

NOTAS TÉCNICAS Y MANUALES SOBRE
GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Control de los compromisos

Dimitar Radev y Pokar Khemani

Departamento de Finanzas Públicas

FONDOS MONETARIO INTERNACIONAL

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas

Control de los compromisos

Preparada por Dimitar Radev y Pokar Khemani

Autorizada su distribución por Carlo Cottarelli

Octubre de 2009

La presente Nota técnica no debe considerarse representativa de la opinión del FMI.

Las opiniones expresadas en esta Nota son propias de los autores y no necesariamente representan los puntos de vista o las políticas del FMI.

Números de Clasificación JEL:	H50, H61
Palabras clave:	gestión de finanzas públicas, control del gasto, control de los compromisos, disciplina fiscal, pago de atrasos, planificación y gestión de caja
Correo electrónico de los autores:	dradev@imf.org; pkhemani@imf.org

NOTAS TÉCNICAS SOBRE GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA NO. 3

Control de los compromisos

Preparada por Dimitar Radev y Pokar Khemani

Octubre de 2007

Los principales temas tratados en esta nota son los siguientes:

- ¿Cuáles son los objetivos del control de los compromisos?
- ¿Cuáles son las condiciones previas para una implementación exitosa de los controles sobre los compromisos?
- ¿Cuáles con las principales formas institucionales y mecanismos operativos del control de los compromisos?
- ¿Cuáles son las implicaciones para la labor operativa y la asistencia técnica del FMI?

Los tres objetivos principales de un sistema de Gestión Financiera Pública (GFP) son: (1) la disciplina fiscal (**control del gasto**); (2) una asignación de recursos congruente con las prioridades de las políticas públicas (**asignación estratégica de recursos**); y, (3) una gestión prudente de los recursos financieros del Estado (**economía, eficiencia y eficacia**). Estos tres objetivos—junto con la necesidad de transparencia y rendición de cuentas en las relaciones fiscales—son complementarios e interdependientes, aunque en muchos países en desarrollo la disciplina fiscal es, en muchos sentidos, de primordial importancia y todo esfuerzo por abordar los otros dos objetivos debe ubicarse en segundo término.

El control del gasto es un elemento esencial de la disciplina fiscal. A los efectos de ese control, en la bibliografía sobre el tema se distinguen cuatro fases principales del ciclo del gasto: (i) autorización o asignación de créditos presupuestarios a los órganos ejecutores; (ii) compromiso, es decir, la asunción de una obligación de pago futura; (iii) verificación, es decir, la adquisición y verificación de bienes y servicios; y (iv) pagos. Existen formas específicas de control durante las diferentes etapas del proceso de ejecución presupuestaria. El presente documento se centra en el control del gasto en la etapa del compromiso.

Centrar la atención en el control de los compromisos se justifica en razón de su importancia para desarrollar un marco general de control del gasto, así como para controlar la acumulación de atrasos en los pagos. Los atrasos, que han sido un problema en un número significativo de programas respaldados por el FMI¹, se producen comúnmente cuando fallan los controles financieros normales y pueden perjudicar los programas de ajuste fiscal.

En el resto del documento se consideran los siguientes temas:

- la definición y los objetivos del control de los compromisos.
- las condiciones previas para una implementación exitosa de controles sobre los compromisos.
- el diseño institucional del control de los compromisos.
- las implicaciones para la labor operativa y la asistencia técnica del FMI.

I. Definición y objetivos del control de los compromisos

Definición

Compromiso significa la obligación de efectuar un pago futuro si se materializan ciertas condiciones (contractuales o de otro carácter). Existen dos tipos principales de compromisos: i) compromisos específicos y ii) compromisos continuos.

Los **compromisos específicos** son aquellos que exigirán un pago único o una serie de pagos durante un período de tiempo determinado. Incluyen los contratos de adquisición de bienes y servicios, o cualquier convenio similar, y se producen cuando un ministerio realiza un acto formal, como la ordenación de un pedido para el suministro de bienes y servicios, la emisión de una orden de compra local, o la adjudicación de un contrato a un proveedor.

