

Boletín del FMI

GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Se requieren mejoras en los países de bajo ingreso

Por Richard Allen
Departamento de Finanzas Públicas del FMI
19 de julio de 2007

- En la mayoría de los países de bajo ingreso es necesario mejorar los sistemas de gestión financiera.
- Para afrontar las limitaciones de la capacidad es preferible implementar las mejoras por etapas.
- Inicialmente, la atención debe centrarse en las áreas fundamentales, es decir, la clasificación del presupuesto y los sistemas contables.

Para que el aumento de la ayuda les resulte provechoso, es esencial que los países de bajo ingreso cuenten con instituciones fiscales y sistemas de gestión financiera adecuados. Las deficiencias en los sistemas de gestión financiera pueden dificultar la preparación, ejecución y publicación del presupuesto, reducir la transparencia fiscal y mermar los escasos recursos del sector público. Los países de bajo ingreso deberán preparar un plan de acción destinado a reforzar sus sistemas de gestión financiera pública.

Deficiencias en los actuales sistemas de gestión financiera pública

La gestión financiera pública comprende el marco institucional y los sistemas y procedimientos institucionales que rigen la preparación, la ejecución y la publicación del presupuesto. En la mayoría de los países de bajo ingreso se necesita una mejora sustancial de los sistemas de gestión financiera pública; sin embargo, en muchos casos no ha habido mejoras apreciables en los últimos años.

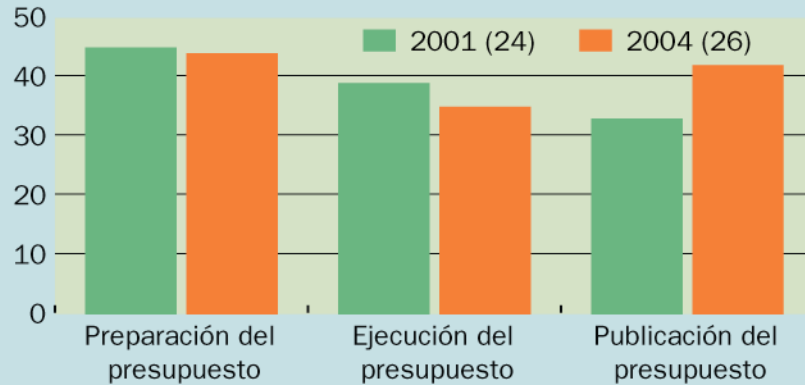
Las evaluaciones y los planes de acción preparados conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI para 23 países pobres muy endeudados (PPME) en 2001, y para 26 PPME en 2004, brindaron la primera oportunidad para efectuar evaluaciones periódicas de la gestión financiera pública a fin de medir el progreso logrado a lo largo del tiempo. Se estimó que en 19 de los 26 países evaluados aun se necesitan importantes mejoras. Las principales deficiencias guardan relación con la ejecución del presupuesto y la capacidad de los países para supervisar el gasto orientado a reducir la pobreza (véase el gráfico 1).

Gráfico 1

Podría hacerse más

En la mayoría de los países de bajo ingreso es necesaria una mejora sustancial de los sistemas de gestión financiera pública.

(Porcentaje de países que satisfacen los parámetros de referencia)¹



Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI y el Banco Mundial

¹Resultados de la gestión financiera pública en países pobres muy endeudados; el número total de países evaluados cada año se indica entre paréntesis.

