



Problemas contemporáneos en PFM

Conferencia de ICGFM, Miami, 19 de mayo de 2014

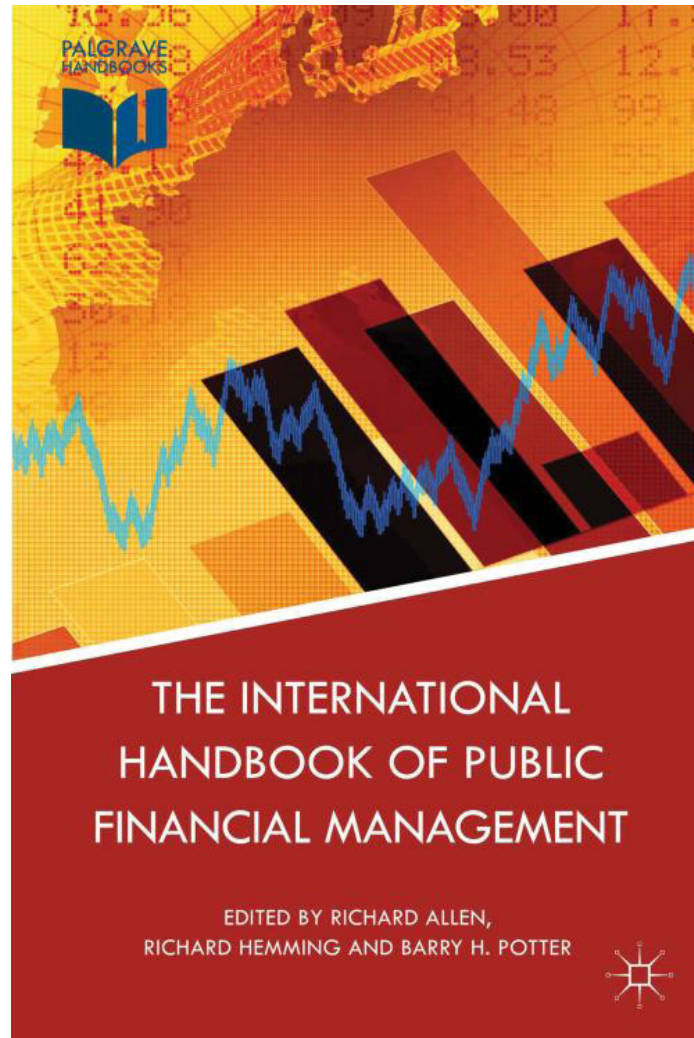


Richard Allen

▶ **Parte 1**

▶ **Manual Internacional de Gestión Financiera
Pública**





¿Por qué este Manual es relevante e importante?

- ▶ Primer libro de referencia completo sobre PFM que se publica en 10-15 años
- ▶ Se han realizado numerosos avances importantes en la práctica y en la literatura en este período
- ▶ El PFM se incluye como tema central en programas de Maestría y Doctorado en las finanzas públicas y la administración pública
- ▶ La crisis financiera global ha aumentado el interés en la calidad y rendimiento de las instituciones presupuestarias



¿Por qué se ha expandido tan rápido este interés en PFM?

- ▶ PFM ya no se considera como tema técnico limitado
- ▶ Se reconoce la relación importante entre factores macroeconómico (política fiscal, reglas fiscales, asignación eficiente de recursos) y factores microeconómicos (rol de los mercados, incentivos, respuestas conductuales)
- ▶ Naturaleza interdisciplinaria de PFM: economía, finanzas públicas, ciencia política; derecho; teoría de la organización, etc.
- ▶ Alza en el interés por responsabilizar más a los gobiernos por sus decisiones y ser más transparentes



Características importantes del Manual

- ▶ La audiencia objetivo incluye creadores de políticas y practicantes; profesores y estudiantes de administración pública y finanza pública; escritores y comentaristas de la política pública
- ▶ El Manual considera la investigación moderna y los informes de TA en los últimos 10-15 años
- ▶ Los autores son la selección principal de creadores de políticas, practicantes y académicos en el campo. Muchos poseen experiencia en el FMI y el Banco Mundial, y en el trabajo en TA
- ▶ El libro incluye ampliamente temas sobre *Revisión de Gestión Pública Internacional, Gobernanza, Creación de presupuestos públicos y finanzas, etc.*



