

2.4 Breve análisis comparado

Una mirada comparativa de las organizaciones atendiendo las misiones y funciones descritas nos permite identificar diferencias y coincidencias en términos de alcances de las competencias establecidas.

Por un lado, las funciones de las áreas de Hacienda o del Tesoro Público reseñadas refieren a un común denominador que es la administración y el registro de los recursos

públicos de naturaleza tributaria o crediticia (deuda pública), requeridos para financiar el gasto de los diferentes niveles de gobierno.

En algunos casos como el del gobierno norteamericano incluye la función de acuñar moneda y la administración de riesgos del sistema financiero, así como en el caso de España e Italia consideran adicionalmente la incidencia del sector en el mercado del euro.

En ocasiones, como plantea el régimen imperante en Argentina, la formulación de presupuesto puede estar en manos de las Secretarías de Hacienda y en otros casos en agencias públicas específicas asociadas a la planificación tales como la Oficina de Administración y Presupuesto de los EEUU o la Secretaría de Planeamiento y Presupuesto de Brasil.

Otra característica para analizar es el nivel de integración de las funciones de Tesorería y Crédito Público y en ocasiones, las correspondientes a la Administración tributaria. Ello, en gran medida se deriva de las particularidades y el grado de madurez de las instituciones presupuestarias.

En América Latina, Colombia y Perú han fusionado sus oficinas de Tesoro y Deuda. Ecuador está transitando por el mismo camino.

Brasil reúne las Subsecretarías de Gestión Fiscal y de la Deuda bajo la misma Secretaría del Tesoro Nacional desde los años ochenta.

Hay modelos mixtos donde independientemente de la profundidad del mercado resulta fundamental la integración de procesos específicos y con alto nivel de especialización bajo una adecuada coordinación de políticas de caja y de deuda.

Tal es el caso del modelo francés o aún con estructuras organizativas separadas como en Argentina las mismas están bajo la dirección del Ministerio de Economía.

En particular se identifican ventajas ante la fusión de las funciones de Tesorería y Crédito Público tales como una mejor aplicación de recursos humanos y técnicos, así como que se favorece la administración integrada de activos y pasivos.

Por otra parte, atento que el horizonte temporal de la caja es más corto que el de la deuda y está más ligado a la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos mientras que el análisis y condiciones de los instrumentos financieros que emite el Estado está enfocado en la evolución de mercado de capitales en el mediano y largo plazo resulta primordial identificar los puntos de interconexión en los procesos para evitar redundancias de tareas y optimizar la intervención del Gobierno.

En tal sentido, es fundamental coordinar las acciones de los distintos organismos del Estado incluido el Banco Central sobre el mercado de deuda en materia de tasa de interés y condiciones de emisión de los diferentes instrumentos en pos de favorecer el desarrollo del mercado de capitales. Resulta de especial interés mitigar el riesgo de una posible fragmentación del mercado por la actividad que bancos centrales y tesoro ejercen sobre el mercado de títulos a través de la emisión de letras con distintos objetivos de política.

En esa dirección, la claridad de la política fiscal en el mediano plazo es clave para enmarcar las condiciones de sustentabilidad de la deuda.

Operativamente, las oficinas de crédito público están en mejores condiciones para gobernar el front office de las operaciones de deuda y de administración de activos.

Por otro lado, la programación financiera podría estar coordinada desde la Tesorería con un horizonte temporal de mediano plazo que consolide las expectativas respecto de la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos y la evolución de los desembolsos y servicios de la deuda.

Una circunstancia que favorece enormemente la integración de estos procesos es la existencia de sistemas integrados de información para la gestión y el registro de las transacciones cuando es posible compartir datos y registros de activos y pasivos financieros en una misma base.

En la mayoría de los países del Caribe y de Latinoamérica los enfoques reformistas de los noventa pugnaban por lograr una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos y reducir drásticamente los desequilibrios financieros de los estados que se combinaban con niveles crecientes de deuda y crisis sistémicas recurrentes. Estos esfuerzos derivaron en la sanción de nuevas leyes de Administración Financiera o de las distintas ramas o subsistemas que la componen: Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad.

Con estas nuevas reglas se esperaba establecer un enfoque integrador o sistémico de los procesos que administra cada componente con el objeto de hacer posible el monitoreo de las transacciones financieras gubernamentales y dotar de mayor transparencia a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Por otra parte, la preponderancia que fue adquiriendo la necesidad de mejorar los sistemas tributarios para incrementar las capacidades de financiamiento de los presupuestos de los estados con recursos propios llevo a la creación de agencias de recaudación con niveles crecientes de autonomía.

El enfoque sistémico condujo a reformular también los criterios imperantes en materia de compras y contrataciones de bienes, servicios y la gestión de las inversiones de capital por parte de las agencias públicas.

De este modo, el acento estuvo puesto en fortalecer la gestión presupuestal de las administraciones, mejorar sus capacidades en materia tributaria, hacer más eficiente la aplicación de los recursos públicos y reducir la carga de la deuda.

Es decir que como respuesta a la necesidad de ordenar las finanzas públicas de los países de la región se recuperó una visión amplia del concepto de hacienda pública, articulando de manera más eficaz el proceso de captura de ingresos y su asignación a través de la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto público en lo que se dio en llamar el ciclo hacendario.

El Crédito público o endeudamiento se plantea como un mecanismo subsidiario e inteligente para financiar desequilibrios financieros del presupuesto en el marco de regulaciones específicas y la autorización explícita de los parlamentos.

Por otra parte, se promueve fortalecer el rol de las Tesorerías generales para articular acciones con las áreas de presupuesto en aras de lograr el equilibrio financiero a lo largo del ejercicio del presupuesto anual y maximizar el aprovechamiento de los recursos disponibles. También se reserva al Tesoro la facultad de administrar el crédito público en el corto plazo para cubrir deficiencias estacionales de caja en coordinación con la Oficina de Crédito Público.

La coordinación de los movimientos financieros del Sector Público cobra relevancia más allá de las estructuras burocráticas, pero sin duda que la dependencia funcional de las áreas competentes que dirigen los sistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público bajo una misma autoridad política favorece la misma.

En términos operacionales la herramienta que viabiliza estos esfuerzos es sin duda la Programación financiera.

Capítulo 3. La programación financiera y los marcos de gasto de mediano plazo ⁶

Según Jaque García (1992); “La programación financiera es una técnica que permite seleccionar instrumentos de política económica y cuantificar los valores adecuados de esos mismos instrumentos, para alcanzar los objetivos o metas de política en un tiempo determinado. Por su parte un programa financiero es un conjunto de medidas de política económica coherentes orientados principalmente a los sectores monetario, de balanza de pagos y fiscal, con el que se persigue alcanzar determinadas metas de política económica, en dicho período de tiempo.

Tal como puede apreciarse, se entra de lleno en el campo de la elaboración de la política económica, que constituye uno de los más complejos y en el cual tiene que existir un diálogo permanente entre los cuerpos políticos responsables de la toma de decisiones y su cuerpo técnico asesor. Una de las fuentes más habituales de confusión y/o falta de entendimiento al referirse a estos temas, surge del espacio y horizonte de tiempo que cada persona tenga en mente al imaginarse los instrumentos, así como los efectos deseados e indeseados que éstos provocan sobre las bases.

La programación financiera, al igual que el financiamiento del desarrollo, constituyen metodologías orientadas a cuantificar los requisitos de movilización de recursos en torno a ciertas variables reales como la inversión y el consumo. En el caso específico antes señalado, ambas metodologías están dedicadas a solucionar con el mínimo de fricción posible, que el ahorro sea igual a la inversión postulada; por lo tanto, que el proceso ahorro-inversión hacia sectores prioritarios para el desarrollo previsto, se produzca dentro del mayor equilibrio dinámico posible, tanto a nivel sectorial como general de toda la economía”.

La programación financiera es una técnica diseñada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que parte del modelo monetario desarrollado por Jacques Polack a finales de los años cuarenta, cuyo objetivo era precisar y analizar los factores causantes de los déficits en la balanza de pagos y determinar cualitativa y cuantitativamente las medidas de política económica necesarias para contrarrestar dichos desequilibrios⁷.

La selección de políticas macroeconómicas orientadas a restablecer o mantener el equilibrio interno y externo y su incorporación a un escenario cuantitativo que abarca

⁶ Para la elaboración de este capítulo se contó con la colaboración del Lic. Germán Tribuzzio

⁷ http://www.biblioteca.udep.edu.pe/bibvirudep/tesis/pdf/1_170_43_121_1641.pdf accedido al portal el 31/10/2014

los diversos sectores de la economía, conforman lo que en terminología del FMI se conocen como “programa financiero” o “programación financiera”.

En general se define al equilibrio interno como la condición de la economía que permite que el nivel del producto (PIB) vigente o actual (Y_d) se encuentre alineado con el producto potencial (Y^*), es decir con el nivel máximo alcanzable en condiciones de estabilidad de precios y empleo. Para este último indicador, la condición mencionada no implica necesariamente existencia de pleno empleo, a partir de determinadas rigideces en algún precio o en el mercado laboral.

Por el contrario, toda situación que se aleje de la condición mencionada representa un desequilibrio interno, donde en general, se observan tensiones inflacionarias cuando se crece a un ritmo superior al producto potencial o desempleo o subutilización de los factores de producción cuando ocurre lo contrario:

$(Y_d) > (Y^*)$ inflación

$(Y_d) < (Y^*)$ desempleo

Asimismo, obviamente también se verifica una condición de desequilibrio cuando la economía crece con algún desvío con respecto a su potencial, pero con una convivencia o combinación de ambas dificultades planteadas (inflación y desempleo).

Se define la existencia de equilibrio externo, básicamente cuando se verifica que la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (CCBP) es sostenible.

Para el caso de un déficit de la CCBP, habrá equilibrio externo si el financiamiento del mismo es sostenible en el tiempo, ya sea por el superávit de la Cuenta de Capital o Financiera de la Balanza de pagos (CFBP) a través de flujos netos positivos de capitales, o por la caída en las reservas internacionales netas (RIN), o bien, por una combinación de ambos factores.

Ante un escenario de superávit de la CCBP, el equilibrio externo se verifica a partir de un déficit en la CFBP (salida de capitales), de un aumento en las RIN, o una combinación de ambos factores.

$$BP: CCBP + CFBP = RIN$$

Por el contrario, cuando la situación planteada no es sostenible en el tiempo, es decir, cuando el financiamiento del déficit de la CCBP no se puede mantener en el largo plazo (por ejemplo, por un nivel no sostenible o directamente inaccesible de endeudamiento, o por una pérdida de reservas internacionales que lleve su stock a niveles críticos) estamos en presencia de un desequilibrio externo.

3.1 Identidades relevantes

Considerando las relaciones entre el ingreso, la demanda interna y la balanza en cuenta corriente podemos identificar los agregados básicos del ingreso y el gasto siguiendo los criterios que al efecto establecen los Manual de las Cuentas Nacionales (ONU; BM; OCDE, UE, FMI - 2008) y de las Finanzas Públicas (FMI-2014)

$$\text{PIB} = C + I + (X - M) = A + (X - M) \quad [1]$$

$$\text{INB} = \text{PIB} + Y_f = C + I + (X - M + Y_f) \quad [2]$$

$$\text{INB} = A + (X - M + Y_f) \quad [3]$$

$$\text{INDB} = \text{INB} + \text{TRf} \quad [4]$$

$$= C + I + (X - M + Y_f + \text{TRf}) \quad [5]$$

$$= A + (X - M + Y_f + \text{TRf}) \quad [6]$$

Donde $\text{CCB} = X - M + Y_f + \text{TRf}$ [7] y

PIB = Producto interno bruto

INB = Ingreso nacional bruto

INDB = Ingreso nacional disponible bruto

A = Absorción interna ($A = C + I$) o demanda interna

X = Exportación de bienes y servicios

M = Importación de bienes y servicios

Y_f = Renta neta recibida del exterior

TRf = Transferencias corrientes netas recibidas del exterior

C = Consumo final

I = Inversión bruta (incluye variación de las existencias)

S_n = Ahorro nacional bruto

CCB = Balanza en cuenta corriente

Luego,

$$\text{INDB} = A + \text{CCB}$$

Considerando que el Ingreso Nacional Disponible Bruto menos el Consumo constituye el Ahorro Nacional (S_n), mediante un pasaje de términos, se obtiene en forma agregada que la brecha entre el Ahorro y la Inversión es igual al resultado de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos:

$$INDB - C = S_n \quad [8]$$

Entonces,

$$INDB - C = I + X - M + Y_f + TR_f = S_n \quad [9]$$

Así,

$$S_n - I = X - M + Y_f + TR_f = CCB \quad [10]$$

$$PIB + Y_f + TR_f - C - I = X - M + Y_f + TR_f$$

$$S_n - I = CCBP$$

Es decir, si se verifica un Ahorro Nacional (brecha positiva, en la expresión del término derecho de la última identidad, donde $S_n > I$), necesariamente se comprueba un superávit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos (CCBP), que equivale a un “desahorro” externo (del resto del mundo). Conceptualmente, el Ahorro Externo es igual al resultado de la CCBP, pero con el signo contrario:

$$S_e = (C + I - INDB) = -X + M - Y_f - TR_f$$

Alternativamente, si el escenario es de una brecha negativa, donde $S_n < I$, esto implica un déficit en la CCBP, que, de acuerdo a la identidad definida, deberá ser financiado por ahorro externo.

En otras palabras, a partir de las identidades básicas que definen el PIB, el INB y el INDB, puede elaborarse una serie de relaciones entre los agregados de las cuentas nacionales y los de la balanza de pagos.

Por ejemplo, la balanza en cuenta corriente (CCB) es idéntica, ex post, al déficit entre el INDB y la absorción (A), o sea:

$$INDB - A = CCB$$

Esta identidad es la base del llamado enfoque de absorción en la balanza de pagos. La interpretación intuitiva de esta relación es que se produce un déficit de la balanza en cuenta corriente siempre que un país gaste por encima de su ingreso disponible. Es decir, el déficit de la balanza en cuenta corriente obedece a un exceso de absorción frente al ingreso. En consecuencia, para reducir un déficit de la balanza en cuenta corriente, tiene que crecer el ingreso de un país o disminuir la absorción. Un crecimiento

del producto (y por consiguiente del ingreso) a corto plazo exige capacidad ociosa de producción y, a mediano plazo, medidas estructurales apropiadas. La absorción interna puede reducirse limitando el consumo final (C) o la inversión bruta (I).

Asimismo, si se desagregan los componentes del Consumo y la Inversión en privados y públicos, también puede desagregarse el Ahorro Nacional entre privado y público, de la siguiente manera:

$$C = C_g + C_p \quad C_g: \text{Consumo del Sector Público, } C_p: \text{Consumo del Sector Privado}$$

$$I = I_g + I_p \quad I_g: \text{Inversión del Sector Público, } I_p: \text{Inversión del Sector Privado}$$

Entonces, si el Ahorro Nacional (S_n) es igual a: $INBD - C$, por lo tanto:

$$\text{Ahorro Sector Público: } S_g = INBD_g - C_g$$

$$\text{Ahorro Sector Privado: } S_p = INBD_p - C_p$$

Luego, a partir de lo expresado, se puede desagregar la brecha Ahorro - Inversión entre Privada y Pública, de la siguiente manera:

$$(S_g - I_g) + (S_p - I_p) = CCBP$$

$$\text{Brecha Sector Público} \quad \text{Brecha Sector Privado}$$

La desagregación de las transacciones del sector privado, por un lado, y del sector público por otro, permite establecer las primeras interrelaciones entre las variables de la Política Fiscal con el Sector Real y con la Balanza de Pagos.

3.2 Relaciones entre los sectores económicos

En ese contexto cobra importancia la herramienta de la programación financiera, y en particular en esta instancia la programación fiscal a través de la administración del presupuesto y del flujo de fondos del SPNF, a los efectos de proyectar y monitorear las consistencias macroeconómicas mencionadas a partir de las cuentas fiscales.

En tal sentido, si se clasifican las operaciones del SPNF a partir de su naturaleza económica, y se utiliza dicha clasificación para programar y realizar el seguimiento de su ejecución financiera, construyendo a partir de ello el esquema Ahorro – Inversión – Financiamiento (AIF), se pueden apreciar e identificar con mayor claridad los impactos y las interrelaciones mencionadas previamente:

1 – INGRESOS TOTALES Y DONACIONES (ITDg)

Ingresos Corrientes (ICg)

ICg

Tributarios

No tributarios

Ingresos de Capital

Donaciones

2 – GASTOS TOTALES (GTg)

Gastos Corrientes (GCg)

GCg

Sueldos y Salarios } Cg

Bienes y Servicios }

Intereses

Transferencias Corrientes

Gastos de Capital

I_g

Préstamos netos menos Repagos

PN_g

(Inversión Financiera menos Recupero de la Inversión Financiera)

3 – RESULTADO FINANCIERO GLOBAL (1 – 2) = (ITg – GTg – PNg)

4 – FINANCIAMIENTO (4.1 + 4.2 = – 3)

F_g = EENg + Flg

4.1 Financiamiento Externo

EENg

4.2 Financiamiento Interno

Flg = CDNg + NBg

Bancario

CDNg

No Bancario

NBg

De esta manera, en el cuadro expuesto se puede expresar la política fiscal, a través de la programación de las operaciones del SPNF. Allí se identifican las interrelaciones mencionadas: la magnitud de la influencia del Consumo (Cg) y la Inversión (I_g) públicos en la demanda agregada, la contribución del Ahorro (o Desahorro) Público (S_g) en el Ahorro Nacional (S_n), y la contribución de la brecha entre el Ahorro y la Inversión Pública (S_g – I_g) a la brecha global de la economía, con el consiguiente impacto en la CCBP.

En tal sentido, de acuerdo a las ecuaciones contables presentadas, necesariamente se verifica que:

$$M3 = AEN + AIN \text{ y,}$$

$$BM = RIN + AIN$$

Adicionalmente, la política monetaria que administra el BC se manifiesta a partir de la programación de determinado nivel de oferta monetaria, al nivel del agregado que puede disponer como instrumento (la BM), e influir a través de algún canal de transmisión de dicha política en los otros agregados monetarios que pueden plantearse como objetivo.

Ahora bien, la programación de los mencionados niveles de oferta monetaria deberá ser consistente con un determinado nivel de demanda de dinero o agregado monetario. En el contexto de la programación monetaria, dicha demanda de dinero se estima a partir de alguna ecuación, que será función de algunos factores fundamentales, que configuran un determinado nivel de monetización de la economía, tales como la tasa de crecimiento esperada del PIB, la tasa de inflación esperada y las expectativas, entre otros. Por ejemplo:

$$dD = D \& (p + y)$$

Dónde:

dD: demanda por dinero

p: tasa de inflación

y: tasa de crecimiento del PIB real

&: Elasticidad de la demanda de dinero al PIB nominal

Por lo tanto, a partir de lo expuesto se identifica, además de la mencionada interrelación con el Sector Fiscal a partir del vínculo entre el financiamiento del SPNF (puntos 1 y 2) y los AIN, la vinculación que deberá tener la programación monetaria con el sector real de la economía, a partir de la programación de los pasivos monetarios y su consistencia con el nivel de actividad (PIB) y el nivel de precios esperados.

Finalmente, recordando las identidades presentadas, se observa que la programación de los activos y los pasivos monetarios deberá derivar en una determinada evolución de los AEN (en general) y de las RIN en particular, que podrán fijarse como un objetivo o parámetro de política en el marco de la programación financiera (“forzando” a un determinado comportamiento a las demás variables del programa), o bien constituirse como un resultado a partir de la fijación de los objetivos en las variables de activos y

pasivos del Sector Monetario (siempre y cuando el nivel de las RIN resultante sea consistente a mediano y largo plazo, es decir, que no tienda a cero o se vuelva negativo como requisito de consistencia de la programación).

Por lo tanto, si la programación en el Sector Monetario, a partir de las operaciones del BC, tiene influencia sobre el nivel de las RIN, se establece una interrelación directa entre este sector y la Balanza de Pagos (BP) de la economía, ya que la variación de las RIN, tal como se expuso al principio de este documento, está determinada por el resultado de la Cuenta Corriente y la Cuenta de Capital y Financiera de la BP. Nuevamente:

$$BP: CCBP + CFBP = RIN$$

Por consiguiente, esto nos introduce en la presentación del cuarto y último sector que se interrelaciona con el resto en el marco de la programación financiera.

La Balanza de Pagos (BP), a través de las transacciones que conforman su Cuenta Corriente (CCBP) y su Cuenta de Capital y Financiera (CFBP), se ve impactada por las variables que integran el Sector Real, el Fiscal y el Monetario.

En tal sentido, el impacto en la BP ya fue mencionado al detallar las distintas operaciones del resto de tres sectores presentados anteriormente. A los efectos de ordenar la presentación de esta sección del documento, se vuelven a enumerar luego de la presentación analítica de la BP:

BALANZA DE PAGOS

1 – Cuenta corriente	CCBP	
A. Bienes y Servicios		X – M
B. Renta Neta		Yf
Intereses		
Otros		
C. Transferencias Corrientes Netas		TRf
2 – Cuenta de capital y financiera	CFBP	
A. Cuenta de Capital		CC
B. Cuenta Financiera		CF
Sector Público		
Sector Privado		

Bancos

3 – Balance global ($1 + 2 = 3 = - 4$) CCBP + CFBP

4 – Variación de reservas (RIN) = RIN

En cuanto al Sector Real, la brecha entre el Ahorro y la Inversión equivale al resultado de la CCBP. Por lo tanto, la estimación de las principales variables macroeconómicas, tales como el PIB y sus componentes, y el INDB, permite inferir la magnitud y el signo de la CCBP.

Adicionalmente, la desagregación de la mencionada brecha ($S_n - I$) entre pública y privada permite identificar el impacto y la contribución de la política fiscal al resultado de la CCBP a través de su componente público ($S_g - I_g$).

Asimismo, la necesidad de financiamiento del SPNF que es cubierta con pasivos externos impactará en la variación de los Activos Externos Netos que conforman la CFBP.

Por otra parte, la mencionada variación de los AEN (públicos y privados) deberá ser consistente con la expresada en la programación del Sector Monetario, así como también la variación de las RIN implícitas en dicha proyección (recordar que $M3 = AEN + AIN$ y $BM = RIN + AIN$).