Los **compromisos continuos** son aquellos que exigirán una serie de pagos o liquidaciones durante un período de tiempo indefinido, sin que haya necesariamente un contrato específico. Estos compromisos incluyen salarios, servicios públicos, becas, pagos de prestaciones y otros conceptos similares.

En el recuadro 1 se presenta un esquema estándar para definir los compromisos según la categoría económica del gasto y los requisitos para su pago.

Objetivos

El compromiso de recursos es una etapa crucial del proceso de gasto. Controlar los compromisos es esencial para controlar el gasto. El objetivo fundamental del control sobre los compromisos es gestionar el contraído inicial de obligaciones, en lugar de los pagos posteriores, a fin de lograr que

¹ Casi la mitad de todos los países que tenían programas vigentes durante 1993-1999 debían cumplir un criterio de ejecución referido a los atrasos en algún momento de ese período. El grado de cumplimiento de los criterios de ejecución relativos a los atrasos ha sido menor que el de los criterios fiscales cuantitativos más tradicionales.

Recuadro 1. Compromisos y requisitos para los pagos

Sueldos, salarios y asignaciones. La necesidad de pagar sueldos, salarios y asignaciones surge de un acuerdo tácito o formal entre el empleador y un empleado, según las condiciones estipuladas en diversas leyes y reglamentaciones. En cualquier momento, el ministerio de Hacienda (y cada ministerio sectorial) debe conocer, con un grado razonable de precisión, cuál será la masa salarial en el futuro previsible. Debido a la estabilidad, previsibilidad y regularidad de ese tipo de pagos, a menudo se considera que el flujo de caja se produce mensualmente al mismo tiempo que el compromiso mensual del ministerio (por ejemplo, a partir de un sistema de administración de la nómina).

Gastos de viaje y viáticos. Generalmente los compromisos de esta categoría surgen cuando se firma la autorización para un viaje que emprenderá un funcionario. A partir de los registros anteriores sería posible establecer cuándo tienen lugar normalmente los viajes, cuándo se otorga la autorización y cuándo se reciben las facturas para su pago (es decir, cuánto tiempo después del compromiso). Los registros anteriores mostrarán las brechas de tiempo normales entre cada fase: autorización/compromiso, realización efectiva del viaje y pago.

Otros gastos recurrentes. Esta categoría abarca una diversidad de conceptos; en algunos ellos los gastos podrían producirse simultáneamente con el compromiso correspondiente y en otros el gasto efectivamente realizado tiene lugar algún tiempo después de emitirse la orden. No obstante, los gastos probables en la mayoría de los rubros son previsibles, como es el caso de los servicios postales y telefónicos, cargos por suministro de agua, electricidad y saneamiento, gastos de impresión y papelería, etc. La clave consiste en analizar cada partida y determinar el monto y el probable patrón de pagos.

Donaciones y transferencias. Los compromisos para el pago de subvenciones y transferencias se conocerán a partir del programa elaborado al comienzo del ejercicio, en el que inciden las normas legales, la reglamentación y las decisiones del gobierno en materia de políticas públicas.

Financiamiento. El perfil del servicio de la deuda y de los desembolsos y reintegros de préstamos deben poder determinarse fácilmente a partir de la base de datos de la deuda o los correspondientes acuerdos de préstamo.

Muebles, útiles y bienes de capital menores. Lo normal es que el pago se produzca considerablemente más tarde que el compromiso, lo que generalmente ocurre cuando se realiza una orden de compra local u otra forma de contrato.

Proyectos de capital. Esta categoría es quizá la más difícil de pronosticar en cuanto a los compromisos y a los correspondientes pagos. No obstante, la mayoría de los proyectos son el resultado de los contratos adjudicados, por lo cual los detalles del pago deberían conocerse (en líneas generales) cuando se firma el contrato. El compromiso puede ser por un plazo prolongado (probablemente más de un año) y los flujos de gasto tienden a ser aislados y no uniformes. Pueden suscitarse demoras en la construcción y entrega, de modo que para estos proyectos se requiere contar regularmente con proyecciones actualizadas del avance de las obras y los requerimientos de fondos.

