



## Los sistemas de tesorería

*Barry H. Potter y Jack Diamond*

La mayoría de los países de la OCDE basan su gestión de las finanzas públicas en un sistema de tesorería manejado por el ministerio de Hacienda. Los países bálticos, Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética comienzan a establecer este tipo de sistema.

**L**OS SISTEMAS de tesorería prestan servicios esenciales al gobierno central: procesamiento de pagos, contabilidad, información fiscal, gestión financiera, etc. Las economías más avanzadas disponen de sistemas de redes informáticas que integran estas funciones para el ministerio de Hacienda y otros ministerios de ejecución. Algunos de estos sistemas incluyen también módulos para la preparación del presupuesto, la gestión de la deuda, los fondos extrapresupuestarios, los gobiernos locales y otras funciones.

Catorce de las quince repúblicas de la antigua Unión Soviética están introduciendo sistemas de tesorería (la única excepción es Uzbekistán). El FMI ha proporcionado asistencia técnica a todos estos países, en diversos grados.

La creación de un sistema de tesorería conlleva cuatro componentes principales: 1) la creación, dentro del ministerio de Hacienda, de un departamento de tesorería que, a través de sus oficinas regionales, se encargue de la recaudación fiscal y los pagos del

Estado; 2) la consolidación de los recursos financieros públicos en una "cuenta única de la tesorería" en el banco central; 3) la introducción de un régimen contable más adecuado para las operaciones del Estado a través de un "libro mayor de tesorería", y 4) la creación de un sistema de gestión y planificación financiera para el sector público.

En gran medida, los Estados bálticos, Rusia y los demás países de la antigua Unión Soviética ya han establecido su tesorería, pero al final de 1999 los sistemas se encontraban en diferentes etapas (véase el cuadro). En general, se ha avanzado más en el establecimiento de sistemas de pagos de tesorería y cuentas únicas de tesorería que en la introducción de libros mayores o el desarrollo de la capacidad de gestión financiera.

Los sistemas de tesorería más avanzados son los de Letonia y Kazajstán. En Letonia el progreso ha sido especialmente satisfactorio en materia de informatización, en tanto que en Kazajstán se han dado pasos importantes en lo que atañe al control del gasto. En

Letonia y Kazajstán, así como en Armenia, Azerbaiyán, Georgia, la República Kirguisa y Turkmenistán, se han realizado considerables reformas, aunque aún no se han concluido. En todos los países de este segundo grupo se ha avanzado en lo que respecta a los dos primeros componentes: departamentos de tesorería y cuentas únicas de tesorería. Aunque los logros son menores en Moldova y Ucrania, también allí se observa un sólido progreso; en Rusia y Belarús se ha logrado cierto progreso, aunque disparado, en lo que respecta a los dos primeros componentes. (Al parecer el proceso se aceleró en Rusia en 1999; sobre Belarús se dispone de escasa información.) Tayikistán va a la zaga de los demás países, pero está acortando las distancias rápidamente.

### Dificultades

La elaboración de sistemas de tesorería ha llevado mucho más tiempo que lo previsto. Ni siquiera Letonia y Kazajstán disponen aún de sistemas plenamente desarrollados. Quizás en 1993, cuando se inició el proceso, el FMI subestimó la magnitud, complejidad y dificultad de la tarea; es probable que no se haya evaluado plenamente el alcance de los recursos y esfuerzos que se requieren para suscitar el respaldo financiero y técnico de otras fuentes de asistencia técnica (por ejemplo para la adquisición de computadores y programas informáticos) y para persuadir a las autoridades de que deben emprender reformas radicales.

Inicialmente, Rusia y las otras grandes economías de la antigua Unión Soviética aplicaron un modelo basado en toda la gama de funciones de tesorería, creando un sistema integrado y automatizado de información sobre la gestión de las finanzas públicas, similar al de los países de la OCDE (véase el recuadro). El modelo resultó excesivamente ambicioso y centralizado. Luego la República Kirguisa y Turkmenistán, seguidos por las restantes economías pequeñas de la antigua Unión Soviética, adoptaron con éxito un método “gradualista”, menos centralizado, menos dependiente de la alta tecnología.

