



Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19

Esta nota forma parte de la serie preparada por el Departamento de Finanzas Públicas para ayudar a los países miembros a abordar la emergencia de la COVID. Las opiniones expresadas en este documento son las del personal técnico del FMI y no representan necesariamente las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia de la institución.

Preparación de los sistemas de gestión de finanzas públicas para responder a los retos planteados por esta emergencia¹

La pandemia de la COVID-19 pondrá a prueba los sistemas de gestión de finanzas públicas (GFP) en muchos aspectos. Al igual que en anteriores emergencias sanitarias (por ejemplo, ébola, SARS), los principales retos consistirán probablemente en i) reevaluar las necesidades de política fiscal e identificar recursos financieros adicionales; ii) asegurar que los fondos estén disponibles en tiempo para las unidades prestadoras de servicios; iii) realizar un seguimiento, una contabilización y una rendición de cuentas transparente de los recursos desplegados para responder a la emergencia; y iv) asegurar la continuidad de las operaciones cuando se produzca la falta de personal. En esta nota se explican los pasos que pueden adoptar los gobiernos para preparar y reforzar la capacidad de sus sistemas de GFP a fin de responder a estos retos.

I. OBJETIVOS DE LA GFP EN LA RESPUESTA A LA PANDEMIA

Los gobiernos de todo el mundo se enfrentan a la necesidad de dar respuesta a las emergencias generadas por el brote de la COVID-19. Los sistemas de atención sanitaria, tanto públicos como privados, están soportando presiones sin precedentes. Los gobiernos deben dar respuesta a estas presiones y proporcionar un apoyo fiscal generalizado en respuesta a la crisis económica que está teniendo lugar. Los sistemas de GFP son fundamentales para que la respuesta de los gobiernos a la emergencia sea eficaz. Los gobiernos deben asegurarse de que sus sistemas estén equipados para responder a nuevas necesidades y retos, que consisten en lo siguiente:

- Apoyar la prestación de servicios sanitarios de emergencia (incluido el suministro directo de servicios de atención sanitaria); adquisición de suministros y equipos; desplegar los recursos humanos necesarios para vigilar, contener y mitigar el brote de la COVID-19.

¹ Nota preparada por Sandeep Saxena y Michelle Stone, Economistas Principales del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

- Garantizar la prestación ininterrumpida de aquellos servicios públicos esenciales que podrían verse sobrecargados durante el brote.
- Implementar las nuevas medidas fiscales (incluidos varios mecanismos de apoyo) para prestar asistencia a las empresas y personas que experimenten dificultades económicas.
- Garantizar el correcto funcionamiento de los servicios de GFP personal en todo el gobierno a pesar de la posible falta de personal.

Los sistemas de GFP deben ser capaces de respaldar los objetivos fiscales, bien mediante la obtención de ahorros que compensen el aumento del gasto relacionado con la COVID-19, o bien preparando y ejecutando programas de respuesta fiscal en apoyo de la actividad económica.

II. CONSIDERACIONES INMEDIATAS: DEFINIR UN MARCO JURÍDICO PARA EL FINANCIAMIENTO PRESUPUESTARIO ADICIONAL

Los ministros de hacienda deben determinar los mecanismos de respuesta a la emergencia que tienen a su disposición para atender demandas imprevistas. La mayoría de los países tendrán acceso a una o más de las siguientes herramientas para hacer frente al gasto de emergencia:

- **Asignaciones para contingencias** dentro del presupuesto aprobado (o cualquier otro fondo rotatorio para contingencias). Los gobiernos deben usarlas con prudencia y transparencia. Una clara priorización de las demandas sobre las provisiones para contingencia es necesaria para cerciorarse de que los fondos no estén comprometidos y permanezcan disponibles para responder a las necesidades de mayor prioridad.
- **Disposiciones para gastos de emergencia** que podrían autorizarse en algunos ámbitos. Estas disposiciones permiten gastar por encima de los importes presupuestados cuando se dan ciertas circunstancias, normalmente a través de medio de un mecanismo de aprobación simplificado (por ejemplo, autorización del jefe del estado). También pueden permitir continuar con gasto aun si no es posible aprobar el presupuesto anual.
- **Redefinir las prioridades de gasto mediante reasignaciones y transferencias presupuestarias** que puedan crear espacio para atender las necesidades adicionales. Es de esperar que la definición de las nuevas prioridades y la asignación de recursos se realice de forma transparente dentro del marco jurídico establecido para las transferencias presupuestarias.
- **Presupuestos suplementarios** podrían requerirse si las necesidades de nuevos recursos no pueden ser atendidas en el marco de la autorización delegada en el ejecutivo o del presupuesto disponible.
- **Donaciones externas**, específicas por sectores o para responder a la emergencia pueden ser estudiadas.

Sería prudente determinar si la búsqueda de fondos adicionales o las nuevas asignaciones del gasto justifican la adopción de medidas anticipadas, como la aprobación parlamentaria. En caso afirmativo, dicha aprobación debería conseguirse lo antes posible a fin de evitar una situación en la que quizá no sea posible volver a convocar al parlamento. Cuando sea pertinente y necesario, también podría obtenerse autorización para desviarse de las reglas fiscales de naturaleza numérica.

III. ESTABLECER MECANISMOS INSTITUCIONALES DE GFP PARA HABILITAR LA RESPUESTA DE EMERGENCIA

Redefinir las prioridades de gasto

Dada la necesidad adicional de ofrecer apoyo a los servicios esenciales y de salud durante un brote, los ministerios de Hacienda deben estimar las necesidades de recursos para responder a la emergencia e identificar los gastos menos prioritarios que podrían reducirse para dar cabida al gasto prioritario.

- Realizar una rápida estimación de las necesidades de recursos adicionales. El cálculo del costo de la ampliación de los servicios ya existentes debería ser relativamente más sencillo si los factores que determinan los costos y los parámetros de precios y volumen siguen estando disponibles. Exigir a los ministerios sectoriales más relevantes que faciliten estimaciones generales sobre los costos de los nuevos servicios que se contemplen.
- Exigir a los ministerios sectoriales que presenten ahorros en sus respectivos presupuestos tras considerar las prioridades de política, los avances, las posibles capacidades disponibles no utilizadas y las partidas que puedan trasladarse a un período posterior. Esto ayudará a las autoridades a trasladar recursos de partidas menos prioritarias (por ejemplo, deportes) a más prioritarias (por ejemplo, atención de la salud, programas de asistencia social). La experiencia ha demostrado que los recortes generales no producen el impacto deseado.
- Debe prestarse atención para asegurar que los gastos más prioritarios, incluidos los destinados a apoyar a los colectivos más vulnerables y a atender las partidas esenciales, como el servicio de la deuda, no se vean afectados de forma negativa. Idealmente, los recortes de gastos evitarían el impacto sobre sectores que ya están sobrecargados debido a la COVID-19 (por ejemplo, turismo y pequeñas empresas).
- Considerar el impacto de redefinir las prioridades sobre el marco del presupuesto a mediano plazo.

Garantizar la liquidez, recalibrar la deuda y las necesidades de efectivo

La gestión de la liquidez será fundamental para que el gobierno pueda cumplir sus mayores obligaciones y ofrecer alivio a la población afectada. Incluso cuando se dispone de ahorros disponibles dentro del presupuesto, la respuesta a una pandemia probablemente requerirá un mayor desembolso de efectivo a corto plazo. Los gestores de efectivo y deuda del gobierno deben empezar a planificar cuanto antes las necesidades de incrementar el financiamiento y la liquidez.