Recuadro 2. Atrasos en los pagos: Definición y motivos

Los atrasos pueden definirse como obligaciones de pago exigibles que el Estado no ha cancelado en un plazo razonable de tiempo. Pueden surgir en relación con cualquier rubro de gasto, como salarios, pagos del servicio de la deuda, transferencias y gasto en bienes y servicios. Pueden producirse atrasos en los pagos por cualquiera de una serie de diferentes motivos, como los siguientes:

- **Preparación deficiente del presupuesto:** En un presupuesto no realista se sobrestiman los ingresos y el financiamiento de modo que no hay fondos suficientes para llevar a cabo los gastos programados. Los ministerios pueden entonces comprometer gastos dentro de las asignaciones presupuestarias, aun cuando no haya saldos de caja para cumplir con esos compromisos.
- **Deficiente ejecución presupuestaria:** Los problemas que se plantean en este ámbito son un deficiente seguimiento y control del gasto, que no restringe adecuadamente las compras del Estado e impide que se detecten las adquisiciones realizadas al margen de los procedimientos formales, y las asignaciones de caja que no concuerdan con los recursos aprobados en el presupuesto.
- **Deficiente disciplina presupuestaria:** Al Ministerio de Hacienda central puede resultar difícil controlar los gastos de ciertos ministerios debido a la ausencia de sanciones para los responsables de incumplir las reglamentaciones presupuestarias.
- **Falta de compromiso político con las políticas financieras convenidas:** Las autoridades pueden sortear deliberadamente el impacto de las restricciones financieras en el gasto público real recurriendo a fuentes no ortodoxas de financiamiento, principalmente los atrasos.

se cumplan los topes de gasto y evitar los atrasos en los pagos (véase el recuadro 2). A tal efecto, el sistema de control impone límites a los compromisos. Dichos límites pueden basarse en las asignaciones presupuestarias o en los planes de caja. Idealmente, los compromisos deben estar regulados por las asignaciones presupuestarias anuales. No obstante, esa metodología puede resultar insuficiente para impedir que se incurra en atrasos en los pagos en caso de producirse una reducción de ingresos. Los controles sobre los compromisos basados en topes de gasto o límites de caja concilian la disponibilidad de recursos con los compromisos, garantizando de ese modo que las unidades ejecutoras puedan contratar o contraer otras obligaciones solo si existen saldos suficientes no afectados que estén disponibles, o que probablemente lo estarán en el momento de su pago. Es necesario que los topes de gasto se guíen por un sistema de gestión de caja que funcione correctamente.

II. Condiciones previas para la implementación exitosa de controles sobre los compromisos

La adopción de controles eficaces sobre los compromisos exige reforzar los sistemas de gestión financiera pública (GFP) mediante un enfoque integral. Las mejoras más importantes son las que se

Recuadro 3. Condiciones previas para la implementación exitosa de controles sobre los compromisos

- Fuerte compromiso político y rendición de cuentas.
- Marco regulatorio sólido.
- Presupuesto realista y adecuada cobertura presupuestaria.
- Programación y gestión de caja eficaz.
- Sistemas debidamente consolidados de contabilidad e información.

requieren en los procesos de formulación y de ejecución del presupuesto. Un presupuesto realista que incluya controles sobre los compromisos es un prerequisite fundamental para una ejecución presupuestaria eficiente. Asimismo, estos últimos controles deben estar respaldados por un sistema adecuado de programación de caja que fije topes de gasto creíbles. En el recuadro 3 se resumen las condiciones previas esenciales para una implementación exitosa de controles sobre los compromisos, las cuales se describen brevemente a continuación.

El compromiso político con el proceso de reforma es un requisito fundamental. Si ese compromiso es débil, las probabilidades de éxito son limitadas. Un problema importante de muchas reformas del sector público es que se introducen en una organización sin disposición para aceptarlas y sin capacidad técnica para hacerlo, o para mantenerlas una vez adoptadas. Como consecuencia de ello, las reformas no tienen éxito o se demoran excesivamente, crean distorsiones que provocan efectos perjudiciales y, en muchos casos, terminan siendo abandonadas. Por lo tanto, la decisión de adoptar medidas de control del gasto debe ir acompañada de un fuerte compromiso político con el proceso general de reforma que generará respaldo interno, recursos adecuados y una agenda eficaz de gestión del cambio.