3.3 Diseño de la programación financiera

La programación financiera supone que existen relaciones relativamente estables entre ciertas variables macroeconómicas intermedias que las autoridades monetarias y fiscales pueden controlar indirectamente y otras variables consideradas objetivos de política.

Además, se basa en la restricción presupuestaria de la economía en su conjunto, derivada de la brecha entre el ahorro y la inversión nacional, que resulta equivalente al financiamiento neto externo menos la variación de las reservas internacionales netas, es decir, del resultado de la balanza de pagos de la economía en su conjunto (cuenta corriente, cuenta de capital o de financiamiento, y variación de reservas internacionales que cierra la diferencia entre ambas).

En tal sentido, se concede particular importancia a las medidas de política que impactan en las necesidades de financiamiento de corto plazo.

Asimismo, la programación financiera se encuadra en un contexto de mediano plazo en el cual se contempla la instrumentación de políticas y reformas estructurales que apunten a la eficiencia en la asignación de recursos, con el objetivo final de lograr el crecimiento balanceado y sostenible de la economía, a partir de garantizar el equilibrio en los principales agregados macroeconómicos. Estas metas suelen contemplar los

propósitos de los planes de desarrollo que impulsan los gobiernos nacionales y los organismos supranacionales a mediano plazo para brindarles un marco de sustentabilidad adecuado.

El proceso presupuestario está en el corazón del proceso más general de formulación de políticas. A través del proceso presupuestario no sólo se financian las políticas públicas, sino que también se puede compensar a los perjudicados por ciertas reformas, y se pueden cimentar coaliciones para concretar la agenda de gobierno (Filc, Scartascini y Stein, 2005; Scartascini y Stein, 2008).

Frente a esto, los marcos de mediano plazo pueden proveer una solución válida a las carencias del presupuesto en base anual.

Siguiendo a estos autores nos permitimos destacar algunas definiciones fundamentales que ellos proponen en la siguiente tabla:

Objetivos de los Marcos de Mediano Plazo

Los tres grandes objetivos que persiguen los marcos de mediano plazo son la disciplina y estabilidad macro-fiscal, la asignación estratégica de recursos (eficiencia asignativa), y la eficiencia técnica (disminuir el derroche de recursos). La estabilidad macro-fiscal se puede clasificar como un objetivo de nivel macro, mientras que los otros dos como objetivos de nivel micro (PNUD 2007).

Tipologías de los Marcos de Mediano Plazo

Los marcos de mediano plazo pueden adquirir diversas tipologías de acuerdo a un grupo de características. A saber: grado de cobertura, flexibilidad, periodicidad, y detalle (EMU 2007).

Grado de cobertura: estos instrumentos pueden cubrir todo o parte del gobierno general o del gobierno central. En principio, cuanto más amplia sea su cobertura, mejores serán sus resultados (IMF 2001). Una menor cobertura puede ir en detrimento tanto de la capacidad de planificación como de la búsqueda de una mayor sostenibilidad.

Sus efectos sobre el grado de jerarquía de las decisiones son relativamente directos en la dimensión vertical: una menor cobertura implicará una menor capacidad de influencia del gobierno nacional sobre los gobiernos sub-nacionales.

Flexible o fijo: los flexibles permiten revisiones de los objetivos año a año. En los fijos los objetivos presupuestarios más relevantes se fijan una sola vez y están articulados en torno a un sendero de gasto total que no puede ser cambiado salvo shocks relevantes (por ejemplo, una recesión importante o un cambio de gobierno). Por

construcción, estos últimos ligan mucho el presupuesto anual con el plurianual. En este caso, el nivel de jerarquía de las decisiones aumenta a medida que el marco se acerca al modelo fijo.

Los Marcos de Mediano Plazo: Fiscal, Presupuestario y de Gasto

El marco de mediano plazo puede ser impulsado con distintos niveles de profundidad. El tipo de proyecciones que se incluyen, establece que tipo de marco se utiliza. El marco con menor número de proyecciones es el **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)**. Éste usualmente se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren los aspectos macroeconómicos y fiscales. Generalmente, la variable central de análisis es la evolución de la deuda pública respecto al PIB. A su vez, suelen aparecer otras variables relacionadas con su construcción, como ser la evolución de gasto e ingresos públicos, inflación, deuda y PIB.

En segundo lugar, se encuentra el **Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP o MGMP básico)**. Este marco incluye las proyecciones anteriores y agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas. El objetivo es otorgar previsibilidad a las distintas unidades que sea consistente con la disciplina fiscal. Las proyecciones que caracterizan a este enfoque son las de clasificación de gastos por finalidad-función, sector o ministerio.

Por último, el **Marco de Gasto de Mediano Plazo (o MGMP ampliado)** profundiza este enfoque, agregando al marco anterior elementos de presupuesto por programa y resultados. De esta forma se intenta incrementar la eficiencia del gasto público. Los MGMP pueden adoptar distintos grados de detalle en sus proyecciones de gasto, hasta llegar a aquellos que replican todas las clasificaciones del presupuesto anual.

A la vez establecen ciertos puntos de contacto entre los planes y los resultados fiscales.

“Los Marcos de Mediano Plazo pueden tener un impacto en los resultados fiscales por su efecto en las instituciones presupuestarias.

Las instituciones presupuestarias son el conjunto de normas, prácticas y procedimientos acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados. Por lo tanto, las instituciones presupuestarias afectan las reglas del juego con que interactúan los agentes, ya sea imponiendo restricciones a todo el proceso presupuestario, o distribuyendo el poder, las responsabilidades y la información entre los diferentes actores, afectando así los resultados fiscales.

La literatura ha demostrado que dentro de las instituciones presupuestarias que son relevantes para afectar los resultados fiscales se encuentran las reglas numéricas, el grado de jerarquía de las decisiones –que mide si algún organismo tiene mayor poder en las negociaciones o si estas son más colegiadas-, y el grado de transparencia (Von Hagen, 1992; Alesina, Hausmann, Hommes y Stein, 1998; Filc y Scartascini, 2006).

Los Marcos de Mediano Plazo operan sobre estas dimensiones.

- Primero, afectan (pueden fortalecer o debilitar) el cumplimiento de las reglas numéricas.
- Segundo, el mecanismo de decisión por el cual se determinan las metas puede afectar el grado de jerarquía de la toma de decisiones.
- Por último, afectan el grado de transparencia del proceso presupuestario”

En otras palabras, los marcos pueden colaborar o no a reducir las brechas entre el plan y el presupuesto como eventualmente las pueden engrosar dependiendo el grado de institucionalidad que se le asignen.

En el mismo sentido Blanchard y Cottarelli (2010) señalaban que:

“La relación del MGMP y el proceso presupuestario es de retroalimentación. Por un lado, para su correcto funcionamiento es clave que los Ministerios de Finanzas lo consideren como una herramienta fundamental y fomenten su uso y manejo en los Ministerios de gasto.

Esto exige a su vez que los Ministros de gasto vean alguna utilidad en su uso. Las reformas presupuestarias son sostenibles solamente si logran mostrar rápidamente beneficios a los actores clave del proceso.

En este caso, uno de los más evidentes para los Ministros de gasto, especialmente si el formato adoptado es de MPMP o MGMP, sería el incremento en la previsibilidad del flujo de fondos.

Debe lograrse un proceso integral en el cual la base financiera está comandada por el Ministerio de Hacienda y la de planificación por los Ministerios de gasto.

Los autores remarcan que el éxito de estas reformas debe generar resultados visibles para los actores que comandan el proceso de asignación y ello debería considerar también a los responsables de programas o actividades relevantes de las instituciones.

Es decir, las elaboraciones de los planes de mediano plazo deberían ser respaldados por las más altas autoridades políticas de las administraciones y sería razonable que estuvieran a cargo del Ministerio de Hacienda.

A la vez las, instituciones deberían poder formular planes estratégicos y sectoriales que puedan considerar pautas generales de gastos derivadas de los MGMP y ceñidos a las restricciones del PFMP donde se debatan las prioridades del proceso de asignación dentro e intra sectores.

Gabriel Filc y Carlos Scartascini, sostienen que para que los marcos de mediano plazo logren generar el apoyo y cumplimiento en quienes diseñan las políticas, su elaboración debe incluir espacios de interacción entre la unidad rectora del marco de gasto y las unidades ejecutoras para lograr la coordinación entre planificación y presupuesto.

De acuerdo a Le Houerou y Talercio (2002), las etapas que se han de seguir para implementar un MGMP pueden ser caracterizadas del siguiente modo:

Etapa 1: Desarrollo de un marco macroeconómico/fiscal: se diseña a partir de un modelo que realiza proyecciones de ingresos y gastos en el mediano plazo.

Etapa 2: Desarrollo de programas sectoriales: se alcanzan acuerdos acerca de objetivos del sector, productos y actividades. Se revisan los programas existentes y se desarrollan nuevos. Se estima el costo de los programas.

Etapa 3: Desarrollo de los marcos de gasto sectoriales: análisis de trade-offs inter e intra sectoriales. Construcción de consenso respecto a la asignación estratégica de recursos.

Etapa 4: Definición de la asignación de recursos en forma sectorial: determinación de techos presupuestarios sectoriales de mediano plazo (aprobados por el gabinete).

Etapa 5: Preparación de los presupuestos sectoriales: programas sectoriales de mediano plazo basados en los techos presupuestarios.

Etapa 6: Aprobación política final: presentación de las estimaciones presupuestarias al gabinete y al parlamento para su aprobación.

Resultará también de fundamental importancia determinar el grado de cobertura de los planes tendiendo a que abarquen a todo el sector gobierno y la relación con los esfuerzos de las jurisdicciones provinciales.

1. En primer lugar, los marcos deberían cubrir la totalidad del gobierno general para tomar en cuenta el impacto presupuestario de mediano plazo de las decisiones políticas.
2. En segundo lugar, preferentemente, deben coordinar las acciones del gobierno nacional y los gobiernos sub- nacionales.
3. En tercer lugar, las metas fiscales de mediano plazo deben estar dotadas de un nivel elevado de compromiso político para lograr credibilidad. Sin el apoyo de los tomadores de decisión para cumplir con lo establecido en los marcos, éstos no

permitirán incrementar la previsibilidad ni solucionar ciertos problemas propios de la acción colectiva.

A su vez, un determinante clave de la credibilidad de las metas estriba en la transparencia que exhiban las proyecciones (Oxford Policy Management).

4. En cuarto lugar, las proyecciones deben ser cautas ya que una sobreestimación del PIB y de los recursos disponibles para el financiamiento de los gastos del gobierno pueden crear una presión ex ante a la suba de los planes de gasto multianuales.

Este riesgo se puede potenciar por el hecho que los Ministros de gasto pueden llegar a considerar las proyecciones como un derecho adquirido, por lo que negociar la baja posteriormente se dificulta.

Una alternativa posible para evitar sobreestimaciones de ingresos consiste en la implementación de “factores de prudencia”, ya sea mediante un ajuste automático hacia abajo de los supuestos macro, o incorporando reservas contingentes que sólo pueden ser activadas en caso de shocks sorpresivos negativos. La utilización de factores de prudencia está siendo aplicada en países como Canadá y Holanda.

Finalmente, el proceso presupuestario anual debe estar fuertemente ligado a los Marcos de Mediano Plazo de forma tal que las metas multianuales fijadas en éstos se constituyan en la base a partir de la cual se prepara el presupuesto.

Mientras que en los países de la OCDE el rol del Poder Legislativo es clave dada sus responsabilidades en la aprobación de los MFMP, en los países de América Latina no cumple un papel de tanta preponderancia.

Complementando lo indicado, Olivier Blanchard y Carlo Cottarelli (FMI 2010) ilustran acerca de cómo elaborar un plan fiscal a mediano plazo creíble:

Respecto de la aplicación de Reglas Fiscales señalan que una regla fiscal que es apropiada para el largo plazo —por ejemplo, una regla para lograr un presupuesto equilibrado estructural— no se puede aplicar de inmediato cuando el punto de partida es en muchos casos un déficit de casi dos dígitos. Se necesita un período de convergencia, como ocurre con las nuevas reglas fiscales de Alemania.

En segundo término, será crucial instituir topes de gastos plurianuales razonables, respaldados no solo por los gobiernos sino también por los parlamentos. En los países con un coeficiente de gasto elevado, el ajuste en gran medida deberá ser producto de la moderación del gasto. Ese ha sido un componente de soluciones fiscales exitosas, como las de Suecia y Canadá en los años noventa

En este ámbito, la dificultad radica en conciliar la necesidad de topes fijos, que no son fáciles de revisar, con un poco de flexibilidad en caso de que la recuperación se descarrile.

En tercer lugar, indican que los países deben formular presupuestos y presentarlos al público con transparencia.

El siguiente elemento que necesitan los países es más disciplina en los procesos de preparación y ejecución del presupuesto. La preparación del presupuesto debe regirse por los topes globales a mediano plazo del déficit y del gasto. Es decir, debe estar dictada “desde arriba hacia abajo”. La ejecución del presupuesto debe estar sustentada por procesos que reduzcan al mínimo el riesgo de incumplimientos.

Finalmente, debe existir una relación de retroalimentación virtuosa entre los marcos de mediano plazo y el proceso político de construcción del presupuesto.

Por un lado, para su correcto funcionamiento es clave que los Ministerios de Finanzas lo consideren como una herramienta fundamental y fomenten su uso y manejo en los Ministerios de gasto, particularmente sus cabezas políticas.

Esto exige a su vez que los Ministros de gasto vean alguna utilidad en su uso. Las reformas presupuestarias son sostenibles solamente si logran mostrar rápidamente beneficios a los actores clave del proceso.

En términos operacionales, las medidas de política de un programa financiero tienen por finalidad influir sobre el nivel y composición de la demanda agregada interna y mejorar la oferta agregada para obtener una situación sostenible de mediano plazo, dados los recursos del país y el acceso al crédito externo neto.

Las medidas destinadas a mejorar la oferta agregada son especialmente necesarias cuando se presentan distorsiones o restricciones que constituyen un obstáculo para el crecimiento de la producción.

Formalmente, un programa financiero generalmente está constituido por cinco tipos de variables, clasificadas como: instrumentos, metas operacionales, metas intermedias, metas finales e indicadores.

En un extremo están las metas finales que constituyen el objetivo último de la política económica, esto es garantizar un crecimiento sostenido del PIB procurando que, tal como se mencionó anteriormente, el producto se acerque al producto potencial, que la inflación se mantenga en niveles adecuados y convergiendo a niveles internacionales.

En el otro extremo se encuentran los instrumentos, a través de los cuales las políticas son implementadas, tales como la política impositiva y del gasto público en el marco de

la política fiscal o las operaciones de mercado abierto en el marco de la política monetaria, por ejemplo.

Debido a los rezagos y a la relación indirecta entre los instrumentos y las metas finales, las autoridades usan otras variables que mantienen una relación más estrecha y estable con las metas finales. Estas se definen como 'metas operacionales' y 'metas intermedias'.

Otro grupo de variables, llamadas indicadores, proveen información sobre el movimiento histórico de las metas finales, y así indican las características de las medidas a implementar en el programa. Las mismas representan variables líderes con respecto a las metas finales o variables contemporáneas pero disponibles con anterioridad.

Las metas intermedias representan las anclas nominales de la economía e incluyen las tasas de interés de mercado, los agregados monetarios, el resultado fiscal y, dependiendo del régimen cambiario adoptado, el tipo de cambio. Las metas operacionales, tales como la tasa de interés de corto plazo, reservas bancarias del sistema financiero en el banco central, y la administración de la liquidez del sector público a través del programa de caja de la tesorería, son aquellas que reaccionan rápida y directamente ante cambios en los instrumentos. A su vez, los indicadores incluyen variables tales como las expectativas de inflación, la pendiente de la curva de rendimiento y el precio de los productos primarios.

El diseño de un programa financiero de mediano plazo está sujeto a incertidumbres y dificultades. Aunque los programas se basan en el supuesto de una relación relativamente estable o por lo menos predecible entre las variables intermedias y las metas finales mencionadas, estas relaciones de comportamiento son frecuentemente difíciles de cuantificar empíricamente, ya que pueden variar entre países y a lo largo del tiempo dependiendo de factores institucionales, y de las circunstancias históricas y políticas locales y de posibles shocks externos.

Asimismo, cuando se introducen importantes cambios en las políticas económicas, después de esas medidas los parámetros de esas relaciones pueden desviarse significativamente de esos parámetros históricos.

El análisis puede complicarse también por el retraso en el efecto de las políticas, el impacto de las expectativas en las respuestas a esas políticas, y a las interrelaciones entre las propias medidas en aquellos programas más complejos.

Finalmente, los cambios en las variables exógenas podrían ser diferentes a los proyectados.

3.4 La programación financiera y el presupuesto público

El proceso de programación de mediano plazo descrito debería enmarcar la formulación del presupuesto anual y su versión plurianual (3 a 5 años).

La estimación de las variables relevante en materia económica (actividad económica, balanza comercial, tasa de interés y tipo de cambio) permiten proyectar las demandas financieras que requerían las instituciones públicas para acometer sus objetivos.

Los órganos centrales que operan en de las secretarías de Hacienda o Finanzas pueden monitorear la marcha de las variables y programar la ejecución del presupuesto de modo de garantizar un resultado o meta fiscal alcanzable para el periodo.

En ese contexto la programación financiera de corto y mediano plazo se convierte en un instrumento que permite proyectar y evaluar la ejecución financiera del presupuesto.

La programación financiera involucra la evolución de los recursos o ingresos y de los egresos del Tesoro Público.

Los ingresos están regulados por la política tributaria y los gastos por la política de gastos expresada en los presupuestos.

Según Malvestitij Pagani (1998) en su artículo “Pautas Para un mejoramiento de la relación Fisco-Contribuyente” todo sistema tributario cuenta con 4 (cuatro) áreas:

1. La Política Tributaria que se concibe como la expresión ordenada y armónica de los objetivos y metas del Estado, en cuanto a la transferencia de recursos, desde el sector privado hacia el sector público a través de la contribución coercitiva.
2. El Derecho Tributario que compone el conjunto sistemático de normas legales por las cuales el Estado implementa los cursos de acción para la obtención de los objetivos y metas fijadas por la Política.
3. La Administración Tributaria integrada por el conjunto de decisiones tendientes a aplicar el Derecho Tributario y a obtener las metas concretas fijadas por el mismo.
4. El Sistema Económico determinado por el conjunto de las variables económicas dentro de límites determinados y sus interrelaciones.

La Administración Tributaria es entonces la acción de los Estados para ejercer, entre otras, las funciones de:

- I. Recaudar los tributos, intereses, sanciones y otros accesorios;
- II. Ejecutar los procedimientos de verificación y de fiscalización y determinación para constatar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter tributario por parte de los sujetos pasivos del tributo;

- III. Liquidar los tributos, intereses, sanciones y otros accesorios, cuando fuere procedente;
- IV. Asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias solicitando de los órganos judiciales, las medidas cautelares, coactivas o de acción ejecutiva; y,
- V. Inscribir en los registros, de oficio o a solicitud de parte, a los sujetos que determinen las normas tributarias y actualizar dichos registros de oficio o a requerimiento del interesado.

Una administración tributaria efectiva debe promover el pago de los tributos mediante una adecuada sensibilización y control de los obligados, facilitando y dando certidumbre al proceso recaudatorio.

A tal efecto es importante que el sistema tributario se perciba por la población como justo y equitativo.

En los países de economías en desarrollo las principales causas de la evasión son:

- I. Deficiencias del sistema tributario, tanto en la administración como en la formulación de los impuestos. (Fiscalización inadecuada, baja o falta de Equidad, Formulación de leyes Tributarias obsoletas o Inadecuadas, Atomización de impuestos).
- II. Falta de educación e información adecuadas de los contribuyentes y la población en sentido general.
- III. Falta de correspondencia entre la asignación de los recursos públicos y las urgencias o requerimientos básicos de la población.
- IV. Los contribuyentes cumplidores no identifican a los evasores como aprovechadores de las deficiencias del sistema fiscal y la sociedad tampoco considera a los incumplidores como agresores de sus intereses, razón por la cual no los sanciona.
- V. Carencia de riesgo subjetivo por parte de los contribuyentes no cumplidores lo cual mantiene en vigencia el supuesto de que en un medio de evasión generalizada siempre es conveniente no cumplir.
- VI. La coyuntura económica, principalmente en períodos de inflación acelerada.

Este último aspecto junto con las crisis sistémicas que puedan enfrentar las naciones se convierten en los peores enemigos de cualquier intento para establecer un sistema de administración financiera del Estado eficiente.

Por otra parte, el presupuesto opera como el principal proceso de asignación de los ingresos públicos y por ende expresa las preferencias en materia de política pública. En tal sentido, la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto se convierten en procesos críticos en la vida democrática moderna.

Al respecto, el manual de contabilidad gubernamental para el Poder Ejecutivo Federal de México define que “El Ciclo hacendario tiene por finalidad proponer, dirigir y controlar la política fiscal y la gestión de las finanzas públicas en un marco normativo determinado y está conformado por un conjunto de fases o etapas secuenciales con características distintivas que se repiten ordenada y periódicamente desde el inicio hasta la finalización del Ciclo, cada una de las cuales contiene actividades y eventos interrelacionados entre sí por la homogeneidad del tema que tratan y por el tiempo en que ocurren.

El Ciclo Hacendario se inicia con la preparación de la política fiscal anual y finaliza con la revisión de la Cuenta Pública por la Cámara de Diputados y comprende los principios, leyes, normas, sistemas, instituciones y procesos que regulan, intervienen o se utilizan en las fases de planeación, programación y presupuestación, ejercicio, control y evaluación que se realizan para captar y aplicar los recursos financieros que se requieren para cumplir con los objetivos y las metas del Estado, así como para custodiar el patrimonio público, en forma económica, eficaz, eficiente y con la mayor calidad posible, incluyendo la rendición de cuentas y la transparencia fiscal.

Desde el punto de vista sistémico y de procesos, el ciclo está conformado por los flujos de información que se generan en las fases de Planeación Hacendaria, Programación y Presupuestación, Ejercicio, Control y Evaluación de los ingresos, los gastos y el financiamiento público.

La fase del Ejercicio, comprende todas las actividades relacionadas con la ejecución de los ingresos, el ejercicio de los egresos y la ejecución de las operaciones relacionadas con la captación del financiamiento y el servicio de la deuda, que durante el año fiscal realizan las instituciones públicas comprendidas en el ámbito del Ciclo Hacendario. En esta fase, también deben inscribirse, en forma transversal a la misma, los procesos que se ejecutan para la percepción de los ingresos y el pago de los egresos, incluyendo en ambos casos los motivados por las operaciones de financiamiento, así como las operaciones relacionadas con la administración de la liquidez, que realizan las tesorerías públicas.