- Considerar las implicaciones para la deuda, tanto en términos de volumen como de composición, y realizar ajustes apropiados al programa anual de endeudamiento y al calendario de emisiones.
- Recalibrar el nivel de reservas de efectivo, si fuera necesario, para tener en cuenta el aumento del nivel de incertidumbre, ya que la previsión de los flujos de caja se complicará debido a las repentinas e impredecibles necesidades de efectivo y a la disminución de los ingresos.
- Estudiar fuentes alternativas de financiamiento, como líneas de crédito adicionales con bancos y acuerdos para el acceso a préstamos a corto plazo con empresas estatales y fondos de pensiones que dispongan de abundante efectivo. Deben aprovecharse la oportunidad de colocar bajo el control de la tesorería cualquier remanente importante de efectivo del gobierno que esté fuera del sistema de la cuenta única de tesorería
- Los gestores de efectivo deben vigilar con atención el saldo de efectivo del gobierno, idealmente a partir de información en tiempo real. Las proyecciones de flujo de caja deben revisarse y actualizarse con mayor frecuencia (idealmente, a diario). Si fuera necesario, deben establecerse protocolos adicionales de intercambio de información con el banco central y los bancos comerciales que prestan los servicios bancarios al gobierno.

- Adoptar un mecanismo para priorizar pagos a los sectores/objetivos prioritarios, por si hiciera falta utilizarlo en el caso de una escasez temporal de efectivo. Los países con sistemas de pago centralizados —a través de la tesorería— deberían estar en mejores condiciones para garantizar la priorización de pagos. Los sistemas de pago descentralizados tendrán que depender de la priorización realizada a nivel local, si bien será útil que las autoridades centrales den instrucciones claras sobre esta priorización.
- También se podría estudiar la posibilidad de obtener y utilizar apoyo financiero de instituciones financieras internacionales (por ejemplo, el FMI y el Banco Mundial) y otros donantes.

Asegurar un desembolso oportuno de fondos

Unos procesos sólidos de ejecución presupuestaria garantizarán que los recursos sean puestos de forma oportuna y eficiente a disposición de las unidades encargadas de prestar los servicios de manera que puedan cumplir con sus obligaciones adicionales. Unos procedimientos claramente formulados y bien asimilados para realizar los desembolsos prioritarios asegurarían que las autorizaciones del presupuesto y las tramitaciones de las solicitudes fueran oportunas. La idea no es eludir los controles establecidos, sino crear un flujo para manejar las partidas prioritarias y acelerar las autorizaciones de gasto. La adopción de un enfoque equilibrado ayudaría a gestionar la disyuntiva entre control y eficiencia. Ciertos riesgos calculados se podrían considerar para obtener mejoras en la eficiencia.

- Adoptar un enfoque basado en el riesgo para los controles. Por ejemplo, el control previo puede centrarse solo en pagos de alto riesgo, mientras que el control posterior puede encargarse de pagos que en comparación sean de menor riesgo.
- Cuando sea posible, considerar una mayor delegación de las autorizaciones financieras —tanto para reasignar los fondos como para autorizar los pagos— a los ministerios que están en primera, como el de Salud.
- Cuando sea posible, utilizar un sistema de liquidación bruta en tiempo real (LBTR) para facilitar el movimiento rápido de fondos dentro del sistema financiero del país. Estos sistemas pueden estar diseñados principalmente para transacciones de elevados importes entre instituciones financieras. No obstante, las autoridades del tesoro deben analizar con el banco central la posibilidad de utilizarlas, si esto no se ha hecho aún. Un LBTR sería especialmente útil para transferir recursos de manera segura y rápida a gobiernos subnacionales y entidades públicas y privadas situadas en primera línea.
- Los depósitos directos a través de los canales bancarios serían probablemente la manera más rápida, segura y fiable, en caso de que el gobierno decida ampliar los subsidios salariales y las transferencias de efectivo a grandes sectores de la población afectada. Ser titular de una cuenta y poder recibir depósitos directos es de un valor fundamental para las personas afectadas por la crisis. Para quienes no dispongan de una cuenta bancaria, los pagos móviles y las tarjetas de prepago —con posibilidad de recarga— serían buenas alternativas. Sin embargo, estos métodos requieren una preparación previa y no pueden introducirse de manera instantánea. Una actuación temprana de las autoridades —sobre todo a nivel local— sería fundamental para asegurar la eficacia de estos sistemas de desembolsos a gran escala.
- El reto principal probablemente será la comprobación de la identidad de los beneficiarios y la prevención del fraude². Los procesos de identificación/registro de beneficiarios tienen que ser diseñados cuidadosamente para obtener y hacer uso de toda la información disponible, con un aceptable grado de riesgo. El intercambio de información entre entidades —públicas y privadas— será esencial para facilitar el proceso de autenticación. Los gobiernos deben empezar lo antes posible a reducir al mínimo el tiempo de espera hasta