Al igual que en todos los sistemas de este tipo, el control del efectivo precedió al control de las obligaciones. El control del efectivo y la centralización de los recursos financieros públi-

**“Es evidente que ha sido difícil crear tesorerías eficaces porque no se han superado problemas fiscales y de gestión del gasto más amplios.”**

cos aportan importantes beneficios, entre ellos un mejor control del crédito al Estado. No obstante, la falta de control sobre los compromisos de gasto, así como la falta de planificación financiera y, en muchos países —aún más importante— de una preparación realista del presupuesto, han llevado a la utilización de los sistemas de tesorería para reducir el gasto a niveles inferiores a los montos autorizados en el presupuesto, mediante el racionamiento del efectivo. Las deficiencias en estos ámbitos han dado lugar a atrasos de pagos.

En retrospectiva, es evidente que ha sido difícil crear tesorerías eficaces porque no se han superado problemas fiscales y

de gestión del gasto más amplios. Ningún sistema de tesorería podía resolver el problema de la falta de realismo del presupuesto, aunado a una inadecuada gestión pública, que caracterizó a la mayoría de los países de la antigua Unión Soviética en la década de los noventa. El entorno de crisis económica perenne fue un lastre para el progreso. Por otro lado, al final de 1999, pese al considerable progreso de los países bálticos y Kazajstán, el establecimiento de tesorerías, en general, no había suscitado una mejora de la gestión del gasto público ni la situación fiscal, como se había previsto. El avance en lo que respecta a la capacidad de los países —mayor aunque aún limitada— de realizar una gestión del efectivo en situaciones críticas, a corto plazo, y evitar un excesivo endeudamiento frente al banco central es quizá más evidente que en cuanto al logro de las metas clásicas de una adecuada gestión del gasto público (control agregado, asignación de los recursos basada en prioridades de gasto establecidas en el presupuesto, eficiente prestación de servicios públicos y reducción al mínimo del costo de las operaciones del sector público). En consecuencia, el establecimiento de tesorerías ha representado un paso necesario —pero de ningún modo suficiente— para la transformación de la gestión del gasto fiscal y público en los países bálticos, Rusia y los demás países de la antigua Unión Soviética.

### Problemas de formulación del presupuesto

Muchos de los problemas que han experimentado estos países para ejecutar el presupuesto mediante sistemas de tesorería se deben a una inadecuada formulación del presupuesto. No

bien finalizada la era soviética, la incertidumbre y las tasas de inflación altas e inestables redujeron en gran medida la posibilidad de preparar adecuadamente el presupuesto, pero la reducción de la inflación, en especial tras las devaluaciones de mediados de 1998, debió haber dado lugar a una preparación más sistemática del presupuesto. Sin embargo, en la mayor parte de las repúblicas de la antigua Unión Soviética aún subsisten una o más de las cinco deficiencias básicas.

### Avance en el desarrollo de los sistemas de tesorería

Muy avanzado	Bastante avanzado	Progreso satisfactorio	Progreso moderado	Escaso progreso	Mínimo avance
Kazajstán Letonia	Azerbaiyán República Kirguisa Armenia Georgia	Lituania Turkmenistán	Rusia Ucrania Moldova	Tayikistán	Uzbekistán

Fuentes: Personal técnico del FMI.

Notas: En diciembre de 1999, Estonia, con asistencia de consultores externos, preparó su sistema de tesorería, y se estima que el avance ha sido satisfactorio. La información referente a Belarús es fragmentaria, pero se estima que este país ha logrado un progreso moderado.

## Sistema de información sobre la gestión de las finanzas públicas

Un sistema integrado de información sobre la gestión de las finanzas públicas —o sistema de tesorería— es un sistema de información (en red) sobre pagos, contabilidad y gestión de las finanzas públicas, al que tienen acceso el ministerio de Hacienda, el departamento de tesorería y los ministerios de ejecución, así como los organismos que efectúan gastos.

El sistema contable comprende una base de datos compartida con información proveniente del libro mayor de la Tesorería; las asignaciones presupuestarias, por partidas; la variación de estas asignaciones durante el año; los compromisos asumidos contra estas autorizaciones; las verificaciones; las órdenes de pago (en muchos casos órdenes electrónicas de pago directo en las cuentas bancarias de los proveedores), y los pagos en efectivo.