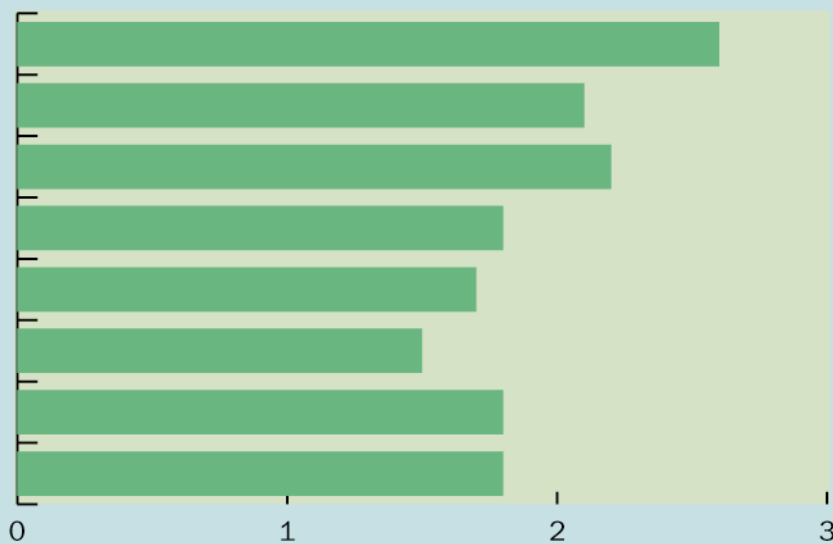
Las evaluaciones realizadas en el marco del Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras (PEFA, por sus siglas en inglés), en el cual el FMI participa conjuntamente con otros organismos, parecen indicar la existencia de una trayectoria similar de resultados relativamente deficientes en áreas fundamentales de la preparación y ejecución del presupuesto. En promedio, los países evaluados en siete categorías presupuestarias obtuvieron un puntaje de alrededor de 2,0, en tanto que el puntaje necesario para satisfacer la norma estándar internacional que rige la práctica óptima en este terreno es de 4,0 (véase el gráfico 2).

Gráfico 2

Los resultados son relativamente deficientes

En las áreas fundamentales de la preparación y ejecución del presupuesto, los países de bajo ingreso solo obtuvieron la mitad del puntaje necesario para satisfacer las normas internacionales que rigen la práctica óptima en ese terreno.

(Puntaje total; puntaje perfecto = 4)¹



Fuente: Secretaría del PFA, Banco Mundial.

¹Evaluaciones del Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras (PEFA, por sus siglas en inglés).

Las evaluaciones recientes de las actividades de asistencia técnica del FMI en países de bajo ingreso arrojan resultados similares. Una de ellas indica que en muchos países los programas presupuestarios se basaron en supuestos poco realistas, no eran exhaustivos ni tenían una orientación a mediano plazo; los sistemas de contabilidad y pagos y otras áreas de la ejecución del presupuesto eran deficientes; las instituciones presupuestarias estaban fragmentadas; además, eran frecuentes otros problemas institucionales más generales, como la falta de control legislativo y rendición de cuentas por parte de los oficiales principales de presupuesto. En algunos de los países incluidos en la evaluación la guerra civil había exacerbado estos problemas.

Áreas clave de reforma de la gestión financiera pública

Primero, debe adoptarse un enfoque coherente y bien integrado de planificación y elaboración del presupuesto estratégicos. Las reformas deberán incluir un fortalecimiento de la relación que existe entre el ciclo de planificación y el de elaboración del presupuesto, un reforzamiento de la función desempeñada por el gabinete en la adopción de decisiones estratégicas, una mejor integración del presupuesto ordinario y el presupuesto para desarrollo, y una mayor cobertura en el presupuesto de los proyectos de desarrollo financiados por donantes.

También debe fortalecerse la capacidad en materia de ejecución y publicación del presupuesto para lograr un uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos. Estas reformas deberán orientarse a mejorar la clasificación de gastos e ingresos y los sistemas de contabilidad, control interno y declaración fiscal.

Es necesario reducir la frecuencia de ciertos problemas habituales como los atrasos en el gasto y la falta de control de los compromisos de gasto. Deberá hacerse hincapié en el seguimiento del gasto público orientado a reducir la pobreza a fin de garantizar que beneficia a los destinatarios previstos. Ciertos métodos, como el uso de estudios de seguimiento del gasto público (PETS, por su sigla en inglés) e informes de auditoría, pueden ayudar a identificar deficiencias persistentes en el proceso de gasto.

Otras áreas importantes que podrían necesitar respaldo son la de adquisición pública y la de gestión de nómina. Según un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en promedio solo el 37% de la ayuda externa se encausa a través de los sistemas nacionales de gestión financiera pública. Esto dificulta la gestión fiscal. Por tanto, deberán adoptarse medidas para integrar mejor la ayuda de los donantes en el presupuesto.