Un sistema eficaz de control sobre los compromisos debe estar respaldado por un **marco regulatorio sólido**, que incluya una Ley del Sistema Presupuestario y regulaciones financieras. Además del marco legal general para el control de los compromisos, dicha ley debe establecer reglas claras sobre las responsabilidades del poder ejecutivo y el legislativo en relación con las **transferencias o reasignación de partidas** presupuestarias en diversas categorías amplias de gasto y la distribución de las facultades de **transferencia de partidas** dentro del poder ejecutivo, entre el ministerio de Hacienda y los ministerios. El ejecutivo debería tener la facultad de retener el crédito presupuestario y el libramiento de fondos en las condiciones estipuladas. Las regulaciones financieras deben establecer un sistema detallado para controlar todos los tipos de compromisos e impedir la acumulación de atrasos en los pagos.

El marco regulatorio y los procedimientos de gestión financiera pública deben brindar garantías suficientes para que no pueda haber ninguna omisión deliberada de los controles por parte de ninguna autoridad administrativa o política. Cuando deliberadamente se pasan por alto los controles, se fomentan las oportunidades para el desvío de fondos hacia actividades no aprobadas en el

presupuesto. Al reducir los fondos disponibles para atender requerimientos legítimos, esos desvíos contribuyen a que se produzcan atrasos. También alientan a los órganos ejecutores a considerar los atrasos como una alternativa para financiar actividades legítimas. En las regulaciones se debe disponer de un conjunto de sanciones y penalidades para quienes incurran en incumplimiento de la ley y en irregularidades financieras en tales circunstancias.

La **credibilidad del presupuesto** predetermina la calidad y la eficacia de los controles sobre los compromisos. Un indicador clave de la credibilidad del presupuesto es el nivel de desviación entre el presupuesto aprobado y el real. En muchos países en desarrollo y economías en transición, las desviaciones entre los presupuestos aprobados y los resultados presupuestarios reales son significativas. Un análisis de las asignaciones presupuestarias en comparación con los gastos reales (pagos efectivamente realizados más atrasos) generalmente muestra que a menudo los fondos asignados en el presupuesto son insuficientes para algunos rubros de costo fijo, como los servicios públicos, los alquileres y otros gastos inevitables (por ejemplo, alimentación de los reclusos). De esa manera, las proyecciones presupuestarias poco realistas socavan el proceso de ejecución presupuestaria y, específicamente, la solidez de la programación de caja, que es la base para controlar los compromisos. Por consiguiente, para que haya un sistema eficaz de control sobre los compromisos es preciso contar con un presupuesto correctamente formulado con previsiones realistas de las erogaciones, inspirado en sanas políticas y prioridades de gasto.

La falta de un **buen sistema de programación y gestión de caja**, o la baja calidad de los planes de caja, plantean limitaciones prácticas para la eficacia de los controles sobre los compromisos. Una función importante de dichos controles es garantizar que los compromisos solo se contraigan cuando sean compatibles con el presupuesto e, idealmente, con los límites trimestrales de gasto. La función principal de la programación de caja es garantizar que los límites trimestrales sean congruentes con la disponibilidad proyectada de saldos de caja, lo que permite que se los use como topes para aprobar compromisos. La programación de caja por sí sola resultará ineficaz, a menos que esté integrada con el control de los compromisos.

Un control eficaz de los compromisos requiere de un buen **sistema de contabilidad e información**. La situación ideal sería que ese sistema esté organizado en base devengado, porque en un sistema de ese tipo se contabilizan formalmente los compromisos. Sin embargo, esto no sucede en los países en desarrollo que aplican sistemas de registro e información en base caja, que exigen registros adicionales con respecto a los compromisos². En muchos países en desarrollo, el requisito de controlar los compromisos se refleja en la estructura de los registros que deben llevar las instituciones presupuestarias (generalmente, en una columna de un libro de registro de la utilización del crédito presupuestario (**vote book**) o un **libro mayor de compromisos y gastos**). Esos libros suelen prepararse en forma manual y su mantenimiento es deficiente. Al mismo tiempo, los requisitos legales se centran casi exclusivamente en controlar los gastos en relación con las asignaciones

² En este documento no se analizan las diferentes bases de registro e información. Para mayores detalles, véase el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del Fondo Monetario Internacional.

presupuestarias. La rendición de cuentas al parlamento se efectúa mediante asignaciones anuales que caducan al final de cada ejercicio financiero, y los informes financieros reflejan la ejecución de caja de los planes de gasto aprobados por el parlamento.