Aunque los ministerios de ejecución, los organismos que efectúan gastos o el propio departamento de tesorería pueden elaborar órdenes de pago, sólo el departamento de tesorería puede aprobarlas a los efectos de la realización del pago. Mediante un sistema de “bloqueo del pago” se evita un posible exceso de gasto.

Las operaciones de pago de la tesorería y las operaciones contables de los ministerios de ejecución, los organismos que efectúan gastos y la tesorería constituyen la base de un sistema común de información sobre gestión financiera. Se pueden preparar informes de diverso tipo que reflejen los diferentes intereses de orden contable, fiscal, presupuestario, financiero y operativo de los participantes en la red.

Este enfoque centralizado sólo será viable si se cuenta con un alto nivel de informatización.

---

*Este tema se trata en forma más extensa en Barry H. Potter y Jack Diamond, 1999, Guidelines for Public Expenditure Management (Washington: Fondo Monetario Internacional).*

Primero, salvo en los países bálticos, la estimación del gasto, el ingreso y el financiamiento en el presupuesto anual no se inscribe normalmente en un marco macroeconómico (a menos que lo exija un programa respaldado por el FMI). Muchos ministerios de Hacienda no tienen aún la solidez necesaria para ejercer un control agregado, de arriba hacia abajo, de la viabilidad del gasto desde el punto de vista macroeconómico. Tampoco se han impuesto firmes limitaciones a los ministerios de ejecución mediante pautas, normalmente el primer paso en la preparación del presupuesto en los países de la OCDE.

Segundo, muchos ministerios de Hacienda carecen de algunas de las aptitudes básicas para la preparación del presupuesto. Algunas secciones de estos ministerios aún estiman que su función consiste en justificar la asignación de más recursos para “su” ministerio u organismo encargado del gasto. Muchos ministerios de Hacienda se consideran más como encargados de cotejar —o inclusive respaldar— presupuestos preparados por los ministerios de ejecución que como supervisores —mucho menos rectores— del proceso presupuestario. Tampoco está claro en qué medida los ministerios de ejecución evalúan con precisión sus necesidades de gasto. Ha-

biendo visto, año tras año, que sus planes presupuestarios no se cumplen y se ven distorsionados por el racionamiento del efectivo, estos ministerios no tienen incentivos para tomar en serio la preparación del presupuesto. Con frecuencia las estimaciones presupuestarias no parecen haber sido preparadas con cuidado ni en forma precisa, pero los departamentos de presupuesto dentro del ministerio de Hacienda tienen facultades muy limitadas para objetar la viabilidad y conveniencia del gasto, así como el costo de las diversas partidas.

Tercero, la base de información sobre las modalidades de gasto es débil. Salvo en los países bálticos, lo habitual es que los países dispongan de muy escasa información sobre la base del gasto, reflejo del sistema descentralizado soviético, que asignaba esta responsabilidad a los ministerios de ejecución. Se carece de toda información sobre el producto. Complican aún más el cuadro la inadecuada clasificación presupuestaria, con muchas unidades que utilizan recursos presupuestarios, la supervisión poco estricta de parte de los ministerios de ejecución y el engorroso trámite de asignaciones presupuestarias. Lo peor es que se sigue recurriendo a la clasificación funcional de las asignaciones, al estilo soviético, en virtud de la cual cada unidad que efectúa gastos puede recibir financiamiento de diferentes fuentes funcionales. En un sistema mejor, más transparente, la aprobación de las asignaciones presupuestarias se basaría en cada unidad que efectúa gastos o en el ministerio de ejecución, como sucede en los países de la OCDE. Otra falla importante es la falta de una clasificación de programas, como la de la OCDE (a diferencia del sistema cuasifuncional utilizado en el régimen soviético), que permita realizar fácilmente cálculos de costos y análisis basados en actividades.

Cuarto, es frecuente la desconexión entre el poder legislativo y el poder ejecutivo; este último ha podido evitar conflictos en torno a arduas decisiones de política económica y distribución de recursos dejando que el parlamento apruebe un presupuesto y ejecutando otro en la práctica. No se ha encomendado al parlamento la función de revisar el presupuesto, que le permitiría impugnar las decisiones del poder ejecutivo. La falta de todo tipo de examen del presupuesto podría explicar en parte el descuido en la preparación del mismo.