Durante la fase de Control y Evaluación se verifica básicamente el cumplimiento de la normatividad, eficacia, economía, eficiencia y calidad en lo que respecta a la asignación y utilización de los recursos públicos, así como la evaluación del desempeño, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal. Para estos fines, el Ciclo Hacendario debe disponer de un almacén de datos sobre indicadores políticos, económicos y sociales de contexto, que coadyuven en el proceso de evaluación del desempeño institucional y de los funcionarios públicos.

Los sistemas de gestión de los recursos físicos, o sea los relacionados con la Administración de los Recursos Humanos y la Administración de los Recursos Materiales y Servicios Generales (Adquisiciones y Bienes Nacionales), forman parte del Ciclo Hacendario en lo que respecta a las transacciones que se realizan en su ámbito y que tienen impacto en los flujos o en los inventarios financieros públicos.

En forma simultánea con la ejecución de los procesos que forman parte del Ciclo Hacendario, se deben generar registros de los momentos contables y sobre la gestión previamente establecidos, de forma tal que coadyuven a disponer de un sistema de información financiera (que incluye la contabilidad) que permita generar automáticamente y en tiempo real estados financieros y sobre avances administrativos de la misma.”

El Ciclo hacendario da cuenta entonces del marco de la política fiscal al incorporar en los criterios de la formulación del presupuesto los objetivos o metas a alcanzar por los gobiernos democráticamente elegidos y conlleva la asunción de técnicas y metodologías para su ejecución y posterior evaluación que respeten estándares internacionales.

En tal sentido, es importante que la formulación contemple el impacto de decisiones previas y refleje consecuencias de otras que se resuelven en el presente afectando ejercicios futuros mediante la presupuestación a mediano plazo o plurianual que pueda brindar cierta consistencia y dar continuidad a la ejecución de programas o proyectos prioritarios.

Según el Manual del Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina las acciones de programación en el mediano plazo se elaboran en términos de agregados macro económicos para el conjunto de la realidad nacional, y se reflejan en el presupuesto plurianual y en el plan de inversión pública.

En el presupuesto del Sector Público Nacional y, especialmente, en el de cada una de las entidades que lo constituyen, los objetivos y los medios correspondientes se establecen con el grado de detalle adecuado para la acción directa, inmediata y cotidiana.

Así, el presupuesto público, hace posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas mediante la provisión pública, a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas para la coyuntura.

Le da, por lo tanto, carácter operativo a las orientaciones de la programación económica y social. Por otra parte, a través del presupuesto público el Estado define el nivel y composición de la provisión e inversión pública, la demanda de producción recursos reales que requiere de la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos que, a través del binomio ingreso-gasto, pretende alcanzar en las macro variables del sistema económico.

Siguiendo los postulados de la Ley de Administración Financiera Argentina (Ley 24156) las actividades presupuestarias responden al ciclo anual de la administración financiera del Sector Público o Ciclo Hacendario como hemos descripto precedentemente. Las mismas se ejecutan a través del cumplimiento de las siguientes etapas sucesivas:

- I. **Formulación:** Se considerarán como elementos básicos para iniciar la formulación de los presupuestos, el programa monetario y el presupuesto de divisas formulados para el ejercicio que será objeto de programación, así como la cuenta de inversión o rendición de cuentas del último ejercicio ejecutado y el presupuesto consolidado del sector público del ejercicio vigente.
- II. **Aprobación:** Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.
- III. **Distribución:** Una vez promulgada la ley de presupuesto general, el Poder Ejecutivo Nacional decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos. La distribución administrativa del presupuesto de gastos consistirá en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto general.
- IV. **Modificaciones:** Existe un régimen de modificaciones presupuestarias que permite reasignar partidas de gasto dentro de las facultades delegadas al poder ejecutivo o eventualmente incrementar los mismos mediante la intervención del poder legislativo.
- V. **Programación y Ejecución:** A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las Jurisdicciones y Entidades deberán programar, para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos.

Este proceso involucra la compatibilización del Programa de Caja del Tesoro y de las asignaciones presupuestarias de modo de asegurar el equilibrio financiero del ejercicio una vez iniciado el mismo. Ello implica revisar periódicamente los escenarios fiscales a partir de actualizaciones en el cálculo de recursos de cualquier naturaleza u origen y las demandas de fondos de las instituciones o entidades del Sector Público no financiero.

Generalmente, las Oficinas centrales disponen la autorización de cuotas de compromiso por objeto del gasto que operan como el límite máximo dentro del periodo que se está programando para que las entidades puedan contratar nuevos servicios o la adquisición de bienes.

Esta regulación en el flujo de erogaciones permite mitigar riesgos de enervar el resultado financiero e impactar negativamente sobre los agregados macroeconómicos.

Del mismo pueden ser útiles para acelerar el impulso fiscal en circunstancias que así lo requieran.

- VI. Evaluación y control: La Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la ejecución de los presupuestos de la administración nacional tanto en forma periódica, durante el ejercicio, como al cierre del mismo.

Para ello, las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional deberán:

- a) Llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes;
- b) Participar los resultados de la ejecución física del presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Con base en la información señalada, y en la que suministre el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideren pertinentes, la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

Hace varios años que, a través de la Secretaria de Hacienda de Argentina, se están complementando estas actividades con un conjunto de acciones que procuran fortalecer la articulación de los presupuestos con los planes de gobierno revisando estructuras programáticas de las instituciones e identificando indicadores de resultado e impacto de las asignaciones financieras atendiendo los objetivos de las políticas públicas que intentan satisfacer. Se trata de promover y generalizar de esta manera, el presupuesto con orientación a resultados.

Esta mirada amplía la mera discusión de los medios poniendo foco en los fines que se pretenden atender con las asignaciones presupuestales y conlleva la necesidad de profundizar la evaluación de la ejecución del presupuesto.

La programación física del presupuesto es una de las herramientas que se desarrollaron para poder medir las metas de los diferentes programas y monitorear su ejecución.

En segundo término, surge la necesidad de establecer indicadores de impacto de las intervenciones estatales en relación a las metas físicas alcanzadas por los diferentes proyectos o programas.

La cadena de valor público sintetiza el esfuerzo fiscal realizado en términos de los resultados alcanzados mediante la creación de valor público.

La Cadena de Valor Público (CVP) según Sotelo⁸, es fundamentalmente un modelo descriptivo, más que un método prescriptivo. Su potencial primordial radica en posibilitar una expresión simple y rigurosa de lo que es. En tal sentido ayuda más a entender y, en alguna medida, a “descubrir” las políticas y el accionar del sector público, que a determinar su deber ser.

El núcleo del modelo lo constituye lo que en algún momento denominamos cadena de producción pública. Ésta postula que el sector público puede ser entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar productos –bienes o servicios– que se entregan a la población. Estos productos constituyen la razón de ser de una institución ya que, a través de ellos, satisfacen necesidades sociales contribuyendo de este modo en forma directa al logro de políticas. Los objetivos de política, a su vez, se operacionalizan en resultados e impactos esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento. Para producir los bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de insumos y, para adquirirlos, se necesitan recursos financieros. Se denomina operación al proceso mediante el cual se transforman recursos en productos.

Los esfuerzos destinados a observar de manera sistemática información relevante sobre la CVP es lo que se denomina Monitoreo. El propósito es introducir oportunamente ajustes o cambios necesarios para el logro de sus resultados, o bien, generar conocimiento sobre el contexto de intervención.

Los eslabones de la CVP y las relaciones establecidas entre ellos constituyen las principales referencias para la construcción de los indicadores necesarios a tal fin (grafico).



⁸ Cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica, Revista Internacional de Presupuesto Público –ASIP, 2013

Esto evita la tan frecuente proliferación de indicadores y permite concentrarse sólo en aquellos que informan la CVP. Igualmente, estos indicadores, así como las hipótesis de intervención, constituyen las bases fundamentales para la tarea de Evaluación, ya sea que esta se atenga a lo planificado o busque efectos con prescindencia de los objetivos establecidos

Según refieren García López y García Moreno (BID 2010) Gestión para Resultados en el Desarrollo (GxRD) es un desprendimiento moderno de la Nueva Gestión Pública (NGP) la cual es una corriente gestada en la década de 1970 por los países desarrollados que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado.

Propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir de la administración pública a la gerencia pública. Los países pioneros en la introducción de estos conceptos fueron Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido.

No obstante, indican los autores citados, conviene aclarar que la NGP no es una corriente homogénea de pensamiento monolítico. Se observan, por lo menos, dos corrientes no necesariamente contrarias, pero tampoco coincidentes: la primera enfatiza los aspectos gerenciales de la reestructuración del Estado mientras que la segunda prioriza la introducción de mecanismos propios del mercado que estimulan la competencia (Larbi, 1999).

La Gestión para Resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado.

En cambio, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).

Entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la NGP en la perspectiva de fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo, se encuentra la “gestión para resultados, que es un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”(BID y CLAD, 2007).

Aunque inspirado en las transformaciones de las empresas, el enfoque de la GpRD recoge características específicas del sector público, como los procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones, la rendición de cuentas, y el interés

público como centro de atención de la gestión. Efectivamente, en el centro del concepto de GpRD se encuentra el término valor público, que se refiere a los cambios sociales — observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar.

Complementan estos autores indicando que la GpRD conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad.

Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción. Esto supone contar con instrumentos que capten esas variaciones, con sistemas que procesen la información, y con procedimientos que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones, elementos no siempre presentes en la administración del Estado.

Estos autores presentan un cuadro que vincula los elementos del ciclo de gestión con la cadena de resultados como sigue:

Cuadro

Elementos del ciclo de gestión	Definición	Cadena de resultados
Situación socioeconómica	Análisis de la realidad socioeconómica del país que justifica las prioridades y estrategias del plan.	Análisis de situación y situación deseada
Objetivos y metas de gobierno	Plan de gobierno que establece los objetivos y metas consensuadas del país a largo y mediano plazo.	Análisis de situación y situación deseada
Estructura organizativa	Estructura organizativa (ministerios y entidades) alineada con los objetivos del plan de gobierno.	Análisis de situación y situación deseada

Situación fiscal	Análisis de las perspectivas de ingresos y egresos del país en el mediano plazo.	Análisis de situación y situación deseada
Programas	Estrategias a través de las que se logran los objetivos del plan de gobierno.	Análisis de situación y situación deseada
Productos	Bienes y servicios que ofrecen los programas y que contribuyen a lograr los objetivos del plan	Análisis de situación y situación deseada
Metas de producción	Volumen de bienes y servicios a entregarse en un tiempo determinado.	Análisis de situación y situación deseada
Recursos	Asignación de recursos para los programas.	Insumos
Procesos productivos	Procesos de producción de los bienes y servicios que se entregan a los ciudadanos.	Actividades
Consumo de productos	Distribución, consumo y uso de bienes y servicios por parte de la población.	Productos
Consecuencias para los beneficiarios	Cambios a corto y mediano plazo en el comportamiento o estado de los beneficiarios después de recibir los bienes o servicios.	Efectos
Cambio social	Impacto o cambio a mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población objetivo.	Impacto

Rendición de cuentas	Informe de las autoridades a los ciudadanos sobre los resultados obtenidos.	Resultados
----------------------	---	------------

Complementariamente, el informe del Banco Mundial y OCDE titulado “Buenas prácticas recientemente Identificadas de gestión para resultados de desarrollo” señala que la gestión orientada a resultados es un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central.

Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño. (Adaptado de Meier, 2003).

La gestión basada en resultados se centra en una fuerte noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto.

Los resultados de desarrollo por lo general se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo, y los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo (proyecto o programa).

La gestión basada en resultados les pide a los gerentes que analicen de forma regular el grado en que sus actividades de implementación y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y a hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de los resultados.

Si bien la gestión basada en resultados es casi sinónima de la GpRD como la comprendemos actualmente, algunos enfoques a la gestión basada en resultados se han centrado sólo en la rendición de cuentas. La GpRD va más allá, incorporando las ideas más nuevas acerca de la colaboración, la asociación, la apropiación por parte del país, la armonización y la alineación y brinda una norma de gestión más alta porque les pide a todos los interesados directos a poner el énfasis continuamente en el desempeño de resultados del país, en lugar de en los resultados a corto plazo.

El documento revela que en los años setenta, las agencias del sector público y las instituciones de desarrollo empezaron a usar los modelos lógicos, copiados del enfoque

de planificación de proyectos usado por los ingenieros para planificar la utilización eficaz de los insumos en sus proyectos de desarrollo.

En los años noventa, vieron el potencial de usar los modelos lógicos como parte de la gestión basada en resultados para ayudar a identificar de forma sistemática los objetivos, los resultados y las metas de desarrollo deseados.

Durante la era de la reforma del sector público y de la asistencia para el desarrollo, los modelos lógicos se adaptaron aún más para apoyar la formulación de resultados y el monitoreo (es decir, produciendo objetivos claros, metas, indicadores y medios de comprobación).

Un modelo lógico es una herramienta técnica para resumir toda la información pertinente relacionada con la asistencia para el desarrollo, un programa o un proyecto. Los modelos lógicos generalmente se presentan en una matriz que abarca categorías tales como objetivos/resultados; insumos; indicadores (o indicadores objetivamente comprobables); medios de comprobación; y supuestos/riesgos. Se han diseñado varios tipos de modelos lógicos para diferentes fines, de manera que no existe ningún formato "correcto". Si se usan correctamente, los modelos lógicos ayudan a describir cómo los insumos para el desarrollo pueden conducir a resultados o productos inmediatos y luego demostrar cómo estos productos a su vez conducirán a resultados.

En muchas agencias de desarrollo, los modelos lógicos se denominan como "marcos de resultados". Son una herramienta potente para resumir la lógica del cambio detrás de cualquier intervención de desarrollo, y forman una parte esencial de la caja de herramientas de la GpRD. Monitoreo y Evaluación (M&E) basado en resultados

El monitoreo y la evaluación (M&E) involucra la recopilación sistemática de la información de desempeño acerca del progreso hacia los resultados, que luego se puede usar para asistir a la toma de decisiones de la gerencia. El M&E provee herramientas y modelos sólidos para la medición del desempeño y tiene una larga trayectoria como una herramienta para aumentar la eficacia de las intervenciones de desarrollo.

A partir de los años noventa, cuando los enfoques de gestión basados en resultados comenzaron a tener un mayor uso tanto en las instituciones del sector público a nivel de país y en las agencias internacionales de desarrollo, el M&E se usa cada vez más para evaluar el logro de resultados.

Hoy, el M&E basado en resultados es un componente principal de la caja de herramientas de la GpRD que ayuda tanto a los países como a las agencias a medir sistemáticamente el avance de los resultados de programas y proyectos. Mecanismos de entrega múltiple Las experiencias prácticas recientes de los países socios y las

agencias de desarrollo recalcan que el modelo tradicional de proyecto ya no es la única vía para entregar la asistencia para el desarrollo

Complementan estos autores indicando que la GpRD conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad.

García Lopez y García Moreno identifican los instrumentos básicos que han de estar presentes para el despliegue de la GpRD como se ilustra en el siguiente cuadro integrando las diversas herramientas desarrolladas al efecto:

Cuadro

Instrumento	Definición relativa a GpRD
Plan estratégico de mediano plazo	Análisis de la situación del país y definición de objetivos prioritarios a mediano plazo con sus correspondientes programas, metas e indicadores. Los programas deben contar con un marco de resultados, es decir, con una lógica que explique la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.
Presupuesto por resultados	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.
Marco fiscal de mediano plazo	Instrumento orientado a extender el horizonte de la política fiscal más allá del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para

	<p>un período de tres años o más que se actualiza</p> <p>anualmente. Durante el primer año, las proyecciones del marco fiscal guardan estricta correspondencia con el presupuesto.</p>
Gestión financiera y de riesgos integrada	Sistema integrado de información de las siguientes áreas de la administración del Estado: contabilidad, ejecución del presupuesto (incluye riesgo fiscal), administración tributaria, crédito público, tesorería.
Sistema de adquisiciones públicas	Marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y que se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional en Internet.
Contratos de gestión	Convenios entre instituciones en los que se establecen los compromisos de obtención de resultados, los ámbitos de competencia en la ejecución, las condiciones de su cumplimiento y los montos de los recursos asignados.
Incentivos	<p>Conjunto de normas de gestión que tienen el propósito de estimular,</p> <p>a través de recompensas, la consecución de los objetivos y metas por</p> <p>parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales.</p>
Estándares de calidad	Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios.

Indicadores de desempeño	Sistema de información con variables que permiten verificar los resultados de la intervención para el desarrollo, o que muestran resultados en relación con lo planificado
Evaluaciones	Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.
Rendición de cuentas	Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado. Incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través de Internet.

Nota: Algunos de los conceptos se han tomado de OCDE 2002.

Por otra parte, con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública efectiva, eficiente y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas:

- planificación
- presupuesto
- gestión financiera pública
- gestión de programas y proyectos
- seguimiento y evaluación

Estos pilares examinan los elementos que las instituciones del sector público deberían implementar para que sus esfuerzos produzcan los resultados que los gobernantes ofrecen a los ciudadanos.

El estudio *Construyendo gobiernos efectivos Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* del BID editado por Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno (2015) muestra una evolución positiva de las capacidades institucionales para implementar la GpRD.

Por otro lado, el estudio advierte que se aprecian esfuerzos pronunciados de mejora en aspectos como la capacidad nacional de planificación de mediano y largo plazo, la programación presupuestaria de mediano plazo, la estructuración programática del presupuesto y en varios instrumentos de la gestión financiera, lo cual expresa una voluntad por tener mayor control del gasto público y enfocarlo hacia objetivos y metas estratégicas.

Los aspectos que menor crecimiento relativo han experimentado son la evaluación de la efectividad del gasto, los incentivos para el logro de objetivos y metas institucionales y los sistemas de evaluación, elementos que si siguen rezagados pueden poner en riesgo los avances en las otras áreas, pues están ligados directamente a la producción y uso de la información sobre el desempeño, factores clave de una gestión orientada al logro de resultados.

En otras palabras, se identifican mejor los resultados que se quieren alcanzar y los recursos necesarios para ello, pero por lo general no se sabe cuán efectivas son las estrategias implementadas.

Queda expresado en los casos descriptos la necesidad de planificar, monitorear y dirigir a lo largo del ciclo hacendario decisiones en materia de administración del presupuesto público que permitan viabilizar el alcance de los resultados de política esperados sin desatender los aspectos económicos involucrados.

Ahora bien, retomando en este contexto, el análisis de la Programación Financiera del Tesoro en relación con el presupuesto aprobado para un ejercicio fiscal se convierte en un proceso cuyo resultado es el planteo de distintos escenarios estimados posibles, en función de diferentes hipótesis, acerca del flujo de fondos futuro, identificando la estacionalidad de los recursos y gastos establecidos en la Ley de Presupuesto y otros hechos no previstos que impacten en la caja, para los distintos sub- períodos que conforman el ejercicio fiscal.

Su objetivo principal será optimizar la productividad de los recursos involucrados en la gestión de Tesorería y generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones, incrementando la articulación entre la gestión de caja y la ejecución del presupuesto de manera de asegurar que las entidades ejecutoras del gasto reciban oportunamente los recursos requeridos para poder proveer los bienes y servicios gubernamentales de manera eficiente y efectiva.

Se elaborarán escenarios fiscales mediante simulaciones basadas en diferentes hipótesis para las variables relevantes; ingresos, pagos, resultado primario y financiero, activos y pasivos financieros interactuando con las unidades ejecutoras de programas, los órganos rectores de los Sistemas de Presupuesto, Crédito Público, Ingresos y el Sistema Financiero.

La Programación Financiera se convierte en un elemento clave para la administración de un Tesoro moderno, ya que permite, a través de la generación de los mencionados escenarios fiscales, brindar información relevante para la toma de decisiones por parte de los diferentes niveles de conducción que intervienen en la administración de los fondos públicos, en los siguientes aspectos:

- I. Calendarización de ingresos y gastos prioritarios derivados del Presupuesto Público.
- II. Establecimiento de niveles mínimos de caja requeridos para la atención de compromisos.
- III. Identificación de eventuales brechas a financiar o de excedentes de caja a aplicar durante el período de programación.
- IV. Individualización de fuentes y aplicaciones financieras articulando políticas de caja y administración de activos y pasivos financieros.
- V. Coordinación técnica operativa con el sistema financiero y la autoridad monetaria.
- VI. Monitoreo del cumplimiento de reglas fiscales u objetivos de política en cuanto a resultado fiscal para los distintos sub-períodos del ejercicio.⁹

Esta fase del proceso involucra la administración por parte del Tesoro de variables determinadas compuestas por los stocks de activos financieros disponibles y pasivos exigibles y otras estimadas según las hipótesis que se consideren sobre los flujos futuros de ingresos y gastos.

Esta tarea se combina con una gestión de fondos que minimicen la existencia de fondos ociosos y maximice su rendimiento en términos monetarios y de gestión.

La ausencia de centralización o unicidad en la gestión de la caja del Estado implica per se la existencia de recursos ociosos en múltiples cuentas bancarias no administradas por los Tesoros que conviven con necesidades de financiamiento no resueltas. En esas circunstancias, se pueden generar costos de financiamiento innecesarios, pérdidas de oportunidad respecto de la mejor aplicación financiera de los fondos excedentes, sobreprecios en el pago de los bienes o servicios que adquiere el estado y/o falta de coordinación en la aplicación de la política financiera del sector público.

⁹ El Sistema de Tesorería, Tesorería General de la Nación Argentina.2013

Asimismo, la excesiva cantidad de transacciones y de cuentas bancarias involucran un elevado costo de administración y de comisiones bancarias.

Por otra parte, la dispersión en el flujo de fondos y de la información relativa al mismo impide contar con un sistema integrado y confiable para el registro y la administración de los ingresos y de las obligaciones del Estado.

Estas razones explican el interés puesto de manifiesto por parte de los Organismos Multilaterales de crédito durante las últimas décadas en apoyar programas de modernización del estado que tengan entre otros objetivos, la incorporación de nuevas herramientas de gestión en las Tesorerías para alcanzar una administración inteligente de los recursos puestos a su disposición en un marco de mayor transparencia. De hecho, se han producido importantes avances en esta materia en diferentes países de la región.