² Estas cuestiones se examinan más a fondo en una nota que el Departamento de Finanzas Públicas publicará próximamente sobre soluciones de GFP digitales para las transferencias de efectivo.

que puedan iniciarse los pagos, dado que los procesos de autenticación y registro de beneficiarios pueden consumir mucho tiempo.

- Algunos gobiernos pueden recurrir a anticipos de efectivo para poner los recursos rápidamente a disposición de las unidades prestadoras de servicios, sobre todo si los procedimientos normales de desembolso son engorrosos y consumen mucho tiempo. Será importante realizar un seguimiento y contabilización de los anticipos de manera adecuada, así como asegurar su utilización y liquidación inmediata. Los anticipos deben ser autorizados por la autoridad designada y anotados en un registro de anticipos (preferiblemente automatizado) en el momento de su desembolso, identificando con claridad el importe, el objetivo, el receptor y la persona responsable de su concesión. Las anotaciones deben llevarse de forma que sea posible realizar un análisis desglosado de los anticipos en cualquier momento. Esto contribuirá a realizar el seguimiento de los anticipos pendientes y su oportuna liquidación.

Realizar un seguimiento e informar de las medidas de respuesta a la emergencia

Es importante establecer un mecanismo transparente de seguimiento, contabilización y reporte de la información de las medidas de emergencia para que las autoridades económicas y el público en general cuenten con una información completa y oportuna. Una información cuantificada de forma adecuada permitirá a las autoridades económicas tomar decisiones fundamentadas y medidas correctivas oportunas, a medida que se necesiten, basadas en el impacto a mediano plazo de estas medidas sobre el crecimiento económico y los riesgos y costos fiscales que se esperan en el futuro. Esto también contribuiría a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Un registro correcto también facilitará la suspensión de los mecanismos transitorios de gasto una vez que deje de existir la necesidad.

- Establecer líneas presupuestarias específicamente destinadas a facilitar el seguimiento de los fondos (por ejemplo, el presupuesto suplementario de Francia aprobado en marzo de 2020 categoriza todas las medidas de política de emergencia bajo un rubro exclusivo de «misión/objetivo»). Garantizar que todos los recursos presupuestarios desplegados para la respuesta de emergencia, inclusive las posibles donaciones externas, pasen por estas líneas presupuestarias. Reproducir estas líneas presupuestarias en el plan de cuentas del gobierno, de forma que se registre e informe de forma específica la utilización de los fondos en los estados financieros.
- Crear un sistema de retroalimentación de la información para mantener a las autoridades económicas al día acerca de la utilización de los fondos.
- Asegurar que existan mecanismos para el control y supervisión de la exposición al riesgo fiscal derivado de las medidas adoptadas para combatir la crisis³. La gestión continua de los riesgos fiscales será fundamental para contener los costos de respuesta a la crisis y evitar nuevos shocks negativos en las finanzas públicas.

Garantizar la continuidad de las operaciones

Los gobiernos deben preparar planes de continuidad de las operaciones para hacer frente a la falta de personal a gran escala, ya que cada vez más personas caen enfermas o deben evitar el desplazarse a sus oficinas. Si bien el diseñar e implementar adecuados planes de continuidad de operaciones puede llevar tiempo, la adopción de medidas sencillas de forma urgente puede marcar una gran diferencia.

- Formar un equipo de gestión de crisis, al que se le asigne el cometido y la autoridad para gestionar los riesgos operativos.

³ Véase un análisis más detallado en la nota adjunta sobre *Gestión de los riesgos fiscales en situaciones de tensión fiscal*.