Finalmente, otro problema decisivo es la evidente falta de colaboración entre la tesorería y los departamentos de presupuesto de muchos ministerios de Hacienda. Las autoridades encargadas de preparar el presupuesto toman como punto de partida el presupuesto anterior, y no los datos reales o estimados más recientes del sistema de tesorería. Debe admitirse que el desfase en la información es una limitación en estos países (y en otros), pero los departamentos de presupuesto a menudo no colaboran con los departamentos de tesorería. En el caso más grave, cada presupuesto carente de realismo se convierte en el punto de partida del nuevo presupuesto, igualmente apartado de la realidad.

## Gestión presupuestaria

La combinación de una presupuestación carente de realismo y un sistema de control de la tesorería que se aplica principalmente al efectivo, más que a los compromisos de gasto, ha tendido a suscitar un racionamiento del efectivo y atrasos de



pagos, pero ésta no es la única deficiencia. Lamentablemente, hay otros aspectos de la gestión del presupuesto que crean problemas de gestión del gasto público, muchos de ellos vinculados a una mala gestión pública (que falla en el plano de la transparencia y la rendición de cuentas), por ejemplo, el exceso de cuentas extrapresupuestarias, el predominio del trueque, el registro en cifras netas (a menudo a precios artificiales) y las transacciones en especie, así como las oportunidades de enriquecerse de que disponen los funcionarios (inclusive los ministros). La gravedad de estos problemas también varía de un país a otro; en general, los países bálticos están superándolos, en tanto que algunas antiguas repúblicas soviéticas del este de Europa siguen lidiando con ellos. Si bien estos problemas probablemente irán disipándose a medida que se establecen sistemas de tesorería, tendrán que mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la preparación y ejecución del presupuesto para que mejore la gestión global del presupuesto.

### Labor futura

Para remediar los problemas descritos se requerirá un enfoque dual y asistencia externa de varias fuentes. Por una parte, el FMI debe seguir proporcionando, en cierta medida, asistencia técnica en relación con la ejecución del presupuesto y la labor de tesorería, a fin de establecer mejores sistemas provisionales de control de las afectaciones y los atrasos de pagos. También se requerirán medidas encaminadas a una mejor gestión pública (por ejemplo la regularización y "conversión en efectivo" de las transacciones basadas en el

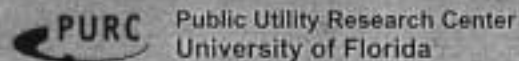
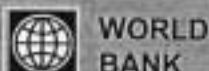


**Barry H. Potter, Jefe de la División de Presupuestación y Transparencia Fiscal del Departamento de Finanzas Públicas del FMI**



**Jack Diamond, Subjefe de la División de Gestión del Gasto Público del Departamento de Finanzas Públicas del FMI**

trueque y no presupuestarias dentro del sistema de la tesorería). Por otra parte, el FMI se propone orientar en mayor medida su asistencia técnica a la formulación del presupuesto, y prestar más atención a los arraigados problemas relacionados con la preparación del presupuesto y la transparencia fiscal. Se están elaborando normas ilustrativas para la preparación del presupuesto, basadas en el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal. Pero aún queda mucho por hacer. **F&D**



## 9th International Training Program on Utility Regulation and Strategy

January 15-26, 2001—Gainesville, Florida, USA

*"This course puts the most important regulatory issues in perspective and provides an excellent background for present and future regulators." — Utility Regulator*

This premier program has trained 700 utility regulators and managers from 90 countries in best practices for:

- ◆ Market Reform and Regulation of Network Industries
- ◆ Principles and Application of Incentive Regulation
- ◆ Managing the Introduction of Competition *in* and *for* the Market
- ◆ Managing the Regulatory Process
- ◆ Financial Analysis for Utility Regulation
- ◆ Non-Price Aspects of Utility Regulation
- ◆ Rate Structure

For more information about the course and how to apply, please visit our web site at: <http://www.cba.ufl.edu/eco/purc> or contact us by fax (+1-352-392-7796) or E-mail ([purcecon@dale.cba.ufl.edu](mailto:purcecon@dale.cba.ufl.edu))