Un sistema de **auditoría interna y externa** que funcione debidamente también es considerado a veces como una condición previa para introducir controles sobre los compromisos. De hecho, un sistema eficaz de auditoría interna es útil para evaluar y mejorar la eficacia de los procedimientos del control interno y la gestión, incluido el sistema de control sobre los compromisos. Análogamente, la auditoría externa puede ser un instrumento útil para detectar debilidades sistémicas en los mecanismos de control y para proponer soluciones. No obstante, quizá no sea una postura realista esperar que un país en desarrollo tenga un sistema de auditoría interna y externa que funcione adecuadamente. Casi con seguridad, primero se introducirán los controles y más tarde los procedimientos de auditoría.

III. Diseño institucional y mecanismos operativos

El diseño institucional y los mecanismos operativos de los controles sobre los compromisos³ varían entre un país y otro. No obstante, las muchas variedades de mecanismos de control de los compromisos pueden clasificarse en líneas generales en dos grandes categorías: centralizados y descentralizados. Los controles centralizados de los compromisos son realizados por un organismo central, generalmente el ministerio de Hacienda o la tesorería. Los controles descentralizados son realizados por los respectivos ministerios y órganos ejecutores. A continuación se describen los mecanismos más comunes de ambos sistemas.

Control centralizado de los compromisos: Ministerio de Hacienda/tesorería

- El ministerio envía inicialmente a la tesorería una solicitud de compromiso en forma trimestral (desagregada de acuerdo con la clasificación presupuestaria) para compromisos continuos (por ejemplo, salarios, servicios públicos, becas, asignaciones discrecionales, pago de prestaciones sociales, etc.). En el caso de los compromisos específicos (relativos a gastos que exigen un pedido o contrato específico), la solicitud se prepara y eleva a la tesorería antes de que se emita una orden de suministro de bienes y servicios o se contraiga cualquier forma de compromiso.
- Las solicitudes de compromiso se analizan por la tesorería para garantizar que el nuevo valor monetario no supere el saldo de autorizaciones presupuestarias no comprometido y el perfil de desembolsos de caja autorizado para el ministerio. Una vez verificada la

³ Existen diferencias significativas en los sistemas de control de compromisos entre países con diferentes antecedentes jurídicos, institucionales y administrativos, por ejemplo, entre los sistemas anglófonos³ y ifrancófonos³ (aunque estas categorías constituyen una simplificación excesiva de la realidad, ya que también existen amplias diferencias entre las prácticas aplicadas por países pertenecientes a una u otra tradición). Esa diversidad de sistemas y procedimientos refleja diferencias significativas en las etapas y procesos de ejecución presupuestaria. La presente nota se centra fundamentalmente en el sistema de control vigente en los países de tradición anglófona.

disponibilidad de los fondos, la solicitud de compromiso es formalmente aprobada y registrada por la tesorería. Ningún contrato o pedido de compra es jurídicamente válido hasta tanto reciba su aprobación. La tesorería registraría tanto los topes de gasto y el perfil de desembolsos de caja como las solicitudes de compromisos aprobadas.

- El pago se realiza solo después de que la tesorería haya verificado que se efectúa contra un compromiso aprobado. La tesorería daría de baja el compromiso una vez efectuado el pago.
- El sistema de información de la tesorería y los registros de los ministerios, según corresponda, deben modificarse para reflejar de manera distintiva las autorizaciones presupuestarias, los compromisos, los perfiles de desembolsos de caja, los saldos de compromisos disponibles, los pagos, los compromisos pendientes y las cuentas pendientes de pago.
- La tesorería debe preparar informes trimestrales y mensuales de ejecución del presupuesto dentro del ejercicio que puedan comparar directamente las autorizaciones presupuestarias de los gastos tanto con los compromisos como con los pagos.