Capítulo 4. Caracterización de las reformas recientes en las Tesorerías de América Latina

Procurando establecer una línea común de base para los procesos enunciados se puede enumerar, de manera genérica, a los principales propósitos o desafíos encarados por las Tesorerías de los países de la región como sigue:

- Fortalecer las capacidades de las Tesorerías en materia de programación financiera y administración de fondos, incrementando la articulación entre la gestión de caja, de deuda y la ejecución del presupuesto.
- Optimizar la productividad de los recursos involucrados en la gestión de tesorería, y generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de directivos y técnicos de la Tesorería que participan en la coordinación entre las políticas monetaria y fiscal y los procedimientos operativos diarios.
- Centralizar el manejo de los fondos públicos y reducir la utilización de mecanismos onerosos de financiación por parte de la Tesorería, pasando del antiguo rol de pagador a desempeñar funciones propias de una gerencia financiera moderna.
- Facilitar la percepción e identificación de los titulares y el registro de los recursos ingresados puestos a disposición de las Instituciones del sector.
- Transparentar la existencia de recursos no declarados por las instituciones eliminando prácticas dispendiosas y obsoletas, a la vez que dichas instituciones mantendrán la propiedad y disponibilidad de estos recursos garantizando adecuados niveles de descentralización operativa y autonomía, mediante la instrumentación de la Cuenta Única del Tesoro.
- Promover el reemplazo de las cuentas bancarias que usan las instituciones para el giro de sus operaciones por cuentas virtuales o escriturales con el objeto de lograr una notable disminución de los costos que actualmente implica su mantenimiento.
- Propiciar la inclusión financiera de los ciudadanos mediante la incorporación de medios de percepción y pago digitales y la implantación del modelo de pagos por transferencia bancaria para aminorar de manera sustantiva los elevados riesgos de adulteraciones, fraudes, pérdidas y demoras en que incurre el Estado en el pago de obligaciones y las transferencias de fondos entre el sector público.
- Tornar productivos excedentes financieros a través de un manejo racional de la liquidez. De este modo, las Tesorerías podrán acceder a financiamiento transitorio no oneroso y administrar un programa de inversiones.
- Fortalecer la articulación de la programación financiera del tesoro con relación a la administración de la deuda pública de corto y largo plazo.

- Mejorar la atención al público lo que sumado a una mayor previsibilidad de las fechas de pagos de las obligaciones de estado permitirá optimizar las condiciones de oferta de bienes y servicios que recibirá el Estado por compras y contrataciones y brindará una mayor transparencia en su gestión financiera.
- Lograr una vinculación más ordenada del sector público con el sistema bancario a través de un organismo único: la Tesorería, la cual deberá trabajar con los participantes del sistema en estandarizar plazos y modalidades uniformes de acreditación de fondos a los beneficiarios alentando la bancarización de la economía desde el sector público.
- Sistematizar el proceso de las operaciones ingresos y pagos, así como de transferencias emitidas, aplicadas y/o rechazadas por medios electrónicos con el objeto de reducir ostensiblemente los tiempos y el esfuerzo de recursos humanos dedicados a la tarea de emisión, control, distribución y conciliación de los medios de percepción o pago.
- Reducir los tiempos de acreditación de los fondos en las cuentas del Gobierno desde el momento que los contribuyentes o responsables cancelan sus obligaciones fiscales.

Debemos recordar que las Tesorerías desempeñan sus roles en el ámbito de la administración financiera gubernamental definida como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en un marco de eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión. Como mencionamos previamente cuatro son los subsistemas principales que lo componen, Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad.

Debemos considerar que en algunos países de la región el Sistema de Tesorería se integra en una sola unidad organizativa junto a las competencias que caracterizan al Sistema de Crédito Público anexando la gestión y administración de la deuda pública.

El modelo impulsado en la región revaloriza el rol del Presupuesto como proceso programador y ordenador de la gestión pública resolviendo la asignación de los recursos con orientación al cumplimiento de determinados resultados de políticas, así como a la Contabilidad pública como sistema básico de información financiera del Sector Público Nacional en un marco de estabilidad económica.

El sistema de Tesorería coordina el programa financiero del sector público no financiero administrando con eficacia y eficiencia la gestión de ingresos y pagos del sector y el sistema de crédito público regula la marcha del endeudamiento público dentro de los límites que fija el presupuesto, promueve las operaciones correspondientes y proyecta la carga de servicios que se deriva de ellas.

La gestión de la deuda pública es el proceso que establece y ejecuta una estrategia para administrar la deuda soberana, con el objetivo de obtener los fondos necesarios al menor costo posible en el mediano y largo plazo, consistente con un nivel aceptable y prudente de riesgo.

En general, la administración tributaria como ya hemos referido, compone un conjunto de reglas y sistemas propios que interactúan con los sistemas de Administración Financiera en relación al registro de los contribuyentes, la determinación de impuestos y la recaudación de los mismos.

Desde el punto de vista de la gestión de los recursos reales necesarios para permitir la producción de bienes y servicios públicos estos sistemas básicos se complementan con el sistema de adquisiciones o contrataciones del Estado y el de administración de recursos humanos.

La integración de los procesos administrados por los sistemas que componen la Administración Financiera Gubernamental, evita la duplicación de registros al dirigir la generación de los mismos, por única vez, al momento y en cabeza de la unidad facultada para disponer una transacción con efectos económicos o financieros. Este criterio genera, además, economía de recursos humanos y técnicos aplicados al relevamiento de los actos propios del administrador, brinda homogeneidad a la información procesada a partir de una transacción y redundante en una mayor eficacia en la gestión. Por otra parte, la conveniente interacción de los procesos definidos garantiza la existencia de herramientas válidas para el control de dicha gestión.

La posibilidad de vincular la gestión de las instituciones con el registro de eventos derivados de aquella puede ser realizada a partir de la relación de clasificadores presupuestarios, catálogos de bienes y planes de cuenta contables comunes que permiten garantizar la integridad y unicidad de los datos.

Este enfoque pone especial interés en impulsar cambios en una gestión basada en la centralización normativa combinada con descentralización a nivel operativo, donde se pueda identificar la responsabilidad de los funcionarios y realizar un control real y efectivo de la gestión.

En esta dirección, el grado de gobernabilidad y la estabilidad de los indicadores macroeconómicos fundamentales potencian los posibles beneficios de las herramientas de la administración financiera y cuando están ausentes influyen negativamente sobre la capacidad de proyectar adecuadamente los escenarios fiscales que sirvan de marco para la programación presupuestaria.

El Sistema de Tesorería como responsable de lograr la administración eficiente de los fondos públicos que se ponen a su disposición está compuesto por los órganos, normas, sistemas y procedimientos que regulan su funcionamiento.

Respecto del alcance del sistema, el mismo involucra el movimiento de las unidades de tesorerías que funcionan en las distintas dependencias gubernamentales, las responsabilidades propias de la Tesorería Central y la coordinación con el sistema financiero en su carácter de agente financiero de las operaciones del gobierno.

En tal sentido, cobra relevancia la coordinación técnica operativa con la autoridad monetaria respecto de los flujos financieros del sector público respetando muy especialmente el grado de independencia que debe caracterizar la gestión de la banca central.

Como ya hemos advertido si el sistema de tesorería se integrara al sistema de crédito público se incluirán en su alcance las áreas que desempeñan la Función de Control y Coordinación de la política de endeudamiento y las oficinas operacionales que en general se organizan según las funciones que llevan a cabo de la siguiente manera:

- i. Front Office: Negociación que considera las contrataciones y emisiones de préstamos y bonos
- ii. Middle Office: Función de análisis y Estrategia.
- iii. Back Office: Función de Registro que incluye la administración de datos de Deuda y sus estadísticas

En este estudio nos concentraremos en el análisis de las funciones de Tesorería

En esa dirección, las competencias de la Tesorería suelen resumirse del siguiente modo en la Tabla 1:

Tabla 1, Competencias del Tesoro

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Participar en la definición de la programación financiera del Sector Público no Financiero que, en el marco de la política fiscal, aprueba el Poder Ejecutivo.• Elaborar la Programación Anual de Caja del Gobierno Central y evaluar su ejecución.• Participar en la fijación de las cuotas periódicas de compromiso para ejecutar los créditos presupuestarios que autoriza el área de Egresos u oficina de Presupuesto.• Aprobar la Programación Anual de Caja elaborada por las Entidades.• Percibir, centralizar y registrar los ingresos públicos recaudados tanto en el territorio nacional como en el exterior. |
|---|

- Fijar cuotas periódicas de pago del Gobierno Federal basándose en la disponibilidad de fondos, en la programación de los compromisos y en los gastos efectivamente devengados.
- Administrar los recursos a disposición de la Tesorería tomando en cuenta los flujos previstos de ingreso, financiamiento y gastos.
- Administrar el sistema de Cuenta Única del Tesoro.
- Regular la administración de fondos rotatorios y cajas chicas.
- Realizar la colocación de recursos financieros de la Tesorería Nacional y las operaciones de endeudamiento en el mercado que resulten convenientes en el corto plazo en coordinación con la oficina de deuda pública y el Banco Central.
- Gestionar los riesgos vinculados con las operaciones financieras y en particular el riesgo en el tipo de interés, el riesgo de contraparte, el riesgo de liquidación, los riesgos operativos e informáticos.
- Establecer las normas metodológicas y de procedimiento relativas al manejo de las tesorerías que operen en el ámbito del sector público no financiero, y ejercer la supervisión técnica de dichas tesorerías.
- Establecer los acuerdos institucionales necesarios para el funcionamiento del sistema.
- Autorizar la apertura y cierre de las cuentas bancarias requeridas por las dependencias y entidades.
- Producir reportes financieros integrales que permitan conocer y evaluar la evolución de los activos y pasivos de esa naturaleza correspondientes al Sector Público no Financiero.

El logro de los objetivos enunciados precedentemente se alcanza generalmente mediante el diseño y la aplicación de las herramientas que se indican a continuación:

- Técnicas de Programación financiera del sector público.
- Cuenta Única del Tesoro, lo que incluye el despliegue de los módulos de programación, ingresos, pagos y conciliación bancaria de operaciones.
- Administración eficiente de activos y pasivos financieros de corto plazo.
- Normas, manuales y procedimientos.
- Tecnologías de Información.

En los siguientes párrafos se presenta una caracterización general de estas herramientas.

(a) Técnicas de Programación financiera del sector público.

De acuerdo a los conceptos enunciados, el Sistema de Tesorería asume la responsabilidad de programar y administrar los grandes flujos financieros del Estado, procurando coordinar su acción con el resto de los sistemas que operan en la

Administración Financiera y con los organismos que participan en la programación y la gestión de la política macroeconómica.

Se le asigna a la Tesorería un rol participativo en la definición de la política financiera del sector público, debiendo desarrollar técnicas de programación que contemplen información relevante sobre stocks y flujos de fondos y que permitan inferir y anticipar pronósticos sobre el estado de situación financiera que ha de enfrentar el sector. A la vez, dicha información debe permitir evaluar el impacto de los flujos monetarios y de divisas del sector sobre el sistema económico en general, buscando minimizar efectos distorsionantes en el mercado monetario y de capitales.

El proceso de programación tendrá distintas etapas y su periodicidad podrá ser anual, trimestral, mensual o diaria según se trate de pronosticar la evolución de las cuentas fiscales en el mediano o el corto plazo.

A tal efecto normalmente se consideran las siguientes variables:

- La estimación de la recaudación tributaria,
- La proyección de recursos no tributarios y otros ingresos corrientes y no corrientes a percibir, basada en estimaciones propias de la Tesorería y en las previsiones contenidas en la Ley de Presupuesto General.
- Los fondos a desembolsar, producto de operaciones de financiamiento, confirmadas para el período objeto de la programación.
- Los servicios financieros de la Deuda Pública
- La proyección propia de otros pagos corrientes y no corrientes del período, cuya estructura surge del análisis de la Deuda Exigible y de la estacionalidad de los egresos del período por moneda.
- Los criterios para determinar prioridades y planes de pagos por concepto, monto o tipo de beneficiario.
- Las aplicaciones financieras o fuentes alternativas no contempladas previamente.
- Los saldos que reflejan los activos financieros disponibles
- Las reglas de equilibrio macro-fiscales o metas específicas vigentes para el período bajo análisis.

A partir de este conjunto de informaciones es posible estimar el resultado financiero del periodo y analizar su evolución considerando diferentes clasificaciones o agrupamientos de los datos involucrados.

A la vez permite asignar límites financieros indicativos o limitativos a las instituciones atendiendo las fuentes de financiamiento y las clases de gastos o las prioridades de política.

Ello permite regular el flujo de erogaciones, identificar eventuales faltantes o excedentes transitorios de caja proveyendo información básica para una administración eficiente de la liquidez del Tesoro en coordinación con el sistema financiero en su conjunto.

También se podrá analizar la dinámica de las variables observadas desde un punto de vista patrimonial atendiendo la clasificación económica de los ingresos y los gastos o administrar cuadros de fuentes y usos de fondos para tamizar decisiones de índole financieras.

Es oportuno insistir que la programación financiera en un sistema de tesorería se potencia al operar en un sistema integrado ya que le permite tomar acciones preventivas y coordinadas con el resto de los órganos rectores para coadyuvar al logro del equilibrio financiero.

Existen modernas herramientas de simulación para realizar ejercicios de programación financiera planteando escenarios alternativos y diversificar la explotación de información de los sistemas transaccionales.

Países como Argentina desarrollan su programa financiero anual, trimestral y diario considerando la programación de la ejecución del presupuesto y el programa financiero de endeudamiento considerando características particulares de la información según el periodo de programación:

- Programa financiero anual: Se deriva del presupuesto del ejercicio. Se actualiza periódicamente, por lo menos una vez por mes, con la ejecución y con la actualización de la proyección de recursos, que puede diferir del cálculo contemplado en el presupuesto, en la medida que se produzcan variaciones en las hipótesis de estimación.
- Programa de caja trimestral mensualizado: Simultáneo con el proceso de programación de la ejecución presupuestaria (determinación de cuotas de compromiso atendiendo la marcha de las cuentas fiscales). Se lleva a cabo trimestralmente y se actualiza mensualmente con la ejecución.
- Programa de caja operativo diario, por moneda y por cuenta bancaria: Se elabora con el objeto de determinar la estacionalidad de recursos y pagos en el corto plazo. Se actualiza al comenzar cada mes y se analiza la ejecución de recursos y pagos versus la proyección con cortes de información semanales. Estas estimaciones son revisadas de modo independiente del presupuesto. Se asignan límites financieros indicativos mensuales por Jurisdicción y diarios limitativos para girar contra la CUT.

La programación de la ejecución presupuestaria permite, en la medida que se consideren activamente sus resultados, suavizar la cadencia de los compromisos y

acompañarla con la marcha de los ingresos efectivos evitando la acumulación de deuda flotante y la carga financiera derivada de los atrasos en los pagos, así como predecir bolsones transitorios de liquidez sin aplicar a los fines de la política presupuestaria.

Cuando criterios de política fiscal (intervención del Estado para sostener el consumo o la inversión) afecten dicho comportamiento (exceso de gastos sobre ingresos) la herramienta no garantizará un resultado equilibrado al menos en el corto plazo, pero permitirá proyectar su evolución y analizar alternativas para cerrar las brechas que se adviertan.

Por otra parte, si el proceso de la programación de la ejecución contempla criterios prioritarios de asignación del gasto también puede derivarse un programa de caja alineado a las metas fiscales que se toma como referencia para la asignación de cuotas indicativas mensuales de pago por Jurisdicción.

Su construcción contempla la asignación de fondos considerando la prelación que debe tener la atención de las demandas de fondos vinculadas con las iniciativas identificadas como prioritarias.

Al ser una cuota por Jurisdicción las autoridades ministeriales pueden coordinar prioridades distribuyendo la asignación mensual de caja dentro de la administración central y sus organismos dependientes para darle mayor cohesión al programa financiero.

De esta forma se promueve el cumplimiento de las metas estratégicas de política alineando la formulación y la ejecución del presupuesto mediante mecanismos de coordinación institucional entre las agencias y los órganos rectores de presupuesto y tesorería.¹⁰

Existe en el ámbito internacional cierta línea de pensamiento que sostiene que las Tesorerías deberían independizarse de la marcha del presupuesto y poner foco en su actividad financiera atendiendo la fungibilidad de los recursos que administran y liberándose de las restricciones temporales que enmarcan la ejecución presupuestaria.

Si bien es cierto que la programación financiera del Tesoro contempla un universo de mayor alcance que incluye la atención de pasivos de ejercicios anteriores y gastos de naturaleza no presupuestaria (garantías, fondos de terceros en administración etc.) así como la gestión de pasivos y activos financieros bajo su custodia, la contabilidad de un sistema integrado permite ligar estas transacciones entre diversos ejercicios fiscales y conciliar los estados financieros y presupuestarios del Tesoro al cierre de los mismos.

¹⁰ Ver caso argentino donde las jurisdicciones cuando programan la ejecución de sus presupuestos deben contemplar las iniciativas prioritarias en su requerimiento de cuotas de compromiso según lo establecido por la disposición 141/2015 de la ONP (Oficina Nacional de Presupuesto)

Por lo tanto, las normas que regulan dichas operaciones deben acondicionarse para permitir expresar o exponer las operaciones de administración de liquidez que realiza la Tesorería utilizando partidas de los clasificadores presupuestarios o del plan contable en su defecto que permitan consolidar los distintos estados de la información financiera que administra el sector público.

Ello, sin desmedro de beneficiarse con las ventajas que implica la existencia de mecanismos de administración de caja tales como la Cuenta Única del Tesoro que permiten la concentración y la gestión efectiva de las disponibilidades por parte del Tesoro, dentro del ejercicio fiscal, sin violentar criterios de afectación de ingresos o partidas de programas presupuestarios.

En definitiva, los activos (inversiones, overnight etc.) y pasivos financieros (operaciones de pases, colocación de letras u otros) y las operaciones de coberturas de riesgos de mercado que administra el Tesoro en su gran mayoría se derivan del proceso de asignación de recursos ordenado por el presupuesto público y aprobado por el parlamento. En tal sentido, sería conveniente que las operaciones de administración de liquidez puedan someterse a criterios prudenciales y estén contempladas las autorizaciones respectivas y sus características generales en las leyes anuales de presupuesto.

Por otra parte, cuando fuera necesario apropiarse de recursos de naturaleza distintas del fondo general o fuente Tesoro para financiar déficits de aquel, tal circunstancia debería resolverse mediante reasignaciones presupuestarias debidamente autorizadas siguiendo los criterios legales vigentes en la materia. De ese modo se evitaría tergiversar o malversar el destino original de los fondos públicos.

Se adjunta tabla conteniendo principales criterios de Programación Financiera en algunos países de la región identificando muchas similitudes en los objetivos y métodos de trabajo:

País	Principales características del proceso de Programación Financiera
Brasil	La programación del flujo de caja de la Tesorería, en el gobierno federal brasileño, está formalmente organizada de manera tal que la ejecución financiera permita la consecución de una meta de resultado fiscal calculada de acuerdo con la metodología del Fondo Monetario Internacional, denominada Necesidad de Financiamiento del Sector Público (NFSP) Dicha metodología tiene el objetivo de mantener el crecimiento del stock de

	<p>la deuda pública bajo control, considerados los resultados del flujo de caja en el concepto primario, que no tiene en cuenta las salidas de caja relacionadas con el pago del servicio de la deuda . De esta manera, se adoptó un mecanismo de programación de caja en que el volumen de pagos del gobierno se establece al comienzo de cada año, en base a la nueva estimación del volumen de los ingresos que deben ser recaudados.</p> <p>Cuando el valor del gasto autorizado en el presupuesto supere el monto global de la estimación actualizada de los ingresos, se crea un límite máximo de ejecución del presupuesto, con miras a compatibilizar la ejecución del gasto con el logro de la meta fiscal establecida</p>
Colombia	<p>La Subdirección de Operaciones (SO) es la unidad de la DGCPTN encargada de la preparación de la propuesta de Programa Anual Mensual izado de Caja (PAC), mecanismo adoptado para el establecimiento del ritmo de ejecución del presupuesto durante el año.</p> <p>El PAC define el monto máximo mensual de pagos con cargo al Presupuesto General de la Nación (PGN), con el fin de cancelar las obligaciones exigibles de pago. El monto global del PAC, así como sus modificaciones, es compatibilizado con la meta fiscal y aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).</p> <p>Las modificaciones al PAC que no afecten los montos globales aprobados por el CONFIS, pueden ser aprobadas por la DGCPTN, con sujeción a la disponibilidad de recursos. Se administran dos tipos de PAC: el PAC de rezago y el PAC propio del ejercicio vigente.</p> <p>El PAC vigente surge del entendimiento entre la DGPPN, las entidades públicas y las necesidades de caja de la DGCPTN. El PAC se desagrega de manera mensual,</p>

	<p>por objeto del gasto y por moneda. Se carga en el SIIF y fija el techo sobre el cual pueden girar las entidades. En el Comité de Tesorería se analiza su evolución y a medida que se conocen con precisión ingresos y egresos, se actualiza. En el mes de junio de cada año, cuando se confecciona el plan de gastos del ejercicio siguiente, se revisa en detalle el PAC vigente y se hacen las adecuaciones necesarias</p>
Costa Rica	<p>La programación tiene tres funciones básicas: a. Operativa: garantiza la ejecución presupuestaria, en el tanto que permite disponer de recursos para hacer frente a las obligaciones; b. Control: confronta lo programado con lo efectivamente realizado; c. Registro: sobre la base de lo efectivamente ejecutado, facilita la formación de estadísticas.</p> <p>Bajo este contexto, la Tesorería Nacional de Costa Rica ha establecido un programa de caja en forma matricial que verifica la coherencia entre los ingresos reales y las necesidades de egresos del periodo presupuestario a través de la plataforma tecnológica “Sistema de Programación Financiera” (SIPROFI), que cuenta con los siguientes núcleos.</p> <p>Este modelo permite incorporar variables relevantes para programación, tales como las políticas de pago y variables macroeconómicas. En su proceso de generación de datos, compatibiliza ingresos, gastos, servicio de la deuda y financiamiento, sobre una matriz de interrelaciones</p>
México	<p>La TESOFE lleva a cabo esta función mediante el proceso “Administración de Disponibilidades”, el cual está certificado bajo la Norma ISO 9001:2015, a fin de alcanzar una administración eficiente de los recursos propiedad del Gobierno Federal y una adecuada inversión de</p>

	<p>disponibilidades a lo largo del ejercicio fiscal. Dicha función se conforma por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las proyecciones de los flujos de efectivo del Gobierno Federal, con base en la información de ingresos, egresos y deuda que le proporcionen las unidades administrativas competentes de la SHCP, así como las dependencias y entidades. • La posición diaria de las disponibilidades de la Tesorería que se mantenga en la Cuenta Corriente y en sus cuentas bancarias, así como la proyección de las mismas, con base en la información de los flujos de efectivo a los que se refiere en el punto anterior. • La determinación de un monto para cubrir posibles variaciones de pronóstico. • Mecanismos para suavizar el descalce de ingresos y egresos. • Los criterios para definir montos a invertir, en caso de que existan excedentes de liquidez. <p>A través la programación del flujo de efectivo, se busca alcanzar la gestión eficiente de los saldos disponibles que permita enfrentar los pagos y afrontar fluctuaciones imprevistas, y desviaciones de pronóstico de los flujos.</p> <p>Con base en las previsiones, se propone el nivel mínimo de suficiencia para el inicio de cada mes. Asimismo, se estima un monto objetivo de previsión para desviaciones de pronóstico, así como el nivel de inicio para la aplicación de los mecanismos para suavizar el flujo de caja .</p>
--	--

Fuente: La gestión de Tesorería en America Latina BID 2018

(b) Cuenta Única del Tesoro

El desarrollo e implantación de la Cuenta Única del Tesoro, viene a dotar al sistema de una moderna herramienta para la gestión y manejo de fondos, permitiendo la administración centralizada de los mismos.