- Identificar procesos (por ejemplo, desembolsos) e infraestructuras críticas para las operaciones (por ejemplo, sistema de procesamiento de transacciones financieras). El objetivo será garantizar que continúen funcionando sin problemas.
- Asignar responsabilidades de respaldo del personal encargado de procesos y aplicaciones de software críticos. En el sistema de procesamiento de transacciones, crear funciones adecuadas y otorgar derechos de acceso al personal de respaldo.
- Probar el software y los sistemas de comunicaciones para ejecutar las operaciones remotas.
- Organizar de forma sistemática documentos e información importante en un disco duro compartido y protegido que esté a disposición del personal autorizado.
- En la medida de lo posible, exponer a un amplio grupo del personal a los procesos y aplicaciones críticas. Preparar diagramas de flujo y guías detalladas paso a paso de las funciones críticas para las operaciones, de manera que incluso el personal no formado pueda utilizarlos en caso de necesidad.
- Considerar el efecto que cualquier posible perturbación en la cadena de suministros podría tener en las operaciones de GFP.

Establecer una coordinación eficaz con los niveles inferiores de gobierno

La coordinación con las entidades o los gobiernos subnacionales será importante para comprender las necesidades al nivel básico y proporcionar el financiamiento necesario que les permita atender los mayores requerimientos de prestación de servicios y mejorar la calidad de la respuesta.

- Si aún no existe, establecer un canal centralizado de coordinación para intercambiar información de forma sistemática sobre las necesidades de financiamiento de los gobiernos subnacionales, sus posiciones de liquidez y los avances en su implementación.
- Un aspecto importante de la coordinación, particularmente en los países de bajos ingresos, será la coordinación de los servicios sanitarios proporcionados por diferentes niveles del gobierno. Esto permitirá que los recursos se canalicen a quienes más los necesitan, evitando su duplicación.

Preparar una mayor flexibilización de las políticas

Los encargados de los sistemas de GFP también deben prepararse ante la necesidad de adoptar medidas fiscales con el fin de estimular la actividad económica. Esta preparación ofrece a las autoridades una flexibilidad política para responder con rapidez a los acontecimientos.

- El trabajo inicial podría incluir, por ejemplo, un análisis de la posibilidad de acelerar los planes de gasto y revisar los planes de infraestructura para identificar proyectos ya listos para comenzar o proyectos en marcha que puedan acelerarse.

IV. GARANTIZAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO⁴

A mediano plazo, la eficacia de las políticas del gobierno se medirá en términos del logro de las metas fundamentales de las políticas.

- Los países con marcos bien concebidos de presupuestación por programas o basados en la gestión del desempeño podrán realizar un seguimiento y cuantificar el impacto de las medidas de política mediante

⁴ Estas cuestiones se examinan más a fondo en una nota que el Departamento de Finanzas Públicas publicará próximamente sobre transparencia y rendición de cuentas de la respuesta y ejecución de políticas de emergencia.

indicadores de desempeño debidamente diseñados (por ejemplo, número de empleos conservados o creados). Cuando sea necesario, pueden utilizarse sencillas reglas generales para vincular los objetivos de los programas con las metas de política fundamentales (por ejemplo, vincular objetivos de programas, como crear un número x de nuevas unidades de vivienda social, con la meta de la política de crear un número x de empleos). Otros países podrían utilizar indicadores sencillos de seguimiento (por ejemplo, número de beneficiarios, importe promedio por beneficiario).

- Será útil realizar estudios *a posteriori* del impacto de las medidas presupuestarias y extrapresupuestarias (por ejemplo, sistemas de garantías) para entender el impacto de la política, establecer responsabilidades y contribuir a extraer enseñanzas para el futuro.
- Las entidades fiscalizadoras superiores también podrían participar en la evaluación del uso adecuado de los fondos públicos, el impacto *a posteriori* de las medidas y el establecimiento de responsabilidades.
- Los gobiernos también deben planificar la divulgación de información sobre el impacto de las políticas entre los ciudadanos de manera clara y sucinta. Los presupuestos ciudadanos, por ejemplo, serían un medio útil para divulgar esta información.