Control descentralizado de los compromisos: Órganos ejecutores

- Cada ministerio debe tener un funcionario de control de compromisos (FCC). El titular del ministerio o departamento deberá actuar personalmente o a través de una persona autorizada como FCC y ser responsable de la gestión de los controles sobre los compromisos.
- Todas las transacciones de gastos deben ser procesadas a través del sistema de control de compromisos.
- Como punto de partida, cada ministerio deberá preparar un plan trimestral de gastos en el formato que establezca el Ministerio de Hacienda. Ese plan, respaldado por proyecciones de los requerimientos mensuales de caja, debe llegar a la unidad de gestión de tesorería del Ministerio de Hacienda a más tardar en un día determinado del mes anterior a cada trimestre.
- En función de su plan de caja anual y trimestral móvil, el Ministerio de Hacienda emite topes trimestrales de gasto, desagregados en categorías amplias.
- En el supuesto de que el tope trimestral fuera inferior al plan trimestral de gasto presentado por un ministerio, dicho plan debe ajustarse al tope trimestral. El FCC debe garantizar que los compromisos contraídos sean congruentes con el tope trimestral de gasto, sin que se incurra en atrasos en los pagos.
- No puede contraerse ningún compromiso que supere el saldo disponible no comprometido correspondiente a la partida y subpartida presupuestaria pertinente. También es necesario que se cumpla con los controles internos establecidos, como las autorizaciones administrativas y financieras.
- Es factible aplicar un requisito tan estricto en el caso del presupuesto corriente, pero no respecto de inversiones de capital o proyectos de desarrollo, donde los contratos y

los compromisos pueden extenderse por seis o doce meses. Por esa razón, se podría disponer de un tope de gasto separado de seis meses para los proyectos de desarrollo: también en este caso se debería exigir que los FCC aprueben todo compromiso incurrido y verifiquen que sea compatible con los topes establecidos.

- La autorización de los compromisos es un control especialmente importante en dichos sistemas. En consecuencia, el titular de un ministerio debe designar solo a determinados funcionarios para autorizar la compra de bienes y servicios y para firmar y emitir un pedido de compra local. De ese modo, antes de que pueda librarse una orden de adquisición de bienes y servicios, o que se incurra en un compromiso, es preciso obtener la conformidad del respectivo funcionario que lo autorice. Para dar inicio a un compromiso se puede utilizar el formulario de solicitud correspondiente.

Sistemas de control de compromisos centralizados versus sistemas descentralizados

Si los sistemas básicos de gestión financiera pública y los procedimientos de control presentan debilidades y además los esquemas organizativos están fragmentados y con un nivel limitado de capacidad y competencias, como sucede en el caso de muchos países en desarrollo, probablemente desarrollar un sistema centralizado será la forma más conveniente y eficiente de controlar los compromisos de gasto. En cambio, cuando esos sistemas básicos están bien consolidados y sustentados en tecnologías modernas, los controles descentralizados de los compromisos podrían constituir una alternativa viable. No obstante, el proceso global de descentralización de los controles y el procesamiento de pagos requiere de una serie de medidas de apoyo, tales como: (i) reforzar los controles internos y los procedimientos contables y de información; (ii) capacitar a los contables y establecer oficinas locales de contabilidad dentro de los ministerios; (iii) centralizar los saldos de tesorería; y (iv) desarrollar un sólido sistema de información que refuerce la rendición de cuentas y la transparencia.

En la práctica, los mecanismos específicos para el control de los compromisos deberían definirse de acuerdo con la organización general del proceso de ejecución presupuestaria, especialmente en lo relativo a los mecanismos de pago y de contabilización. Una serie de países han dejado de utilizar los tradicionales sistemas centralizados de tesorería para la ejecución del presupuesto a medida que el sistema bancario se volvió más eficiente. Como consecuencia, se otorgó a los órganos ejecutores del gasto mayores facultades para controlar la implementación del presupuesto, pero a su vez se los hizo responsables de cumplir con determinados criterios de desempeño (obtención de resultados).