Lograr el gerenciamiento pleno de los recursos públicos mediante el desarrollo y puesta en marcha de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) aminora los costos del endeudamiento

en el corto plazo y facilita la cancelación de las obligaciones en un marco de mayor seguridad, eficacia y transparencia. Complementariamente permitirá optimizar el uso temporal de los recursos públicos, por ello constituye una herramienta ideal para una sana administración de la liquidez.

La idea fundamental es que la Tesorería central asume la figura de un banco virtual donde son depositados los recursos de las instituciones de cualquier origen y naturaleza y se les habilitan cuentas virtuales para el giro de sus operaciones en reemplazo de las cuentas bancarias que operaban tradicionalmente.

Como excepción a esta regla se autoriza el mantenimiento de cuentas bancarias para administrar pagos menores y urgentes que necesitan atender las dependencias a través de fondos rotatorios y cajas chicas cuando los mismos no puedan ser resueltos a través del uso de tarjetas corporativas o gestiones de banca en línea debidamente reguladas.

El esquema mencionado permite sostener la descentralización de la gestión de los pagos en cabeza de las instituciones mediante la asignación de límites financieros o cuotas de pagos para girar contra las cuentas virtuales de la CUT que reemplazan las cuentas bancarias preexistentes. A la vez se reduce la existencia de fondos ociosos, maximizando su aplicación por parte de la Tesorería Central.

Ella podrá beneficiarse de las economías de escala que derivan de la consolidación de saldos en la cuenta única respetando niveles autonomía o autarquía suficientes para garantizar el normal desenvolvimiento de las entidades participantes.

En esta dirección, vale la pena destacar que la implementación de la CUT ha de convivir con la identificación de las fuentes y los recursos que financian los gastos del presupuesto cuando sea menester. Esta metodología contribuye a brindar confianza a las instituciones que deben reemplazar la administración de cuentas bancarias por cuentas contables o virtuales al reconocerse la libre disponibilidad de sus depósitos y evitar que se apliquen fondos de manera definitiva (más allá del ejercicio fiscal) a otros usos o aplicaciones que los debidamente programados.

Del mismo modo, al tener identificadas las fuentes de financiamiento en los comprobantes de gastos respectivos como prerequisite para su confirmación se inhibe el mandado a pagar de obligaciones sin los recursos financieros disponibles para su atención. La excepción a esta regla lo constituyen aquellas financiadas con rentas generales para las cuales puede ser aplicada en el corto plazo la capacidad de financiamiento que le brindan al Tesoro las otras fuentes financieras que componen la CUT, en la medida que acumulen saldos ociosos.

Los sistemas integrados a los que se suma la funcionalidad de la CUT suelen considerar arreglos institucionales para incorporar herramientas en las aplicaciones que le

permitan a las instituciones y a la tesorería central actuar como agentes de retención y pago respectivamente de obligaciones tributarias de los beneficiarios del sistema.

Del mismo modo se contemplan funcionalidades que permitan el cumplimiento de medidas de afectación patrimonial como resultado de una decisión judicial, o de un acuerdo de partes, que modifica la disponibilidad y goce de un bien respecto de su primitiva titularidad o destino.

Podemos enunciar los Embargos, Concursos y Quiebras como Medidas de Afectación Patrimonial Judiciales y las Cesiones y Fideicomisos como Medidas de Afectación Patrimonial Contractuales.

Por otra parte, el sistema de pagos permite aplicar unívocamente el registro del pagado actualizando la base de datos del sistema contable al generarse lotes con instrucciones electrónicas de pagos emitidas desde las instituciones con acceso al Sistema de CUT y canalizados por la Tesorería Central al Sistema Financiero. Ello evita el traslado de fondos entre la Tesorería Central y las Tesorerías de las instituciones para el pago a los beneficiarios finales y hace posible cerrar el ciclo presupuestario definitivamente en aquella instancia.

Esta modalidad operativa requiere de un sistema financiero integrado que pueda recibir y aplicar instrucciones de acreditación en cuenta a beneficiarios del estado. En algunas ocasiones se opera con bancos comerciales habilitando cuentas de giro por parte de las instituciones cuyos saldos son barridos diariamente para ser concentrados en la CUT. La reducción de cuentas bancarias y de los medios de percepción o pagos tradicionales redundan en menores costos operacionales y monetarios relacionados con su administración. A la vez se aminoran los riesgos vinculados al manejo de efectivo y/o de chequeras.

En algunos casos se concibe a la cuenta como un conjunto de cuentas que pueden servir al mismo objetivo.

Según Pattanayak, S y Fainboim I. (2011) la estructura de las cuentas bancarias del gobierno en un sistema de CUT podría ser centralizada o distribuida, o podría tener características de ambas estructuras.

- Estructura centralizada de las cuentas bancarias. En una estructura completamente centralizada, la CUT se compone de una sola cuenta bancaria —con o sin subcuentas— mantenida generalmente en el banco central. La gestión de este sistema corre a cargo de una autoridad centralizada (por ejemplo, un tesoro centralizado 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 única son monitoreadas, contabilizadas y gestionadas a través de un sistema contable bien desarrollado.

- Estructura distribuida de las cuentas bancarias. En una estructura distribuida de cuentas bancarias (por ejemplo, Suecia), existen varias cuentas bancarias independientes (que generalmente son cuentas de saldo cero mantenidas en bancos comerciales) operadas por organismos ejecutores del gasto/unidades presupuestarias para realizar sus propias transacciones, y los saldos positivos y negativos mantenidos en estas cuentas se registran 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 central, que gestiona la CUT, proporciona el saldo de caja consolidado al final del día.
- Estructura de cuentas bancarias con características de la estructura centralizada y de la estructura distribuida. Si bien la estructura totalmente centralizada y la estructura distribuida de las cuentas bancarias son los dos extremos de las distintas estructuras posibles, podrían establecerse combinaciones de ambas estructuras. En estos sistemas, es importante que los saldos pendientes en el sistema bancario sean “barridos” al final del día a la CUT.

Una discusión que suele darse en la región de América latina y el Caribe es cuan deseable es que la CUT este en el Banco Central.

Israel Fainboim Yaker, Claudiano Manoel de Albuquerque y José Adrián Vargas (2015) sintetizan en el siguiente cuadro ventajas y desventajas asociadas a tal decisión.

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

Ventajas	Desventajas
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.	Riesgo de que el Banco Central no 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 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	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

<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Facilita la coordinación entre la política fiscal y la política monetaria.</p>	
<p>Puede facilitar arreglos bancarios costo-efectivos y rápidas liquidaciones (settlement). Podría acordarse con el Banco Central para que actúe como cámara de compensación (clearing house) para las operaciones del Gobierno, lo que puede agilizar las liquidaciones.</p>	

Por otra parte, Pessoa y Williams (2012) señalan que los bancos centrales que cumplen una función de banco minorista a menudo son reacios a expandirse; esa función es costosa y no forma parte de sus responsabilidades centrales; los bancos comerciales que tienen redes más amplias están en mejores condiciones de lograr economías de escala.

Probablemente, existan alternativas operacionales diferentes según las estructuras institucionales vigentes en cada país y la posibilidad de mejorar el funcionamiento entre las diferentes áreas.

En definitiva, la necesaria coordinación de políticas fiscal, monetaria y de deuda torna indispensable establecer acuerdos institucionales de funcionamiento entre el Banco Central, la banca comercial y las oficinas de Tesorería y/o gestión de Deuda.

Independientemente de la estructura de cuentas, los servicios de cobros o pagos que ofrece el sistema financiero en la actualidad están diseñados para minimizar los riesgos operativos y de fraude asociados al manejo de dinero en efectivo, por ello es que la percepción de ingresos y pagos se resuelven mayoritariamente a través de mecanismos electrónicos o acreditación en cuenta bancaria.

Complementariamente el advenimiento de medios digitales para el pago de obligaciones tales como la identificación de beneficiarios por códigos QR y de las fintech (tecnología financiera o tecnología aplicada a las finanzas), van modificando los medios tradicionales de percepción y pagos de las administraciones públicas.

Las fintech abarcan una amplia gama de herramientas y servicios dirigidos a cubrir necesidades específicas del público. Estos van desde tarjetas de crédito prepagas, créditos o pagos online, hasta servicios como seguros: inversión, compra y venta de criptomonedas, entre otros. Se distinguen de las entidades financieras tradicionales por que no son intermediarios financieros.

Es probable que asistamos a un cambio permanente en la estructura financiera que soporta las transacciones de los gobiernos en las próximas décadas.

La crisis sanitaria que atraviesa el mundo a raíz del COVID 19 y su impacto sobre la economía de los países puso en evidencia el grado de informalidad de las economías de la región de Latinoamérica y el Caribe ante la necesidad de identificar y procesar transferencias a los agentes económicos de los sectores más afectados por la misma en tiempos perentorios y reducir la presencia física en las oficinas gubernamentales y el sistema financiero para su atención.

Esta última condición impulso la aplicación de inteligencia artificial para la identificación de las personas humanas o jurídicas que resultaron beneficiadas y la acreditación por medios electrónicos o digitales de los fondos correspondientes en la mayoría de los países de la región.

Acompañando estas políticas, resulta fundamental promover la consolidación de las cuentas que utilizan los organismos públicos para el giro de sus operaciones con el objeto de lograr el monitoreo de los saldos financieros globales en cabeza del Tesoro procurando minimizar riesgos operacionales y maximizando la productividad de los mismos.

Al efecto, las Tesorerías suelen mantener un repositorio actualizado de las cuentas bancarias oficiales teniendo la potestad de autorizar la apertura de las mismas y adoptan sistemas de registro y conciliaciones bancarias de porte que les permiten reconocer el estado de sus disponibilidades financieras en tiempo real.

Al mismo tiempo, las Tesorerías centrales negocian condiciones de servicios con el sistema financiero procurando la estandarización y reducción de costos y de plazos para la acreditación de los fondos.

Actualmente la gran mayoría de las tesorerías de América Latina han sancionado normas y han puesto en marcha actividades conducentes a implementar la Cuenta Única en la región o han venido actualizando versiones preexistentes como es el caso de Brasil, Argentina, Bolivia, Guatemala y Ecuador entre otros.

(c) Administración eficiente de activos y pasivos financieros de corto plazo.

En general, las Tesorerías tienen facultades para administrar instrumentos financieros que les permiten cubrir eventuales déficits transitorios de caja tales como la emisión de letras de tesorería, realización de Repos con títulos públicos u operaciones con derivados financieros procurando minimizar los riesgos asociados.

Complementariamente, están facultadas para concertar aplicaciones financieras con las disponibilidades o excedentes de caja en el corto plazo a través de la constitución de depósitos a plazo, overnight u otras operaciones regulares en los mercados financieros que le permitan lograr una conveniente rentabilidad de sus disponibilidades.

A tal efecto, el desarrollo de técnicas apropiadas para la elaboración y actualización periódica de los escenarios de caja permite minimizar el capital de trabajo requerido para la atención de los compromisos u obligaciones emergentes de la ejecución del presupuesto.

Según Williams (2010) el objetivo primordial de la administración del efectivo es asegurarse de que el gobierno sea capaz de financiar los gastos en el momento oportuno y cumplir con sus obligaciones a medida que vencen. Sin embargo, la rentabilidad, la mitigación de riesgos y la eficiencia son también importantes. Por ello considera como objetivos complementarios:

- Reducir al mínimo los costos de mantener los saldos de caja en el sistema bancario;
- Reducir riesgos: el operativo, de crédito y riesgo de mercado;
- Adicionar flexibilidad en el calendario de las entradas y salidas de efectivo del gobierno de manera de que se puedan combinar; y,
- Apoyar a otras políticas financieras.

Mario Pessoa, Israel Fainboim y Mike Williams (2015) indicaban que 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 ya enunciados:

- 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.

El Tesoro y el Banco Central gestionan por separado distintos componentes del balance global del sector gubernamental, y tendrán distintas prioridades y percepciones del riesgo. Si no hay mecanismos adecuados de gestión de gobierno y de planificación, además de buena voluntad por ambas partes, se plantea el riesgo de que las medidas de política entren en conflicto y se amplifique el perjuicio para la economía.

Se necesita un marco que permita la comprensión de las políticas, la coordinación operativa y la prestación de servicios en aspectos que van desde la coordinación de alto nivel de las políticas fiscal, financiera y monetaria hasta la gestión de las subastas de letras del Tesoro y los mecanismos bancarios del gobierno indican Pessoa y Williams (2015).

En tal sentido, la tarea de administración de activos y pasivos en el corto plazo ha de realizarse atendiendo una adecuada coordinación con la política de administración de pasivos de largo plazo (deuda) y en sincronización con la actividad que despliegue el Banco Central al respecto.

El menú de alternativas disponibles dependerá del grado de profundidad del mercado de capitales y de los esquemas regulatorios vigentes en cada caso.

A tal efecto y luego de analizar las condiciones propias del mercado de capitales de cada país se sugiere determinar un marco regulatorio específico para la intervención de la Tesorería que contemple entre otros factores:

- El programa financiero de corto y mediano plazo.
- La determinación del nivel óptimo de liquidez para soportar las operaciones de Tesorería.
- Los procedimientos que regirán la colocación de letras o títulos de corto plazo en el mercado por licitación o por suscripción directa y el establecimiento de las condiciones financieras a ser aplicadas en cada caso, así como las características de negociación de dichos instrumentos.
- Los procedimientos que normaran la obtención de financiamiento de corto plazo mediante la instrumentación de pases con instrumentos de deuda y la administración de coberturas de riesgo de monedas o tasas de interés.

- El régimen de inversiones de corto plazo que contemple un adecuado análisis de riesgos en función de la composición y características de la cartera sugerida, así como de los agentes financieros intervinientes.
- Los criterios de remuneración de saldos sobre los depósitos oficiales en el sistema financiero.
- La realización de arreglos institucionales para la liquidación de operaciones con títulos públicos y acuerdos de servicios con agentes de custodia de títulos y valores.
- El establecimiento de criterios de registro y valuación de los activos y pasivos de corto plazo bajo administración del Tesoro que contemplen los principios de contabilidad universalmente aceptados.
- La evaluación y contratación de herramientas de análisis y administración de carteras de activos o pasivos para permitir una evaluación eficiente de las alternativas que ofrece el mercado.
- El programa de adiestramiento al personal de Tesorería en análisis de riesgos, evaluación de carteras, negociación, liquidación y registro de operaciones.

En este aspecto la gran mayoría de las tesorerías de la región emiten títulos de corto plazo para financiar desequilibrios de caja, pero son menos activas en materia de colocación de excedentes o administración de derivados financieros.

En general se propicia la inversión en títulos valores que sean de alta calidad crediticia. Si se trata de depósitos a plazo la preferencia es que estén colateralizados y que paguen una tasa de interés competitiva atendiendo a las necesidades de liquidez del Tesoro para determinar plazo y condiciones.

Brasil, México, Chile y Colombia vienen desplegando a lo largo de los últimos años acciones en tal sentido. En algunos casos se ha dispuesto la creación de un comité de Inversiones que articula los criterios de inversión que regirán la administración de liquidez de las Tesorerías que se integran con las máximas autoridades de los Ministerios de Economía o Finanzas y representantes de la Banca Central. De ese modo también se compatibilizan las operaciones de crédito y administración de liquidez de la Tesorería con los objetivos de la política monetaria.

(d) Normas, manuales y procedimientos.

Es responsabilidad del Órgano Rector del sistema elaborar y mantener actualizados las normas, los manuales de procedimientos e instructivos que rijan su funcionamiento, supervisando la aplicación de los mismos en el ámbito del Sector Público.

Al respecto, parece necesario mantener un repositorio ordenado numérica y temáticamente debidamente actualizado que contenga las principales regulaciones, los

procedimientos y las herramientas que se pongan a disposición de las instituciones para la administración de fondos y la cancelación de las obligaciones por pagar.

La implantación de estas prácticas ha requerido una serie de programas de reformas en los distintos países.

En una primera etapa los programas procuran relevar los procesos que administran la Tesorería Central y las tesorerías de las instituciones, establecer los puntos de interacción con otros componentes del sistema de Administración Financiera, la administración tributaria y el sistema financiero.

Luego, se realizan esfuerzos para establecer una visión objetivo de los procesos una vez optimizados para poder avanzar en el diseño de las herramientas o aplicaciones que se utilizan en la gestión de las operaciones de programación, percepción y registro de ingresos, pagos, retenciones impositivas, medidas de afectación patrimonial, conciliaciones y administración de cuentas bancarias.

Frecuentemente, resulta necesario establecer acuerdos de servicios con áreas de informática y con los agentes financieros del Tesoro que brinden seguridad y certeza en el manejo de las transacciones y garanticen la continuidad operacional.

En paralelo a la implementación de las nuevas herramientas se promueve la actualización del marco normativo y procedimental.

Acompañando cada una de las diferentes etapas, se considera necesario establecer un programa de capacitación para los usuarios del órgano rector y de las unidades gestoras del gasto, detallando el plan de implementación de las nuevas funcionalidades del sistema, las normas y procedimientos establecidos al efecto y las características operativas del nuevo modelo de gestión.

A continuación, se enumera un detalle de las actividades que caracterizan el proceso enunciado:

Tabla 2, Actividades de un plan de mejoras

- Levantamiento de procesos vigentes
- Modelado de nuevos circuitos y procesos de gestión definiendo los criterios de integración del sistema de tesorería con el resto de los órganos que componen la administración financiera gubernamental y agencias externas, sobre todo en materia de programación presupuestaria, de deuda y registro de las operaciones.
- Análisis, diseño, desarrollo y puesta en producción de nuevas herramientas.
- Elaboración de normas, procedimientos y nuevos acuerdos de servicios.
- Reemplazo de medios tradicionales de pago para pago de nómina y para el resto de las obligaciones del estado.

- Incorporación de medios electrónicos y/o digitales para gestionar la liquidación, percepción y el registro de los ingresos.
- Relevamiento de cuentas bancarias y diseño de normas que regularan su funcionamiento.
- Cierre de cuentas bancarias de las instituciones de la Administración Central y Concentración de todos ingresos en la Cuenta Única.
- Programación de cuotas de pagos para las instituciones de la Administración Central y descentralización de la gestión de pagos contra la Cuenta Única en el marco de la programación financiera global del sector público.
- Expansión del sistema de Cuenta Única al resto del Sector Público no financiero.
- Optimización de la Administración de la liquidez introduciendo herramientas de inteligencia artificial en el manejo de fondos de las tesorerías.
- Diseño de herramientas de explotación de información.
- Elaboración de un plan de continuidad de operaciones de negocios o administración de contingencias
- Plan de capacitación para cada etapa.

Como corolario de las experiencias observadas en la región se advierte que ha sido necesario promover el fortalecimiento institucional de la Tesorería Central mediante la revisión y ajuste de su estructura organizativa y/o la instrumentación de un plan de formación y carrera de su personal que brinde sustentabilidad a las nuevas prácticas y facilite la incorporación de novedades.

Al respecto, se sugiere que el perfil técnico del personal se defina sobre la base de una formación y experiencia que valore el dominio de herramientas de programación financiera, administración de liquidez y la gestión de documentación y procedimientos basados en nuevas tecnologías.

Por otra parte, ha resultado necesario y conveniente organizar e integrar a los diferentes grupos de trabajo bajo una coordinación ejecutiva única que ejerza el liderazgo y opere como facilitador para despejar restricciones que enfrenten los mismos en la búsqueda de los resultados.

La planificación estratégica institucional, la definición de misión y valores asociados y una conducción firme y con autoridad política explícita son indispensables para tales fines.

En materia de administración de cambios los funcionarios suelen mostrarse entusiastas al inicio y gozar ante los beneficios que pueden derivarse de los mismos, pero presentan aversión a perder discrecionalidad y cierto nivel de arbitrariedad u opacidad que implica el manejo autónomo y poco estandarizado de los procesos administrativos públicos.

Es por ello que suele sugerirse fortalecer las competencias de los responsables de llevar a cambio los procesos de transformación con un fuerte convencimiento y apoyo político. De no ser así los resultados pueden demorarse en el tiempo o estimular la aparición de fuerzas que resistan o reviertan los cambios alcanzados.

e) Tecnologías de Información

La introducción de nuevas tecnologías en la gestión de los fondos públicos potencia los resultados que se pueden alcanzar en materia de oportunidad y control de los movimientos financieros del estado.

La generación de puntos de control de los procesos a través de validaciones automáticas en las aplicaciones o herramientas informáticas, los desarrollos de web services y soluciones de interoperabilidad mediante apps entre diferentes universos de datos de manera inteligente permiten integrar información y diseñar cuadros de comando gerenciales para monitorear los flujos, pronosticar su evolución y tomar decisiones en cada momento.

La ciencia de datos y las herramientas de inteligencia artificial aplicada a los procesos de tesorería pueden proyectar las capacidades de las tesorerías con una mirada integradora y universal sobre la administración de los fondos públicos facilitando la gestión de los mismos y la relación del estado con los ciudadanos.