Planes de acción para mejorar la gestión financiera pública

Los países de bajo ingreso deberán preparar un plan de acción para reforzar sus sistemas de gestión financiera pública en base a una labor exhaustiva de diagnóstico. Para abordar las limitaciones de la capacidad, muchas veces es conveniente implementar estos planes por etapas. Podría ser necesario adecuarlos a las circunstancias específicas de los países en etapa de posguerra, donde habitualmente el marco legal y reglamentario es precario (por ejemplo, la legislación tributaria y presupuestaria), la autoridad fiscal no está bien delineada (ministerio de Hacienda) y los sistemas de gestión financiera pública están poco desarrollados.

El plan de acción para la adopción de medidas *a corto plazo* deberá satisfacer los siguientes requisitos:

- Concentrarse en las áreas fundamentales de la gestión financiera pública para el uso de la ayuda. Esto incluye la capacidad para establecer límites máximos de gasto sectorial y preparar estimaciones a plazo —punto de partida para crear un marco de gasto a mediano plazo bien organizado— en base a clasificaciones funcionales y

presupuestarias mejoradas y controles internos reforzados para la ejecución, contabilidad y publicación del presupuesto a nivel central.

- Dividir las reformas en un conjunto básico de componentes funcionales. En los casos que sea pertinente, las reformas de la gestión financiera pública deberán subdividirse en unidades funcionales, por ejemplo, en los elementos estructurales fundamentales, las reformas legislativas necesarias, los procedimientos relativos a la tecnología de la información y el fortalecimiento de las capacidades. El avance en materia de seguimiento en cada una de las áreas es esencial para abordar los problemas antes de que se transformen en obstáculos para el proceso global de reforma.
- Adoptar, desde el comienzo, las medidas necesarias para orientar el presupuesto al logro de resultados. Esto ayudaría a los gobiernos a determinar si el aumento del gasto tiene el efecto deseado en los resultados económicos y sociales. Sin embargo, los modelos avanzados de presupuestación orientados a los resultados no son apropiados para los países con bajo nivel de capacidad.

Reformas a mediano plazo

Además, en el plan de acción deberán considerarse reformas a *mediano plazo* en cuyo caso el cambio será más gradual, como las siguientes:

- Promover la capacidad de los sistemas de tesorería, gestión de caja y gestión de deuda a fin de afianzar la ejecución del presupuesto y ayudar a los países a elaborar su propia estrategia a mediano plazo frente a la deuda.
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales: el suministro de servicios de educación, salud y saneamiento, entre otros, se está delegando, cada vez más, en los gobiernos subnacionales, cuyos sistemas de gestión financiera pública son, por lo general, menos eficientes que los del gobierno nacional.
- Establecer vínculos entre las reformas de la gestión financiera pública y otras reformas más generales en el sector público; la reforma de los sistemas de gestión financiera pública son más eficientes si forman parte de una reforma más amplia del sector público, a saber, de la administración pública, la gestión de gobierno y la transparencia y el régimen jurídico.
- Aumentar gradualmente las funciones y la capacidad de la oficina nacional de auditoría a fin de que provea una verificación independiente de la integridad y fiabilidad de los estados financieros del gobierno y de la labor de optimización de recursos de los principales programas de gasto.

Coordinación de la asistencia técnica

Al FMI le corresponde la importante función de ayudar a los países a formular y aplicar planes de acción para la gestión financiera pública en muchas de las áreas que abarca su misión, por ejemplo, la clasificación del presupuesto, la contabilidad, el control interno y la declaración fiscal. Esta asistencia deberá centrarse en fomentar la identificación del país con las reformas, en aprovechar las enseñanzas del pasado para usar más eficazmente la asistencia técnica, en utilizar eficientemente el financiamiento externo y los acuerdos de colaboración con el Banco Mundial y otros proveedores de asistencia, cuando sea pertinente, y en maximizar los recursos de personal en la sede y los centros regionales de asistencia técnica que el FMI ha establecido en África y otras regiones.

Se ha estimado que, en total, participan en el área de la gestión financiera pública más de 50 proveedores de asistencia y, en promedio, en cada país hay alrededor de siete proveedores. Puesto que los recursos del FMI son limitados, y que realiza una labor especializada en ciertas áreas fundamentales, la coordinación con otros donantes es esencial para evitar el derroche causado por la superposición de tareas y la ambigüedad en las comunicaciones.

Traducción del artículo extraído de la revista del *Boletín del FMI* disponible en www.imf.org/imfsurvey.