En los países en desarrollo, en general, es necesaria una mejora continua de los sistemas de ejecución presupuestaria—incluidos los controles internos, los sistemas de pagos y la contabilidad—para elevar la eficiencia y la eficacia en la utilización de los recursos y la prestación de servicios públicos. En este contexto, los actuales sistemas de pago centralizados deben evolucionar para dar mayor protagonismo a los órganos ejecutores y mayor flexibilidad; y los actuales

sistemas descentralizados deben responder mejor a las necesidades en materia de seguimiento, contabilidad, gestión de tesorería y auditoría integral. No obstante, lo ideal es que en ambos sistemas haya una centralización de los saldos de tesorería, un control central de las cuentas bancarias del Estado y un sistema sólido de información.

Mecanismos operativos específicos

Los **compromisos plurianuales**⁴ imponen responsabilidades adicionales. Estos compromisos deben ser contraídos solo después de obtenerse la aprobación formal del Ministerio de Hacienda. Se les debe exigir a los órganos ejecutores que presenten a ese ministerio todos los detalles de los contratos plurianuales, incluidos los compromisos y pagos previstos para cada ejercicio, para que puedan ser incluidos en el marco presupuestario a mediano plazo. En la etapa de formulación del presupuesto anual, el Ministerio de Hacienda debe efectuar una previsión completa de los compromisos anuales e incluirlos en los planes de tesorería anuales y trimestrales. Durante la fase de implementación del presupuesto, los directores de proyectos deben revisar constantemente e informar a la oficina de presupuesto y a la tesorería cualquier modificación de las asignaciones presupuestarias y de los planes de tesorería.

El nivel de los **compromisos fijos** dentro de las estimaciones presupuestarias puede ser un factor importante en la organización de los controles sobre los compromisos. Aunque las prácticas varían entre un país y otro, la mayoría de los sistemas de gestión financiera pública categorizan los gastos en función de su prioridad. Los gastos de mayor prioridad generalmente se consideran compromisos fijos que no pueden reducirse respecto del nivel de su respectiva asignación. Esos conceptos generalmente incluyen los pagos de deuda y los pagos de sueldos y pensiones, pero algunos países amplían la lista de rubros prioritarios para incluir el gasto en reducción de la pobreza y otras partidas significativas del presupuesto⁵. El uso excesivo de compromisos fijos por lo general tiene un efecto negativo en la cobertura y la eficacia de los controles sobre los compromisos.

Un **Sistema de Información para la Gestión Financiera** (SIGF) informatizado puede mejorar sustancialmente las operaciones de un sistema de control de los compromisos. La funcionalidad del SIGF debe incluir un sistema correctamente diseñado de control de compromisos. Además, el SIGF debe exigir el registro preciso y oportuno de todos los compromisos y gastos por parte de la tesorería y de los órganos ejecutores, sin el cual no podrá servir como un instrumento eficaz de control del gasto. La experiencia de algunos países en este área indica que los atrasos en los pagos se siguen acumulando aun cuando se adopte un SIGF, fundamentalmente debido a que los órganos ejecutores no procesan todas las operaciones de compromiso en el sistema.

⁴ Los compromisos plurianuales no incluyen aquellos en los cuales un ministerio ha emitido una orden en el año 1 pero recibe los bienes en el año 2. El tratamiento de los compromisos pendientes al final de un ejercicio y de los compromisos plurianuales debe estar orientado en gran medida por el sistema contable y las políticas que aplica el país.

⁵ Los compromisos fijos abarcaban más del 90% del presupuesto de Georgia en 2003, mientras que los atrasos aumentaron al 5% del PIB.

IV. Implicaciones para las políticas y la asistencia técnica del FMI

En el contexto de su labor relativa a programas, supervisión y asistencia técnica, el FMI presta especial atención a la disciplina fiscal y la acumulación de atrasos en los países de bajos ingresos. Entre otras cosas, la acumulación de atrasos es un signo claro de la falta de controles apropiados de los compromisos. Por lo tanto, la adopción o el refuerzo de tales controles debe considerarse como una medida clave en tales circunstancias, tanto en el contexto de los programas como de la asistencia técnica.