La incorporación de ventanillas únicas de trámites y consultas en línea permite que los ciudadanos puedan gestionar la cancelación de sus obligaciones o darles seguimiento a sus acreencias, solicitar información, así como conocer la evolución de las cuentas públicas accediendo a los portales de gobierno.

Las herramientas de programación y explotación de datos que permitan la calendarización de ingresos, gastos, vencimientos de obligaciones y estado de activos y pasivos financieros de corto plazo facilitan y brindan previsibilidad respecto de los movimientos fiscales.

La introducción de la firma digital permite reducir el manejo de documentación y comprobantes para el registro de las operaciones a la vez que reduce los riesgos operacionales al identificar unívocamente la responsabilidad de los ejecutores.

La adopción de mecanismos digitales para la percepción de ingresos y pagos de obligaciones inter-operando con la Banca y con los Proveedores de Servicios de Pagos, favorecerá la inclusión financiera.

La integración de los Sistemas de Administración financiera con los sistemas tributarios para el cálculo y cancelación de retenciones impositivas y la aceptación por parte de la justicia de medios electrónicos de pago en cancelación de las medidas de afectación

patrimonial (embargos, oficios judiciales etc.) permiten incorporar mejoras en la oportunidad y la eficacia de los servicios de tesorería facilitando la eliminación de medios tradicionales de pagos y de documentos o comprobantes requeridos para su registro facilitando la despapelización de las operaciones.

Sistemas inteligentes de recaudación de ingresos no tributarios como el e-Recauda de la Tesorería de Argentina permiten mejor la percepción y registro de este universo de ingresos.

El e-Recauda tiene como objetivo permitir al Contribuyente/Deudor, a partir de un único Portal, generar sus propios comprobantes para el pago, con el fin de cumplir sus obligaciones con el Estado Nacional, representado en los distintos Ministerios u Organismos que lo componen.

Luego de completar una serie de datos correspondientes al concepto de pago, el Contribuyente/Deudor podrá optar por la generación de un Volante Electrónico de Pago (VEP), para posteriormente ser pagado en forma electrónica a través de una determinada entidad de pago, o por la generación e impresión de una Boleta de Pago, para realizar el mismo en una entidad bancaria o no bancaria adherida al Sistema, en forma presencial. La rendición y el registro de las operaciones impactan en el sistema de información financiera una vez conciliadas las operaciones automáticamente.

Los portales de consulta de cuentas por cobrar de proveedores o terceros quienes se identifican con clave fiscal para tener acceso en modo consulta también constituyen una práctica común en las Tesorerías de la región.

El uso de tarjetas de compra para atender gastos por fondos rotatorios o compra de combustibles y la incorporación de códigos QR para cobro de obligaciones también se ha generalizado.

Estas y otras herramientas vinculadas con el manejo de fondos y las entidades participantes del sistema o con las cuales interactúa el Tesoro permiten fortalecer la seguridad, integridad y trazabilidad de los datos promoviendo una exposición más transparente y oportuna de los resultados.

En tal sentido, cobra relevancia que la introducción de nuevas tecnologías sea acompañada por planes que garanticen la continuidad de operación de los servicios.

Ello implica reconocer y clasificar los procesos y los datos o informaciones críticas de los mismos (activos de información) con el objeto de elaborar planes de contingencia ante situaciones que afecten el normal desarrollo de los servicios (cortes eléctricos, tragedias naturales, huelgas etc.) proveyendo vías alternativas de prestación que abarcan el despliegue de mecanismos semiautomáticos, la adaptación de la infraestructura, la existencia de sitios alternativos de trabajo hasta el trabajo a distancia.

Los países de la región que hubieran desplegado esfuerzos en este sentido han podido adoptar sus procesos críticos para ser gestionados de manera remota durante la pandemia del COVID 19.

La gobernanza de estos planes debería estar bajo la tutela de la alta dirección y formar parte de la planificación estratégica de las organizaciones.

Capítulo 5. Gobierno Abierto

En este apartado, nos interesa abordar como se está planteando actualmente la relación entre los gobiernos y la ciudadanía.

La globalización y las demandas crecientes de los pueblos presionan sobre las dirigencias políticas para abrir los canales de participación ciudadana.

El origen de la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto es singular, ya que se sustenta en conversaciones de un grupo diverso, integrado por individuos con experiencias en las organizaciones de la sociedad civil, en el periodismo, en la iniciativa privada y en el gobierno.

Los elementos comunes fueron: la importancia de la transparencia; el acceso a la información gubernamental; la rendición de cuentas; la participación social en los asuntos públicos; y la amplia utilización de las tecnologías de la información (Peschard, 2012: 27-28).

El gobierno abierto es el resultado de un debate histórico por el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información gubernamental. El punto central de este debate es precisamente la democracia, ya que esta libertad de información depende en gran medida de la libertad que le otorgue la democracia (Sandoval, 2013: 30).

El tema del gobierno abierto escaló rápidamente en la administración del presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, y desde ahí fue sumando a personas de diferentes países con prácticas exitosas en materia de transparencia.

Durante 2010 se gestaron algunos lineamientos sobre gobierno abierto, que serían conocidos el año siguiente como Open Government Partnership (Peschard, 2012: 28).

Como presidente, Obama firmó un memorándum ejecutivo en el que se comprometía a crear “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzará la democracia, asegurará la confianza pública y promoverá la eficacia y eficiencia gubernamental” (Villoria, 2012: 70).

El instaurar un gobierno para los asuntos públicos abierto y transparente constituye un reto común a todos los países. Entre los principios del buen gobierno comúnmente aceptados, cabe reseñar la apertura, la transparencia y la obligación de rendir cuentas; la objetividad y la equidad en el trato dado”

Los organismos internacionales también están contribuyendo al debate en torno al OG (Open Government).

La OCDE (2011) ha definido como OG aquél caracterizado por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información, y la receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades.

En una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), López (2014) menciona que el OG “es aquel que practica y promueve la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana y la colaboración entre múltiples actores, tanto en la formulación de políticas públicas como en la entrega de servicios”.

Sánchez González, José Juan (2015) releva en su investigación sobre el tema las siguientes afirmaciones:

“Según Subirats (2009), la incertidumbre muchas veces genera problemas, es también el camino para su resolución colectiva. A través de los procesos participativos, todos los actores participantes acostumbran a entender mejor la complejidad como algo inherente a todo proceso decisional público, y no como una anomalía a superar (Subirats, 2009: 17).

Luego comenta que “La relevancia de la participación ciudadana ocurre en dos planos: primero, en el nivel institucional en el que más naciones lo han reconocido en la agenda del buen gobierno, y segundo, a nivel teórico desde la propuesta de Arnstein (1969), el “Spectrum de participación” de la IAP 2 (International Association for Public Participation), hasta la propuesta de la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2001) en donde se definen tres niveles de participación ciudadana: información, consulta y participación activa.

A partir de estos referentes prácticos y teóricos, se ubica a la participación ciudadana en el contexto del gobierno abierto (Open Government).

La segunda propuesta, una de las más aceptadas es el “Spectrum de la participación pública” de la iap2, que distingue cinco escalones, comenzando la escala con el número cero, ya que el primer escalón es, realmente pre participación:

1. Información: canal unidireccional en donde el gobierno facilita información de sus intenciones.
2. Consulta: expresión de la ciudadanía, sin compromiso acerca del tratamiento de sus opiniones.
3. Implicación: aceptar propuestas de la ciudadanía, pero sin dejar que ésta participe en las decisiones globales
4. Colaboración: proceso de negociación derivado de demandas ciudadanas, pero conducido por la administración.

5. Delegación: los ciudadanos tienen ámbitos en los que deciden automáticamente.

Cada proceso participativo puede diseñarse en el nivel de un peldaño concreto. La ciudadanía tiene el deber cívico de crear valor público y no limitarse a ser un mero receptor de las políticas públicas. Los ciudadanos no somos clientes (Ortiz, 2012: 41).

Una tercera propuesta, el trabajo del PUMA (Public Management Committee) de la OCDE que ha logrado definir de manera más específica para la administración pública la importancia de la participación ciudadana en la administración pública.

Al respecto, la OCDE afirma que el fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos es una buena inversión para mejorar el diseño de las políticas públicas, al igual que un elemento fundamental del buen gobierno. Ello proporciona al gobierno nuevas fuentes de ideas relevantes para el diseño de políticas, de información y de recursos para la toma de decisiones.

Asimismo, y no menos importante, contribuye a desarrollar la confianza del público en el gobierno, elevando la calidad de la democracia y fortaleciendo la capacidad cívica. Dichos esfuerzos contribuyen a fortalecer la democracia representativa, en la cual los parlamentos juegan un papel crucial (OCDE, 2001: 1).

La administración pública interviene en diferentes niveles: local, regional, nacional e internacional. En cada uno de esos niveles, está en contacto con los ciudadanos.

A nivel nacional es el más pertinente para la elaboración de políticas públicas. Los ciudadanos entran en relación con la administración pública en calidad de individuos, o en grupos organizados como las organizaciones de la sociedad civil (OSC). La democracia descansa en el consentimiento de los ciudadanos (OCDE, 2006: 17).

Las relaciones entre gobierno y ciudadanos cubren un amplio espectro de interacciones diferentes en cada etapa del ciclo del diseño de políticas, desde su elaboración y su puesta en marcha hasta su evaluación (OCDE, 2001:

3). Al analizar esta compleja relación, la OCDE empleó las siguientes definiciones:

- Información: una relación de sentido único en la cual el gobierno genera información y la difunde a los ciudadanos. Cubre tanto el acceso “pasivo” a la información de los ciudadanos como las medidas “activas” aplicadas por el gobierno para difundir la información entre los ciudadanos.
- Consulta: una relación de doble dirección en donde los ciudadanos plantean al gobierno. Se basa en una propuesta previa por parte del gobierno en torno al tema o problema público sobre el cual busca la opinión de los ciudadanos y les solicita información.

- **Participación activa:** una relación asociativa con el gobierno, en la cual los ciudadanos activamente se comprometen en el proceso de diseño de políticas. Reconoce a los ciudadanos la facultad de hacer propuestas sobre las diversas alternativas y establece un diálogo en torno a la correspondiente política pública, aunque la responsabilidad de la decisión final o la formulación de la política recaigan en el gobierno.

La OCDE propone seis acciones para un gobierno abierto: 1) crear mayor confianza en el gobierno; 2) garantizar mejores resultados al menor coste; 3) elevar los niveles de cumplimiento; 4) garantizar la igualdad del acceso a participar de la formulación de políticas públicas; 5) fomentar la innovación y las nuevas actividades económicas; 6) mejorar la efectividad mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos.

Sin embargo, la mayor participación enfrenta nuevos desafíos.

Sánchez González indica los siguientes argumentos a favor y en contra de la participación ciudadana

Cuadro

A favor	En contra
Proporciona información sobre el ambiente social en donde se ejecutarán las actividades de desarrollo;	Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación;
Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios;	Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas;
Genera aprendizajes sociales e innovación;	Se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales;
Fortalece a las instituciones locales;	Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes;
Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones;	Propicia la “informalización” de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada;
Contribuye a mejorar la eficacia de las instituciones locales;	Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas;
Genera formación de capital social;	
Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad;	

Contribuye a la formación y fortalecimiento de identidad local o regional.	Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.
--	---

Fuente: elaboración propia a partir de (Canto, 2011: 28-29).

El gobierno abierto es una filosofía, una reingeniería o un elemento para “abrir la caja negra del Estado”.

Para Oszlak (2012), el gobierno abierto es una filosofía. Se reflexiona sobre cómo gobernar, cuál es el papel que desempeñan los gobiernos y los ciudadanos en la gestión pública y sus resultados. Este autor puntualiza las ideas de los defensores del gobierno abierto:

- 1) la tecnología facilita la comunicación e interacción recíproca entre gobierno y ciudadanos;
- 2) el gobierno debe abrir los canales para aprovechar la contribución de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, para recolectar las opiniones de políticas públicas en la coproducción de bienes y servicios, así como en la supervisión, control y evaluación de los resultados de la gestión pública; y
- 3) los ciudadanos deben involucrarse activamente para asumir sus responsabilidades en este escenario, donde asumen otras funciones como vigilantes y corresponsables de las decisiones públicas (Oszlack, 2012: 3).

También señala que en el estudio comparativo realizado por Oszlak y Kaufman (2014) se identifican las mejores prácticas en gobierno abierto en la vertiente de participación ciudadana, algunas de ellas son las que se presentan en el cuadro 6.

Cuadro

Prácticas	Descripción
1. Dictar normativa sobre participación,	Varios países dictan o proyectan normativa sobre participación. La misma puede ponerse en vigencia a través en una cláusula constitucional, de una ley específica o de otro tipo de normativa (Chile, Colombia, Perú, Estonia y Argentina).
2. Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución	El objetivo es trabajar con la gente para asegurar que sus preocupaciones y

<p>conjunta de problemas (Argentina, Guatemala y Corea del Sur).</p> <p>3. Invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias al gobierno.</p> <p>4. Facilitar la participación ciudadana sobre proyectos legislativos y habilitar mecanismos para petitorios y demandas.</p> <p>5. Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del Estado (Canadá, Chile, Costa Rica, Honduras, Estonia, Tanzania, Filipinas, Finlandia y Perú).</p> <p>6. Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales</p>	<p>aspiraciones son consideradas y entendidas. La promesa se traduce en: “Nosotros trabajaremos con usted para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén directamente reflejadas en la toma de decisiones”.</p> <p>En este nivel de participación, el de consulta, con algunos componentes de involucramiento, conforme al compromiso que vayan adquiriendo los ciudadanos (Chile, Corea del Sur, Sudáfrica, Colombia, Panamá, Tanzania, España, El Salvador, México, Finlandia, y Estonia).</p> <p>Se trata del nivel de consultas o de involucramiento. Una de las formas que puede asumir son las peticiones (e-petitions). En este último caso, son pedidos firmados online, en general a través de un formulario provisto por un sitio web (Brasil, República Dominicana, Perú, Estonia, Brasil, Costa Rica, Gran Bretaña, Estados Unidos, Panamá).</p> <p>Mediante la coparticipación en el proceso decisorio estamos avanzando hacia reales instancias de colaboración, cuyo objetivo es: “Asociar al público en cada uno de los aspectos de la toma de decisiones, con la promesa de Nosotros buscamos su asesoramiento y lo incorporamos a las decisiones en todo lo posible”.</p> <p>El gobierno abierto ha traído consigo inspiración para la generación de la coproducción en los cuales se estaría avanzando desde la colaboración hacia el empoderamiento. “Poner la toma de decisión final en manos del público” (Corea del Sur, Argentina, Costa Rica, Brasil, Estados Unidos, Uruguay, Gran Bretaña, Panamá).</p>
---	---

Por otra parte, en términos de medición de resultados alcanzados y siguiendo la información brindada por el Open Data Barometer (para 2016 de su última edición) de la World Wide Web Foundation, Canadá se ubica en el segundo lugar del ranking, liderado por el Reino Unido.

Esto significa que el país de norte américa adhiere de manera fiel a los principios de datos abiertos de la organización mencionada, lo cual incluye, entre otros, datos actualizados, accesibles, útiles comparables y, a su vez, que sirvan para mejorar la gobernabilidad y la participación ciudadana.

Es de destacar rol relevante que le otorga el gobierno canadiense a la participación en la toma de decisiones y en el activismo proactivo de la ciudadanía en dicho rol y en la demanda de canales de consulta online y mediante aplicaciones móviles, hecho que se refleja en el índice de e-participación.

Asimismo, predomina la instauración del Comité sobre Gobierno y Parlamento Transparente y Abierto (Cabinet Committee on Open Transparent Government and Parliament) cuyo rol estratégico es el de incentivar la reforma en las instituciones democráticas para alcanzar los principios de transparencia y apertura.

En conjunto, se ha incrementado la calidad y la cantidad de datos ofrecidos como así también la calidad de los servicios digitales ofrecidos por el gobierno canadiense, destacando también que el progreso sigue en marcha y el objetivo es duplicar los esfuerzos logrados a la fecha.

El nuevo Plan de Acción propone cuatro tópicos de mejora, a saber, apertura por defecto, transparencia fiscal, innovación, prosperidad y desarrollo sustentable y, en último lugar, participación de la ciudadanía canadiense y el mundo.

Dentro de las políticas a desarrollar en dichos marcos se destacan la expansión y mejora de la provisión de datos abiertos, la elaboración de indicadores para medir la efectividad de las políticas de gobierno abierto, el desarrollo de las capacidades del capital humano del gobierno en la temática, el incremento en la transparencia de la información financiera del gobierno y de las corporaciones canadienses, la expansión de la colaboración de los distintos niveles gubernamentales para lograr homogeneidad y estándares en la información, la estimulación de la innovación a través de intercambio de información con emprendedores y, por último, también predomina la estrategia de mejorar el diálogo con la ciudadanía para la mejora de agencias gubernamentales y de las decisiones políticas.

Es de diferenciar, completa el informe, que estos nuevos aportes de la evolución de los conceptos y políticas del gobierno abierto, ya que, en sus orígenes y reflejado en el primer Plan de Acción del año 2012 la esencia se sostenía en mejorar el acceso a la

información, ofrecer datos abiertos y responder a consultas de la ciudadanía, objetivos logrados y que fueron desarrollándose a los de la actualidad anteriormente mencionados.

La administración de los Tesoros nacionales refleja conductas y comportamientos del estado y la ciudadanía en torno al objetivo último que explica la razón de ser del estado y que justifica sus intervenciones expresado en un mayor bienestar social.

La democratización de la toma de decisiones acompañada de cuotas crecientes de transparencia que impulsa el Gobierno Abierto parecen alentar un desempeño más eficiente del proceso de asignación de los recursos públicos en relación al impacto esperado por la ciudadanía en su conjunto.

Capítulo 6. Indicadores de gestión de Tesorería

Como se ha manifestado en los capítulos anteriores las Tesorerías son un nodo neurálgico de la administración financiera tanto por la concentración de recursos públicos que implican cuanto por el impacto que genera sobre el conjunto de los actores económicos la cancelación de las obligaciones que se derivan de la ejecución del presupuesto por parte de las instituciones públicas.

Sus operaciones son impactadas por la performance de las agencias que administran la recaudación tributaria y la gestión de la deuda y por las entidades del sistema financiero que actúan como principales agentes financieros de los tesoros públicos.

A la vez, sus operaciones se reflejarán en las cuentas nacionales a través del sistema contable y en los agregados monetarios que miden los bancos centrales los cuales eventualmente implicarán su intervención con el fin de preservar el valor de la moneda.

Atendiendo la naturaleza de sus actividades y que en la mayoría de los países las tesorerías también desempeñan la rectoría de los sistemas de tesorería de acuerdo a lo dispuesto por las leyes de administración financiera se ha considerado relevante establecer parámetros para medir la eficacia y eficiencia de sus operaciones según los diferentes procesos que administran.

A tal efecto, resulta fundamental definir el alcance o universo alcanzado por las disposiciones legales que regulan del Sistema de tesorería tomando como referencia la definición de cobertura del Gobierno central, Gobierno general, Sector público no financiero y Sector público (El Manual de estadística de finanzas públicas del FMI, 2014, págs. 19–20)

Ello permite evaluar el alcance institucional del Sistema de Tesorería dentro del sector público nacional y el nivel de cumplimiento de los principios de universalidad del presupuesto y de unicidad de caja.

“El uso regular de indicadores de desempeño puede ser la base de una estrategia de modernización de las Tesorerías que contribuya a optimizar la gestión de caja, con impacto en las operaciones, las finanzas, y los balances del gobierno, banco central y bancos comerciales (Pessoa-Williams)”

Un indicador de gestión es la expresión cuantitativa del comportamiento y desempeño de un proceso, cuya magnitud, al ser comparada con algún nivel de referencia, puede estar señalando una desviación sobre la cual se toman acciones correctivas o preventivas según el caso. Un indicador es una medida de la condición de un proceso o evento en un momento determinado.

Los indicadores en conjunto pueden proporcionar un panorama de la situación de un proceso, de un negocio, de la salud de un enfermo, de las ventas de una compañía.

Pueden adoptar diferentes significados según la naturaleza de los datos que se midan.

Tradicionalmente hay indicadores que miden el impacto de determinadas tareas o actividades de un plan de acción a través de su eficiencia, eficacia o efectividad y pueden orientarse a evaluar los resultados de la prestación de determinado servicio o la provisión de bienes.

Indicadores de Eficiencia: Se utilizan para dar cuenta del uso de los recursos o cumplimiento de actividades en términos de cantidad.

Indicadores de Eficacia: Se refiere al valor del impacto de lo que se hace del producto que se ofrece, expresado en el grado de satisfacción del cliente con relación a los atributos del servicio.

Indicadores de Efectividad: Es la relación entre los resultados logrados y los resultados propuestos, indican el grado de cumplimiento de las metas establecidas.

6.1 Principales procesos de una Tesorería Nacional sobre los cuales se pueden plantear indicadores:

- a) Emisión de normas y procedimientos en su carácter de órgano rector del Sistema de Tesorería.
- b) Proceso de programación financiera a través de la elaboración de escenarios de caja que incorporen estimaciones de los ingresos y egresos de caja con el propósito de mantener los saldos líquidos estrictamente necesarios, prever los desequilibrios temporales del efectivo, y eventualmente colocar los excedentes de liquidez que se identifiquen.
- c) Proceso de Ingresos que consideran la liquidación percepción, centralización y registro en la CUT de los recursos de distinta naturaleza que colecten las instituciones incorporadas al sistema.
- d) Proceso de Pagos que implica la última etapa de la ejecución de gastos, mediante los cuales se cancelan las obligaciones que por diferentes conceptos son asumidas por las instituciones públicas cumpliendo con medidas de afectación patrimonial y retenciones impositivas en caso de corresponder.
- e) Proceso de administración de liquidez el cual se descompone en dos subprocesos:
Una eficiente administración de la liquidez es fundamental a efecto de garantizar que los recursos estén disponibles según cronograma de vencimiento de las obligaciones.