Si bien la adopción de controles sobre los compromisos es una medida necesaria, no es suficiente para impedir que se incurra o se sigan acumulando atrasos en los pagos. El desarrollo de un sistema de control de los compromisos debe estar respaldado por medidas concomitantes en otros ámbitos de la gestión financiera pública, como se describe en la sección III, particularmente las tendencias a mejorar el proceso de formulación presupuestaria y la credibilidad general del presupuesto y a reforzar la programación y gestión de caja.

La asistencia técnica debe centrarse especialmente en el diseño del sistema de control de los compromisos, y en sus mecanismos operativos. La elección de un modelo centralizado o descentralizado debe determinarse en función del diseño global del sistema de GFP. Como se señaló, en el caso de la mayoría de los países en desarrollo, el modelo centralizado es la opción preferida, dado que esos países generalmente tienen sistemas de GFP insuficientemente desarrollados y una limitada capacidad administrativa. No obstante, formular cualquier recomendación concreta acerca del diseño institucional de un sistema de control de compromisos exigirá un estudio particular, en función de las circunstancias específicas de cada país. Si el sistema básico de GFP está debidamente consolidado (situación poco frecuente en los países en desarrollo), también podría aplicarse el modelo descentralizado de control de los compromisos.

Independientemente del diseño institucional específico de un sistema de control de compromisos, la asistencia técnica debe garantizar que se cumplan los siguientes requisitos operativos básicos:

- Los compromisos deben contraerse solo cuando estén dentro de las asignaciones presupuestarias y los topes de gasto / libramientos de caja aprobados por el Ministerio de Hacienda.
- No debe efectuarse ningún pago a menos que corresponda a un compromiso aprobado.
- Los compromisos pendientes y las cuentas pendientes de pago deben ser objeto de un seguimiento regular (preferiblemente en forma mensual)⁶.
- No debe permitirse que se acumulen atrasos en los pagos y, si eso sucede, deben ser cancelados de manera prioritaria.

⁶ Es preciso hacer una distinción entre ícompromisos pendientesí y ícuentas pendientes de pagoí. Las cuentas pendientes de pago son aquellas correspondientes a bienes y servicios suministrados y cuyo pago es exigible. Un sistema contable apropiado que use el concepto de cuentas por pagar reflejaría claramente en qué medida existen cuentas impagas exigibles. Como alternativa, es necesario separar los atrasos en los pagos de los compromisos pendientes.

V. Conclusión

De lo expuesto anteriormente surgen cuatro lecciones principales:

Primero, la decisión de adoptar medidas de control del gasto, incluidos los controles sobre los compromisos, debe ir acompañada de un fuerte compromiso político con el proceso de reforma, una mayor credibilidad del presupuesto y el desarrollo de un marco institucional que no permita la omisión deliberada de los controles.

Segundo, el establecimiento de controles del gasto, incluidos los controles sobre los compromisos, debe ser considerado como un componente de un proceso de reforma más amplio de la GFP. Las reformas que mejoren la programación y gestión de tesorería, así como la contabilidad, el registro y la información, son especialmente importantes.

Tercero, un sistema de control de compromisos debe estar correctamente diseñado para que se logren los objetivos que persigue. Aunque el modelo centralizado es una alternativa recomendada para los países en desarrollo, el modelo descentralizado también podría aplicarse en ciertas circunstancias, particularmente cuando el sistema básico de GFP está debidamente consolidado.

Cuarto, la adopción o el refuerzo de los controles sobre los compromisos, como parte de un proceso amplio de reforma de la GFP, es fundamental para encarar el problema de los atrasos en el pago de gastos, en el marco de la labor operativa y la asistencia técnica del FMI.

Referencias

- B. Potter y J. Diamond, *Guidelines for Public Expenditure Management*, FMI, 1999.
- J. Diamond y P. Khemani, *Technical Assistance Evaluation—Public Expenditure Management Reform in Anglophone Countries*, FMI, 2005.
- R. Allen y D. Tommasi, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OCDE, 2001.

TNM/09/04

Fondo Monetario Internacional
Departamento de Finanzas Públicas

700 19th Street NW
Washington, DC 20431

USA

Tel: 1-202-623-8554

Fax: 1-202-623-6073