- i. Proceso de Financiamiento de Corto Plazo para resolver deficiencias estacionales de caja mediante emisión de letras u otras operaciones financieras habilitadas por la normativa vigente.
 - ii. Proceso aplicación de excedentes financieros de corto plazo mediante la inversión de los mismos en condiciones de bajo riesgo de liquidez y solvencia.
- f) Proceso de Cobranza de cuentas por cobrar a favor del estado de naturaleza tributaria o no tributaria de corresponder.
- g) Proceso de Custodia de Valores que garantice la permanencia de las calidades de los títulos o valores original que se le confían a las Tesorerías por el tiempo que según el caso proceda, con la obligación de restituir la misma e idéntica cosa.
- h) Proceso de Administración de Cuentas dividido en dos subprocesos: administración de la CUT y administración de cuentas bancarias fuera de la CUT que garantice mediante una adecuada estructura de cuentas bancarias y de registro la óptima gestión de los fondos públicos, conforme el principio de unidad de caja.

6.2 Relevancia de los tipos de indicadores en función al grado de maduración institucional y evolución tecnológica de las Tesorerías

Fase Inicial:

- i. Procesos operativos que consideren liquidación, cobranza y registro de recursos, pagos, conciliación bancaria y gestión de la Cuenta Única del Tesoro.

Fase Avanzada:

- i. Programación de Caja, Deuda y Presupuesto dependiendo de la disponibilidad de herramientas de simulación y explotación de datos y la periodicidad de elaboración.
- ii. Administración de Liquidez, considerando disponibilidad de lineamientos claros y plataformas de administración de activos y pasivos financieros.
- iii. Metas de política: Déficit, niveles de deuda flotante, saldos mínimos de caja etc.

En la siguiente gráfica se diferencian los indicadores de gestión de los de resultado o impacto atendiendo el ciclo de los principales procesos de Tesorería.

Ciclo de Tesorería e Indicadores de Desempeño



6.3 Indicadores de Desempeño de Tesorería

Marco Varea y Adriana Arosteguiberry en su trabajo sobre indicadores de gestión de tesorería señalan 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) las cuales identifican indicadores que pueden aplicarse para evaluar la gestión de las tesorerías.

También Carlos Pimenta y Antonio Seco reseñan indicadores de Tesorerías en su “Guía de proyectos de sistemas de información de administración financiera (SIAF)”, (2021 BID)

Hemos seleccionado un conjunto representativo que miden la eficacia, la eficiencia y la transparencia de la Gestión de Tesorería y los hemos clasificado del siguiente modo.

- a. Indicadores Institucionales:
 - i. Nivel de Cobertura de la CUT: Total de instituciones dentro de la CUT / total de instituciones de gobierno central * 100.
 - ii. Nivel de Cobertura de la CUT al presupuesto: Valor del PE en la CUT vía SIAF/ Valor presupuesto total * 100.
- b. Indicadores de Gestión: Recaudación

- i. Monto de ingresos captados por la Tesorería Nacional en la CUT y en moneda extranjera / Monto total de ingresos percibidos por medio de cualquier cuenta de Organismos incluidos en el presupuesto * 100.
- ii. Monto mensual de ingresos a la tesorería a través de medios electrónicos / Monto mensual de ingresos a la tesorería * 100.
- iii. Tiempo en efectivizar la recaudación desde los bancos recaudadores hasta la CUT.
- iv. Costo por transacción o monto de ingresos (en unidades monetarias).

Indicadores de Gestión: Conciliación Bancaria y registro de transacciones

- i. Frecuencia con la que la Tesorería realiza reconciliaciones completas de cuentas (período).
- ii. Número de asientos contables automatizados/Número total de asientos contables* 100.
- iii. Número de transacciones que utilizan firma electrónica/Número de transacciones críticas que requieren uso de firma electrónica * 100.

Indicadores de Gestión: Pagos

- i. Monto de pagos del gobierno que la tesorería ejecuta por medio de la CUT en moneda nacional / Monto de pagos del gobierno realizados por cualquier cuenta de la Tesorería * 100.
- ii. Monto mensual de pagos de la Tesorería realizados por medios electrónicos o digitales / Monto mensual total de pagos realizados por la Tesorería * 100
- iii. Tiempo en efectivizar pagos desde la Tesorería al beneficiario.
- iv. Costo por transacciones o monto de pago (en unidades monetarias).
- v. Focalización: Número de pagos realizados directamente a los beneficiarios/ Número de pagos realizados * 100

c. Indicadores de eficiencia

- i. Costo de oportunidad uso CUT para cobertura de faltantes estacionales de caja medido por intereses de financiamiento de corto plazo en el mercado de deuda.
- ii. Existencia de controles internos de gastos como fijación de cuotas de compromiso.
- iii. Desvíos promedios de programación de ingresos y egresos * 100.

- iv. Deuda devengada impaga del ejercicio al cierre versus deuda devengada del ejercicio * 100.
- d. Indicadores de transparencia
 - i. Periodicidad y calidad metodológica de los datos que se ponen a disposición del público en materia de ingresos, pagos, resultados financieros, fuentes y aplicaciones financieras.

6.4 Restricciones

Finalmente describimos un conjunto de restricciones frecuentes para la elaboración de los indicadores de Tesorería relacionados con la disponibilidad y el procesamiento de los datos según el marco institucional en el cual se realiza el ejercicio.

- Disponibilidad de datos históricos referido a la ausencia de series que impidan el análisis a través del tiempo.
- Limitación de la identificación de los indicadores según el contexto institucional que limite el acceso a los datos atendiendo naturaleza jurídica y patrimonial de ciertas instituciones públicas.
- Contexto económico financiero que afecte la medición de los datos por la volatilidad de ciertas variables de la economía (nivel de precios, tipo de cambio, tasa de interés etc.)
- Ausencia de objetivos de política que identifiquen metas cuantitativas o cualitativas a alcanzar en el manejo de caja.
- Grado de articulación entre la programación del presupuesto, la deuda, los ingresos y la programación financiera que condicione o favorezca los resultados.
- Escaso desarrollo de sistemas integrados de administración financiera y existencia de controles financieros que limitan los compromisos de gastos a la disponibilidad financiera y facilitan el acceso a los datos.

Capítulo 7. Ética y Responsabilidad fiscal

La década del noventa se caracterizó por esfuerzos concurrentes de los estados, organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales de crédito en pos de fortalecer las reglas de solvencia y transparencia en la gestión gubernamental y el establecimiento de acuerdos básicos para luchar contra la corrupción económica y política en el marco de una creciente globalización de bienes, servicios y prácticas socio-culturales en el mundo.

Las crisis sistémicas emergentes en diversas regiones del orbe derivadas de malas prácticas en el ejercicio del poder político y económico, desinformación premeditada de la situación fiscal, falta de coherencia y/o continuidad de las políticas públicas o una combinación de estas situaciones, se vieron agravadas por el surgimiento de delitos transnacionales y el recrudecimiento de la polarización económica y social. Dicha situación alertó sobre la necesidad de recrear espacios jurídicos y reglas de comportamiento que hicieran posible la intersección de los distintos intereses culturales, económicos y sociales que estaban en juego.

En ese contexto, fueron surgiendo expresiones normativas nacionales y supranacionales orientadas a legislar sobre el buen gobierno, la ética pública, la lucha contra la corrupción y la transparencia de los actos gubernamentales.

En general, las mismas propiciaron la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, la publicidad de los actos de gobierno y del patrimonio de los funcionarios públicos y promovieron el control ciudadano sobre los planes y programas de gobierno.

Generalmente, en forma concurrente, se ha legislado en aras de fortalecer el ejercicio de los derechos cívicos básicos de la ciudadanía a través de actividades de formación, divulgación y participación en la elaboración y sanción de leyes y la participación masiva en actos electorales.

A nivel internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas dicta distintas resoluciones en materia de la lucha contra la corrupción. En particular, la Resolución 51/59 del año 1996 en el que se aprueba el Código internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos.

Entre sus principales disposiciones figuran las siguientes:

- I. La función pública es un puesto de confianza que implica el deber de actuar a favor del interés público.
- II. Los funcionarios públicos deben evitar los conflictos de intereses.

- III. Los funcionarios públicos deben cumplir con el requerimiento de declarar sus bienes y deudas personales.
- IV. Los funcionarios públicos no solicitarán ni aceptarán regalos o favores que puedan tener influencia en el desempeño de sus deberes.
- V. Los funcionarios públicos deberán respetar la confidencialidad de cualquier información en su poder.
- VI. Los funcionarios públicos no llevarán a cabo ninguna actividad política fuera del ámbito de sus funciones que debilite la confianza del público en el desempeño imparcial de sus deberes.

Como una expresión regional de esta tendencia podemos mencionar la realización de Conferencia sobre transparencia y desarrollo en América Latina y el Caribe organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2000 con el objetivo de “minimizar las oportunidades de corrupción en la región por medio de la difusión de mejores prácticas, de instancias de cooperación horizontal entre países y de un dialogo beneficiosos entre el Banco y los países” donde se analizaron entre otros temas la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, la transparencia de la labor legislativa, la incorporación de tecnología de la información y de las comunicaciones a los sistemas de compras estatales y la transparencia de la información contable de los sectores público y privado.

En igual dirección, el Fondo Monetario Internacional publica en el 2001 El Manual de Transparencia Fiscal que incluye el Código de Buenas Prácticas en esa materia, destacando las siguientes:

- i) Clara definición de funciones y responsabilidades dentro del gobierno entre actividades fiscales, monetarias y de empresas públicas, y entre el sector público y el sector privado.
- ii) Disponibilidad pública y oportuna de información fiscal completa que incluya las actividades cuasi fiscales desarrolladas por organizaciones de carácter público o no gubernamentales.
- iii) Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto contemplando normas claras de cobertura, registro, accesibilidad e integridad.
- iv) Garantías de integridad de los datos mediante escrutinio público e independiente.

En diciembre de 2003 se firma en el ámbito de las Naciones Unidas la "Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción". La Convención tuvo por finalidad:

- a) Promover y fortalecer medidas para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción,
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos,
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos públicos.

El contenido de la convención fue considerado en la "Declaración de Nuevo León", suscrito por 34 Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en México, en enero de 2004 donde se plasmó adicionalmente, el compromiso por parte de los países firmantes de impulsar la transparencia en los procesos políticos.

También merece ser mencionada la tarea de concientización y evaluación continua llevada a cabo por las organizaciones no gubernamentales (ONG 's) dentro de las que se destaca la realizada por Transparencia Internacional (TI).

TI ha elaborado y viene publicando anualmente el índice de percepción de la corrupción que refleja los niveles de corrupción del sector público tal como es percibida por empresarios, analistas y ciudadanos en más de un centenar de países relevados y basados en encuestas realizadas por una docena de instituciones independientes.

Considerando una tabla de puntuación que va del 1 al 10 indicando en el orden creciente a los países menos corruptos sesenta países obtienen una puntuación de menos de 3 en el 2004, lo que indica una situación de corrupción endémica.

TI estima que las pérdidas provenientes de los sobornos en contrataciones de gobiernos alcanzan en el mundo al menos 400.000 millones de U\$S al año y tiene como consecuencia, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, una mayor pérdida de fondos públicos necesarios para la educación, la salud y el alivio de la pobreza y los inhibe de explotar su potencial riqueza.

Por otra parte, aun cuando se ha generalizado la sanción de códigos de ética y la creación de agencias u oficinas anticorrupción en los países de la región contribuyendo de este modo, a reducir el riesgo de administrar el patrimonio público en pos de intereses individuales o sectoriales; es imaginable que el sostenimiento y consolidación de los principios éticos se alcanzará a partir de un proceso de transformación cultural más integral que contemple explícitamente la condena del comportamiento trasgresor.

Complementariamente, la ética pública ha de afirmarse de manera positiva premiando a los depositarios de antecedentes adquiridos mediante la ejercitación y divulgación de buenas prácticas aplicadas en su gestión.

Un estudio elaborado por la División de Integridad Pública de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE en 2019 bajo la dirección de Janos Bertók y Julio Bacio Terracino analiza el caso de la actividad de la Oficina Anticorrupción de Argentina y sintetiza:

“La corrupción en la administración pública y la captura de los procesos de toma de decisiones públicas son un riesgo para la estabilidad económica y política de cualquier país. Consciente de esta situación, el gobierno de Argentina ha implementado reformas que demuestran un compromiso continuo para combatir la corrupción.

La ley de responsabilidad penal empresaria, la ley de acceso a la información pública o la ley del arrepentido son ejemplos de dicho progreso, a su vez, los casos de corrupción se detectan e investigan cada vez más. No obstante, Argentina podría promover una cultura de integridad que garantice un desarrollo sostenible e inclusivo y mayor resistencia a la corrupción, invirtiendo en mayor medida en abordar las debilidades estructurales subyacentes”.

En cuanto al desempeño de la Oficina Anticorrupción (OA) el informe menciona que desempeña un papel clave en el sistema de integridad de Argentina y ha iniciado muchas reformas relevantes. Para que la OA pueda desplegar su potencial para impulsar un cambio sistémico, debería hacer más visible su papel como diseñadora y asesora de políticas. Aumentar su autonomía financiera y administrativa y detallar los criterios para seleccionar y destituir a su máxima autoridad podría fortalecerla aún más.

Junto con la OA, también hay otras entidades públicas cruciales para poder dar una respuesta sistémica a la corrupción.

Sugieren que la creación de una Comisión de Integridad y Transparencia en el Poder Ejecutivo podría promover políticas coherentes que se refuercen mutuamente, mientras que una Estrategia Nacional de Integridad podría proporcionar los objetivos estratégicos del sistema de integridad y las bases para el monitoreo y la evaluación.

El informe también aconseja que puntos focales de integridad podrían traducir las leyes a la práctica a nivel organizativo, brindar orientación y compartir experiencias en toda la administración.

Complementariamente, la exposición clara, precisa y oportuna de la gestión gubernamental constituye el mecanismo idóneo para fomentar la transparencia en el ámbito público.

Para ello se requiere la adopción por parte de los gobiernos de criterios y sistemas que garanticen la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, la asignación de los recursos correspondientes, la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados alcanzados.

Al respecto, una herramienta legal que está debatiéndose parlamentariamente en distintos países de la región o ya se ha sancionado como en el caso de México, está referida a la reglamentación en el acceso de la información pública por parte del ciudadano como mecanismo directo para ejercer su poder de control sobre la marcha de los gobiernos.

Éste y otros medios como la obligación de brindar información fiscal por parte del Estado que ha sido incorporada en la ley de solvencia fiscal de 1999 y de responsabilidad fiscal del 2004 en Argentina, así como la reglamentación sobre audiencias públicas y publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo dispuesta por el Decreto 1172/2003 en ese país, auguran un incremento en la calidad del debate público con relación a la marcha del gobierno.

Antigua y Barbuda, Belice, Canadá, Chile, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay también presentan legislación en la materia.

Por otra parte, dicha estrategia ha de ser reforzada mediante el aprovechamiento de las estructuras supranacionales existentes, profundizando específicamente, su aplicación en los acuerdos regionales vinculados al comercio y la regulación de las actividades económicas entre países.

La pertinencia que alcancen los acuerdos multilaterales en materia arancelaria, cambiaria y tributaria entre países puede minimizar las acciones especulativas que atenten contra el desarrollo de la región y por el contrario pueden favorecer su evolución mediante una adecuada integración de sus sectores productivos y de servicios.

En esta línea de razonamiento, la reducción de promociones o subsidios directos a empresas, la acción de control del estado para evitar la existencia de monopolios y eliminación de regulaciones burocráticas, en un marco de políticas comerciales, arancelarias, cambiarias, fiscales y monetarias coordinadas a nivel regional han de minimizar las circunstancias que estimulan los actos de corrupción.

Del mismo modo la adopción de criterios homogéneos entre los distintos países para tipificar los sujetos y objetos de delitos por corrupción en los gobiernos y las sanciones pertinentes, que incluyan cláusulas de extradición recíprocas ante un caso de soborno transnacional, en conjunción con la sanción de códigos de ética y transparencia gubernamental, pueden reducir las causales y oportunidades para su ocurrencia.

Con idéntico criterio, resulta indispensable como señala Transparencia Internacional en su informe Global de corrupción 2003, que las grandes empresas con filiales en el exterior adopten códigos de conducta comunes que promuevan la sanción de los

miembros de las empresas que no respeten criterios básicos de lealtad comercial y competencia en su accionar o atenten mediante actos de corrupción contra los intereses de los estados donde operan.

La gestión de las finanzas públicas (GFP) se considera un elemento central de una administración en funcionamiento, y subyace a todas las actividades financieras gubernamentales. Las principales etapas del ciclo de GFP son la recaudación de ingresos, la preparación del presupuesto, la ejecución del presupuesto, contabilidad e informes, y auditoría y supervisión.

Se cree ampliamente que la mejora en el sistema de gestión de las finanzas públicas del país proporciona beneficios duraderos, incluidas instituciones más sólidas, reducción de la pobreza, mayor igualdad de género y crecimiento equilibrado.

Debido a la centralidad de GFP para el desarrollo, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los gobiernos de Francia, Noruega, Suiza, Reino Unido, República Eslovaca y Luxemburgo) diseñaron el marco de rendición de cuentas (PEFA) para evaluar el desempeño de la GFP en un país.

El resultado de la evaluación del desempeño es generalmente utilizado como base para los debates sobre las estrategias de reforma de la GFP y prioridades por países y agencias de desarrollo.

La evidencia muestra que las intervenciones en cada etapa del ciclo de GFP tienen un impacto positivo en la reducción de la corrupción, y un informe reciente también encontró una correlación positiva entre las puntuaciones PEFA y percepciones de la corrupción. Sin embargo, la literatura disponible también subraya que, en última instancia, el apoyo político es una necesidad o condición para que las reformas de la GFP tengan un impacto significativo en reducir la corrupción¹¹.

El marco PEFA se estableció con tres metas en mente:

- i) fortalecer la capacidad de los gobiernos para evaluar sistemas de gasto público, adquisiciones y gestión fiduciaria, y contribuir a una agenda de reforma dirigida por el gobierno
- ii) apoyar el desarrollo y seguimiento de programas de reforma y desarrollo de capacidades y Facilitar un programa coordinado de apoyo.
- iii) contribuir al acervo de información sobre la GFP

El marco PEFA identifica siete pilares que definen los elementos clave de un ciclo de GFP. Estos son confiabilidad presupuestaria, la transparencia de las finanzas públicas, gestión

¹¹ Jorum Duri (TI). 2021

de activos y pasivos, estrategia y presupuestación basadas en políticas, previsibilidad y control en la ejecución presupuestaria, contable e informes y escrutinio y auditoría externos. Dentro de los siete pilares, PEFA identifica 31 indicadores específicos desagregados en 94 características (dimensiones) que se centran en aspectos medibles del ciclo de la GFP (PEFA 2016).

Cada indicador PEFA mide el desempeño de la GFP contra una escala ordinal de cuatro puntos de D a A, con D como la puntuación más baja y A como la más alta. El resultado de la evaluación del desempeño, conocido como el informe PEFA, se utiliza generalmente como base para debates sobre las estrategias y prioridades de reforma de la GFP por profesionales del desarrollo.

Las reformas de la GFP pueden considerarse un tipo de intervención anticorrupción, en el sentido de que su objetivo principal es no abordar la corrupción per se, pero siguen siendo relevantes para los esfuerzos por reducir el impacto de la corrupción (Jenkins et al.2020: 16).

Por el contrario, la lucha contra la corrupción directa incluye el establecimiento de agencias de corrupción y el desarrollo de estrategias nacionales anticorrupción específicamente destinado a abordar la corrupción (Jenkins et al.2020: 16).

Según Long (2019: 95), las reformas de la GFP pueden reducir la corrupción de dos formas generales. Puede directamente introducir controles que reduzcan las oportunidades para corrupción, principalmente minimizando la discreción de políticos y burócratas. Puede también aumentar indirectamente la probabilidad de detección y castigo, principalmente aumentando la transparencia.

A pesar de que los niveles más bajos de corrupción son típicamente un subproducto deseable de las reformas de la GFP en lugar de su propósito principal, la literatura sugiere que tales medidas pueden tener un impacto significativo en la lucha contra la corrupción. De hecho, una reciente revisión de la literatura encontró que, en entornos frágiles, existe alguna evidencia de que las reformas de la GFP son más eficaces para frenar la corrupción que la lucha contra intervenciones de corrupción (Jenkins et al. 2020: 17).

Un punto importante a tener en cuenta es que, el éxito de las reformas al sistema de GFP a menudo depende de compromisos e intereses políticos

Los diseños de tales programas de reforma pueden pasar por alto fácilmente el hecho de que los líderes encargados de autorizar e implementar las reformas bien pueden tener intereses divergentes (Fritz et al. Alabama. 2017: 5).

Un aporte en esta materia lo constituye la implementación de un marco normativo integral y de sistemas inteligentes soportados en la Web e integrados al resto de la

Administración Financiera Gubernamental para realizar las compras y contrataciones públicas al proporcionar un ambiente más amigable y transparente en aras de mitigar los riesgos de corrupción y favorecer el monitoreo y control de la gestión gubernamental.

Profundizando esta línea de trabajo, sería altamente efectivo que en el marco de acuerdos o convenios regionales o multilaterales firmados se determinara la adopción de estándares internacionales en materia de pliegos, condiciones generales de compras y contrataciones de obra públicas, catalogación de bienes y criterios de monitoreo para obras y proyectos.

Los foros de presupuesto, contabilidad y/o tesorerías regionales son otro caso de redes de conocimiento e intercambio que permiten capitalizar y expandir buenas prácticas en materia de gestión financiera pública.

En el caso de América Latina y el Caribe desde 2011 el FOTEGAL y posteriormente el FOCAL reúnen en su seno a Tesoreros y Contadores generales de la región con apoyo de los organismos multilaterales de crédito que periódicamente mantienen encuentros y crearon sitios web para divulgar experiencias y herramientas que utilizan para su gestión¹².

Otra contribución de fuerte impacto lo constituye promover el establecimiento de un marco legal que permita y ordene vincular las bases de datos de los países de la región con el objeto de compartir información calificada referida a las características y grado de cumplimiento de los contribuyentes, proveedores o contratistas de bienes y servicios.

En esta dirección, más de 80 países se comprometieron recientemente (octubre 2014), en Berlín, a intercambiar automáticamente informaciones financieras de aquí a 2018. La medida está dirigida a reducir el secreto bancario y la evasión fiscal y se instrumentó mediante la firma conjunta de un acuerdo diseñado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

El acuerdo multilateral fue alcanzado en un Foro mundial sobre la transparencia y el intercambio de información en Berlín, que reunió durante dos días a un centenar de delegaciones. A septiembre de 2017, 51 países firmantes se comprometieron a iniciar el intercambio de información, a través de una autoridad nacional respectiva que será

12

FOTEGAL | Foro de Tesorerías Gubernamentales de América ...<https://www.fotegal.org>,

FOCAL | Foro de Contadurías Gubernamentales de América ...<https://www.focal.red>

encargada de recolectar las informaciones bancarias de sus residentes extranjeros, para transmitir las a los países de origen.

La comunidad internacional y, en particular, los países miembros del G20 y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE tienen un papel importante que desempeñar.

A nivel internacional, según TI es necesario fortalecer y hacer cumplir los estándares globales para identificar y prevenir casos de lavado de dinero, incluidas las reglas para identificar a las personas políticamente expuestas y los beneficiarios finales.

La comunidad internacional también puede promover estándares internacionales relacionados con la evasión y elusión fiscal, como las normas que exigen que las empresas multinacionales informen sobre su país de operación y las autoridades fiscales para intercambiar información automáticamente, manteniendo al mismo tiempo la coherencia de las políticas. Una mayor aplicación de las infracciones de soborno en el extranjero y el congelamiento y repatriación de activos robados también pueden ayudar a enviar el mensaje de que la corrupción no es tolerada.

Paralelamente, con el objeto de evitar las crisis sistémicas que han enfrentado los países de la región surgieron iniciativas legales (leyes de solvencia o responsabilidad fiscal) que regulan la marcha del resultado fiscal mediante reglas fiscales numéricas o de comportamiento, la gestión de la deuda pública en los distintos niveles de gobierno, y la calidad de sus instituciones, fomentando la responsabilidad en la gestión de los recursos públicos, la rendición de cuentas, la transparencia y el control social.

Se hallan antecedentes en el Tratado de Maastricht, de la Unión Europea, la Budget Enforcement Act de los E.E.U.U. y la Fiscal Responsibility Act de Nueva Zelanda y Paquistán entre otros.

Países como México, Brasil, Costa Rica, Colombia, Uruguay, Perú, Ecuador y Argentina ya han legislado en la materia.

Von Hagen (2005) aborda el problema de la disciplina fiscal agregada desde el punto de vista de la relación entre los votantes y las autoridades políticas electas, caracterizándola como un problema agente-principal particular, en la medida en que los votantes configuran un conjunto múltiple y heterogéneo de principales con intereses diversos. Esta situación, sumada a la tragedia de los comunes, genera presiones hacia niveles excesivos de gasto, déficit y deuda pública. En este contexto, las instituciones presupuestarias son las llamadas a mitigar estos problemas. La principal conclusión de este autor es que la centralización del proceso presupuestario (en el Ministerio de Hacienda o de Finanzas) es una manera efectiva para reforzar la disciplina fiscal, lo cual

es consistente con los resultados encontrados por Stein, Grisanti y Talvi (1999) para los países de América Latina.

Von Hagen (2005) también evalúa la efectividad de los controles ex-ante del gasto público (por ejemplo, las leyes que limitan el déficit o que imponen presupuestos equilibrados) para alcanzar la disciplina fiscal, encontrando que éstos son más efectivos en el corto que en el largo plazo. En la medida en que con el paso del tiempo las autoridades tienden a recurrir al uso de “prácticas creativas” que les permiten no sujetarse a ellos, tales como el no registro de gastos, el uso de partidas extra-presupuestarias o el registro de gastos corrientes como si fueran gastos de capital. En la medida en que estas prácticas atentan contra la transparencia en el manejo de los recursos públicos, los controles ex-ante del gasto pueden agravar antes que mitigar el problema agente-principal.

Schick (2003a) señala que las reglas fiscales son efectivas sólo cuando son acompañadas por otros arreglos institucionales en el proceso presupuestario, tales como el establecimiento de presupuestos multianuales, proyecciones básicas sobre las condiciones presupuestarias futuras, estimaciones respecto del impacto de cambios de política en los presupuestos futuros, y procedimientos para monitorear la ejecución del presupuesto y para tomar medidas correctivas cuando sea necesario. Es decir, las reglas fiscales no harían mucha diferencia si el horizonte temporal del presupuesto es de sólo un año, el monitoreo y fiscalización son débiles, y los impactos futuros no son tomados en cuenta al momento de tomar las decisiones presupuestarias.

Por su parte, Campos y Pradhan (1996) señalan que la disciplina fiscal agregada depende de factores tales como la existencia de un marco de gasto de mediano plazo (MGMP) basado en un programa macroeconómico consistente que dé lugar a la elaboración de presupuestos multianuales, la existencia de restricciones formales sobre el gasto o el déficit, y el mayor poder relativo de los ministerios centrales (Ministerio de Hacienda o de Finanzas) respecto de los ministerios de gasto en el Gabinete.

Nuevamente, la intersección conveniente de herramientas, instituciones presupuestarias y marcos decisorios acercarán la posibilidad de obtener resultados fiscales más o menos exitosos en el corto y mediano plazo.

Debido a las constantes presiones fiscales, hoy es más importante que nunca armonizar los recursos financieros y humanos.

Para completar este capítulo hacemos referencia a un texto de la página de Buen Gobierno del Banco Mundial destacando los desafíos que enfrenta la humanidad en el futuro más cercano, a partir de la identificación que ha hecho la comunidad internacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Los 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas propuestos por el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituirán el núcleo de la agenda para el desarrollo en los años por venir.

Estos objetivos y metas son ambiciosos; poseen el potencial para transformar la sociedad y movilizar a personas y países; integran los asuntos pendientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y van más allá al abordar la desigualdad, los nuevos desafíos estructurales como el cambio climático, el crecimiento económico sostenible, la capacidad productiva, la paz y la seguridad, y unas instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; adoptan un enfoque dinámico para lograr la igualdad de género; reflejan de forma equilibrada las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible.

También se indican medios de implementación en cada uno de los objetivos y en uno objetivo específico sobre la alianza mundial, que aglutinará a los gobiernos, la sociedad civil y otras instancias en un enfoque verdaderamente integrado del desarrollo internacional en favor de las personas y el planeta.

Para alcanzarlos es fundamental optimizar el uso de los recursos, ya sea en la forma de infraestructura física o de financiamiento para el desarrollo del capital humano que resulta imprescindible para mejorar la salud, las habilidades, los conocimientos y la productividad de la población.

Sin embargo, los países que más necesitan ingresos suelen enfrentar los desafíos más acuciantes a la hora de recaudar impuestos, así como deficiencias en la administración y ejecución presupuestaria. Para respaldar la capacidad de un Gobierno de prestar servicios y crear el espacio fiscal necesario para lograr un crecimiento inclusivo, es imprescindible contar con una base tributaria sólida, una administración fiscal justa y eficiente, un sistema eficiente de preparación y ejecución del presupuesto, y una administración pública idónea¹³.

¹³ <https://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>

Capítulo 8. En perspectiva

Como se enunciaría en la introducción el presente texto parte de contextualizar el marco teórico de las finanzas públicas abrevando en los orígenes de las instituciones presupuestarias para adentrarse en los desafíos que enfrenta la gestión pública moderna en esta materia.

A partir de las funciones de estabilidad, de distribución y de desarrollo que se le asigna a la ciencia se la confronta con un marco donde las fronteras locales regionales y políticas de los países son transversalmente transitadas por los efectos de la globalización.

Los esfuerzos de la comunidad internacional parecen abocarse a resolver mediante marcos jurídicos de amplio alcance la satisfacción de bienes globales o universales tales como la lucha contra la corrupción en sus múltiples expresiones, la falta de equidad en el tratamiento de las reestructuraciones de las deudas de los países ante la presión de grandes grupos financieros internacionales, o el control de la contaminación y la preservación del medio ambiente.

Estas nuevas demandas convergen sobre los gobiernos junto con otras que exigen los ciudadanos tendientes a mejorar la calidad de su rendición de cuentas y lograr crecientes niveles de transparencia como precio requerido para preservar su caudal electoral.

A la vez, los gobiernos en el marco de la dinámica que presentan los movimientos de capitales globalizados deben procurar dar satisfacción a estas crecientes necesidades colectivas con intervenciones estatales que alientan la demanda interna y/o fomenten nuevas alianzas regionales en materia arancelaria e integración de la producción, con el fin de hacer más competitivas sus economías.

Complementariamente, deben considerar no enervar acuerdos internacionales en materia comercial ni desconocer la existencia de restricciones financieras y comportamientos predecibles de los agentes económicos que suelen reflejarse en la evolución de las entidades contables que vinculan los sectores real, fiscal, monetario y externo.

Se exploró la diversidad de perfiles organizacionales y administrativos que adoptan los Tesoros Públicos para el logro de tales objetivos estableciendo puntos en común y divergencias que reflejan situaciones socio-económicas distintas en el origen de la creación o adecuación de sus estructuras organizativas, así como niveles de maduración institucional diferentes.

Entre los puntos de coincidencia se evidencia el avance de sistemas administrativos que ligen la gestión institucional de las agencias públicas de manera automática e integrada con la contabilidad pública y los servicios de información al ciudadano cooperando con la creación de un ciclo fiscal más virtuoso respecto de la medición de los impactos que tienen las intervenciones estatales.

Al respecto, se señaló el rol preponderante que adquiere la Programación Financiera como herramienta de planificación colaborando con el alineamiento de los medios financieros disponibles a los resultados de política esperados.

En ese contexto, se han repasado los principios que gobernaron las transformaciones más importantes en las Tesorerías de la región como responsables primarias de la administración de los fondos públicos donde cobra relevancia la incorporación paulatina de herramientas de programación financiera para hacer más eficiente esa tarea.

La integración de sus procesos administrativos con las áreas que gestionan el presupuesto, el crédito público y la contabilidad junto con el desarrollo de acuerdos de servicios con el sistema financiero y la implantación de la Cuenta Única han hecho posible una mejor performance de sus capacidades de gestión a partir de informaciones más oportunas y fidedignas.

Sin embargo, existe un amplio margen de mejoras en términos de lograr mayor eficiencia en la administración de la liquidez de los tesoros. Ello no solo depende de las condiciones de los mercados de capitales y de la existencia de criterios prudenciales de inversión de eventuales excedentes financieros de caja a partir de la minimización de saldos ociosos, sino fundamentalmente, de profundizar el grado de certeza que asuman las predicciones o proyecciones de caja.

Esto último, parece estar determinado en gran medida por la calidad de la programación de la ejecución de los presupuestos, tanto por el lado de los gastos como por las fuentes financieras que cierran eventuales brechas durante la ejecución del presupuesto. La calidad de la programación presupuestaria estaría afectada por las inconsistencias macro económicas que puedan evidenciarse en la formulación de presupuesto y por la gestión mediática que se haga del presupuesto promocionando objetivos de políticas sin una adecuada consistencia interna ni intertemporal entre los medios disponibles y las múltiples metas a alcanzar.

La gestión pública sufre una constante tensión entre el deber ser u optimo y lo posible, entre la planificación estratégica y la dinámica política del corto plazo y se resuelve en el marco de coyunturas o circunstancias específicas que se caracterizan por climas sociales y realidades socio económicas particulares, contextos culturales específicos y ciertas tendencias universales. A la vez, los resultados suelen estar condicionados por

la calidad institucional y madurez democrática de los pueblos que en muchas ocasiones puede estar ligada al nivel de desarrollo de los mismos.

Sin embargo, se identifican formas más eficientes de asignar los recursos públicos mediante la planificación que incorpore los marcos de gasto de mediano plazo y la gestión orientada a los resultados. Hemos mencionado en el documento la posibilidad de lograr asociaciones público - privadas para lograr ciertas metas de política.

Se están discutiendo nuevas figuras a nivel nacional e internacional para impedir la corrupción global y el vandalismo asociado a la concentración del capital.

Iniciativas como las de gobierno abierto, la medición de las reformas de la Gestión financiera pública (PEFA) junto con el advenimiento de códigos de ética y normas que regulan acceso a la información pública y la creación de entidades anticorrupción a nivel nacional y su nacional construyen un contexto más propicio para luchar contra la corrupción institucional.

La iniciativa de Gobierno Abierto irrumpe como una filosofía en el arte de gobernar e implica una nueva manera de establecer la relación entre el gobierno y el ciudadano.

Se apoya en la tecnología para poner a disposición datos, crear conocimiento, favorecer la innovación y producir cambios culturales y sociales.

Ayuda a transparentar la gestión y definitivamente puede convertirse en un medio de control ciudadano efectivo que trasciende al ámbito privado a través de los sujetos alcanzados por la administración de los presupuestos (contribuyentes y beneficiarios del estado).

Sería entonces conveniente reconducir el proceso de formulación o asignación y de programación de la ejecución del presupuesto a partir de revalorizar los principios presupuestarios de universalidad, integralidad y equilibrio compatibles con los de unicidad de caja, eficiencia y transparencia en la gestión de los movimientos de tesorería.

Del mismo modo, surge como necesario que dichos principios sean explicitados mediante la asunción por parte de los países de reglas fiscales numéricas o de comportamiento a ser consideradas en la formulación y ejecución de los presupuestos públicos.

En tal sentido, parecería conducente explorar la factibilidad de fortalecer instancias de acuerdos marcos inter-partidarios a nivel nacional y entre organizaciones internacionales que agrupen alianzas regionales o continentales sobre aspectos básicos en materia de regulación de la actividad económica, establecimiento de estándares en la prestación de servicios básicos a la comunidad y respecto de la política ambiental.

Sería deseable que tales compromisos no dependan exclusivamente del ciclo de la política y brinden un contexto de mayor consistencia y continuidad intertemporal a la asignación de los recursos públicos.

Otro tanto cabe reflexionar respecto del fortalecimiento de la alta dirección de los órganos rectores de la administración financiera y las unidades de tecnología como líderes permanentes de cambio y la mejora continua para procurar la actualización funcional y tecnológica que conduzcan al desempeño óptimo de los sistemas. La creación de comités de dirección integrados por equipos multidisciplinarios que logren coordinar y priorizar acciones detrás de objetivos estratégicos que indiquen los niveles superiores de la conducción política pueden ayudar a tales fines.

Los retos que imponen los procesos de reformas suelen acarrear fatigas, algunas frustraciones y mucho esfuerzo hasta que se pueden disfrutar de sus ventajas y beneficios.

De allí que sea relevante proveer apoyos políticos y adecuados estímulos en términos de capacitación, adiestramiento y reconocimiento sobre los recursos críticos de estas organizaciones para mantener el ritmo de estas transformaciones e impedir que otras sinergias estimulen el desarrollo aislado y desintegrado de los subsistemas que los componen. En realidad, se ha de propender a expandir sus capacidades hacia otros sistemas conexos como, la administración de recursos reales, el sistema tributario y el sistema financiero.

En esa dirección, también se sugiere contemplar el fortalecimiento institucional de las organizaciones públicas para que puedan ser agentes de cambio, receptoras y conductoras de estos procesos y brindar sostenibilidad a las reformas administrativas.

En el plano de la gestión de las organizaciones públicas el trabajo en equipo, la construcción de redes de conocimientos y el compromiso con los objetivos institucionales pueden permitir ensayar nuevos caminos de asociación entre los sectores público y privado.

De igual modo, la ética y la responsabilidad fiscal en la gestión de tales recursos deberían primar en los acuerdos programáticos de los partidos políticos y en la formación de su dirigencia.

En perspectiva, la demanda exponencial de servicios públicos de diversa naturaleza requiere de esfuerzos técnicos y del compromiso de los principales estamentos de la política nacional e internacional para lograr un desarrollo sustentable que se refleje en un mayor bienestar general de la población global considerando la existencia de recursos limitados.

A partir de esta afirmación podemos imaginar un proceso continuo en el tiempo que nos permita democratizar la asignación de los recursos poniendo foco en transparentar la acción de gobierno e incrementar de manera efectiva los mecanismos de regulación estadual y participación ciudadana en el control de la gestión pública y la custodia de los derechos de cada individuo.

Sin desmedro de adaptar las soluciones a los diferentes contextos situacionales de los diferentes países enumeramos a continuación aspectos que pueden ser centrales al momento de definir la implementación de estos mecanismos:

1.- Liderazgo de los Ministerios de Hacienda para establecer pronósticos económicos de mediano y largo plazo que permitan identificar las restricciones fiscales que enfrentarán los planes de gasto de mediano término.

2.- Participación de las más altas esferas de la conducción política de las áreas sustantivas de gobierno en la planificación estratégica de las acciones gubernamentales que permitan satisfacer necesidades públicas prioritarias.

3. Creación de oficinas o agencias que faciliten la integración horizontal de los planes sectoriales, la participación de los stakeholders de la comunidad y la evaluación de la gestión gubernamental y de los resultados alcanzados en estrecha relación con los Ministerios de Hacienda.

4 Fortalecimiento institucional de las entidades y agencias de gobierno basado en procesos de selección, formación y evaluación de desempeño de las personas que formen parte de las administraciones públicas.

5.- Implementación progresiva de las buenas prácticas en gestión financiera pública a partir de un proceso de estabilización de la economía de modo de hacer más efectiva su aplicación.

6. Promoción de prácticas de gobierno abierto en la divulgación de la información física y financiera del gobierno para mejorar el nivel de transparencia y receptividad de los objetivos y restricciones por parte de la ciudadanía.

7.- Implementación de compromisos internacionales entre gobiernos y regiones para impulsar acciones colectivas con el fin de apoyar el logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

Ahora bien, el segundo ítem parecería requerir no solo una priorización de objetivos sectoriales sino una mirada solidaria y equitativa en la distribución de los aportes y contribuciones de las personas y las instituciones públicas y privadas para su determinación.

Ello incluye la consideración de una visión innovadora que incorpore herramienta de inteligencia artificial en la administración de servicios básicos como son la educación, la salud, la justicia y la seguridad y una política económica que consolide el crecimiento de largo plazo con un desarrollo más equitativo para el conjunto de la sociedad.

Allí es donde la intervención del estado debe velar por cerrar brechas entre diferentes intereses sectoriales asegurando mecanismos de regulación y transparencia en la gestión de su accionar orientadas a crear oportunidades y asegurar niveles razonables de acceso a tales servicios por parte del conjunto de la ciudadanía.

Bibliografía

Campos, E. y S. Pradhan (1996). "Budgetary institutions and expenditure outcomes". Policy Research Working Paper 1646. Policy Research Department. Washington, D.C.: World Bank.

Domper Jorge H. (2006). Un camino crítico para incrementar la transparencia, Revista ASAP Nº 41, Buenos Aires, Argentina.

Fondo Monetario Internacional (2001). "Revised code of good practices on fiscal transparency". Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero (2004). Tomo I. 9ª edición. Pág. 4. Editorial La ley. Buenos Aires.

Jaque García, Rodrigo Programación financiera global y del sector público (1992). 25 Revista de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto. Buenos Aires. Argentina.

Jiménez M., Manuel Fulgencio. Seminario planeación y finanzas públicas. Tomado de Hacienda Pública. Páginas 15 a la 38, Capítulo I, Madrid.

Musgrave, Richard A, Mc Graw Hill, (1959). The theory of public finance. Tokio.

Machado Roberto. Los sistemas de gasto público en América Central y República Dominicana: disciplina fiscal y eficiencia, Banco Interamericano de Desarrollo.

Makón, Marcos P. (2000). Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Malvestiti, Daniel; Pagani Pedro Jose "Pautas Para un mejoramiento de la relación Fisco-Contribuyente". Por DANIEL MALVESTITI, PEDRO JOSÉ (1998). Revista BOLETIN AFIP Nro. 10, pág. 805, LA LEY S.A.E. e I.

Nicolet C., Le métier de citoyen dans la Rome républicaine, (1976), cap VI: "aerarium". M. Corbier, L'aerarium Saturni et l'aerarium militare. Administration et prosopographie sénatoriale. Hacienda pública.

Le Houerou y Talercio (2002). Marcos de gasto a mediano plazo: del concepto a la práctica, Banco Mundial

Pattanayak Sailendra e Fainboim Israel, (2011) La Cuenta Única del Tesoro, una herramienta esencial para la gestión de Tesorería del Gobierno, Fondo Monetario Internacional

Schick, A. (2003a). "The role of fiscal rules in budgeting". OECD Journal on Budgeting, vol. 3, n. 3, pp. 7-34.

Stiglitz, Joseph E., Mark Malloch Brown, Kaul y Pedro Conceição, (2006) Las nuevas finanzas públicas respondiendo a los desafíos mundiales editado por Inge Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York , Oxford University,

Tapscott y David Agnew, (1999). La gestión pública en la economía digital. Finanzas & Desarrollo.

Tesorería General de la Nación (2013), El Sistema de Tesorería, Buenos Aires: Secretaría de Hacienda.

Villegas, Héctor Belisario (2003). Curso de Finanzas, Derecho Financiero y tributario. Pág. 14. Astra, Buenos Aires, Argentina.

Von Hagen, J. (2005). "Budgeting, institutions and public spending". En A. Shah, ed., Fiscal Management. Washington, D.C.: World Bank.

Scartascini y Filc (2007). Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en américa latina, CIPPEC -BID. (2012) El presupuesto por resultados en América Latina Condiciones para su implantación y desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo

Williams Mike, (2010) Gestión de tesorería gubernamental: Su interacción con otras políticas financieras, Fondo Monetario Internacional.

Olivier Blanchard y Carlo Cottarelli (2010), Diez mandamientos para el ajuste fiscal en las economías avanzadas, Fondo Monetario Internacional.

García López y García Moreno (2010) Gestión para Resultados en el Desarrollo (GxRD), Banco Interamericano de Desarrollo.

Jorge Sotelo (2013) Cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica, Revista Internacional de Presupuesto Público – ASIP.

José Juan Sánchez González (2015) La participación ciudadana como instrumento del gobierno. Universidad Autónoma del Estado de México.

Mario Pessoa y Mike Williams (2012) Gestión de caja gubernamental: Relación entre el tesoro y el banco central. Fondo Monetario Internacional.

Gestión financiera pública en América Latina: La clave de la eficiencia y la transparencia (2015), varios autores, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo.

Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno (2015). Construyendo gobiernos efectivos Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

La gestión de Tesorería en América Latina (2018), varios autores, Banco Interamericano de Desarrollo.

Carlos Pimenta y Antonio Seco (2021), Guía de proyectos de sistemas de información de administración financiera (SIAF)", Banco Interamericano de Desarrollo.

Jorum Duri 2021 El impacto de las intervenciones de gestión de las finanzas públicas sobre la corrupción. U4 Helpdesk Answer TI.