El Manual es completo

- ▶ 37 autores
- ▶ 38 capítulos
- ▶ 928 páginas
- ▶ 197 figuras, tablas y cuadros



Se divide en 7 partes

- ▶ Introducción
- ▶ Marco institucional y legal para PFM
- ▶ Asignación de recursos
- ▶ Administración de la ejecución del presupuesto
- ▶ Administración de ingresos del gobierno
- ▶ Gestión de pasivos y activos
- ▶ Contabilidad, informes y supervisión de finanzas públicas



Temas cubiertos por el Manual

- ▶ **Temas “esenciales” importantes de PFM** como el marco legal, clasificación del presupuesto, formulación del presupuesto, gestión de efectivo y deuda, control interno, contabilidad financiera e informes, auditoría externa, etc.
- ▶ **Temas especializados** como las bases macroeconómicas de PFM, análisis del riesgo fiscal, gestión de nóminas, fondos extra-presupuestarios, diseño impositivo, administración de la ayuda externa, fondos de patrimonios soberanos, contabilidad generacional, empresas estatales, FMIS, consejos fiscales, etc.



Características secundarias del Manual

- ▶ Economía política y aspectos institucionales de PFM
- ▶ Relación entre la política macroeconómica, riesgos fiscales y PFM
- ▶ Mejora en la entrega de los servicios públicos
- ▶ Fortalecimiento de la transparencia fiscal y la responsabilidad
- ▶ Uso más efectivo de la asistencia extranjera para el desarrollo



▶ **Parte 2**

▶ **Problemas contemporáneos en PFM**



Los enfoques existentes para la reforma de PFM no funcionan correctamente

- ▶ Los datos del Banco Mundial (CPIA) y PEFA sugieren que el progreso en la mejora de las instituciones presupuestarias en los países en desarrollo fue lento en su mejor caso hasta el año 2000
- ▶ PFM es un tema multidisciplinario mucho más complejo que lo que se consideraba anteriormente
- ▶ Las herramientas de diagnóstico (PEFA, FTE) han avanzado pero consideran muy poco los aspectos institucionales de PFM
- ▶ El contexto es críticamente importante; las soluciones no pueden desarrollarse sin un análisis detallado de la historia y la cultura de los países
- ▶ Los manuales o guías que se enfocan en soluciones simplistas prácticas tienen un valor limitado



La idea de “mejores prácticas” se percibe como menos relevante

- ▶ Gran cambio de la vista generalizada en 2000: el énfasis ahora está en las “buenas prácticas” o “prácticas suficientemente buenas”
- ▶ Mayor enfoque en lo que es razonable y práctico considerando los arreglos legales, administrativos y de gobernanza del país
- ▶ Reconocimiento de que las reglas informales de conducta con frecuencia son más importantes que las leyes formales y otras reglas, especialmente en países en desarrollo
- ▶ Escepticismo sobre las ideas de “nueva administración pública” y soluciones basadas en el mercado (por ej., PPP)



Pero... los donantes e IFI continúan promoviendo modelos avanzados de país en los países en desarrollo

- ▶ Leyes de responsabilidad fiscal
- ▶ Marcos de presupuesto a mediano plazo
- ▶ Creación de presupuestos basados en el rendimiento y creación de presupuestos para programas
- ▶ Soluciones avanzadas de IFMIS
- ▶ Contabilidad basada en acumulación

Se presta poca atención a si estas soluciones se ajustan a las necesidades de los países involucrados, o si se han cumplido condiciones previas esenciales de PFM



¿Está surgiendo un “nuevo consenso” sobre PFM?

- ▶ El ritmo de la reforma es muy importante, las instituciones de presupuestos no se pueden cambiar como los sistemas de software
- ▶ Los problemas de economía política y los factores contextuales son clave
- ▶ La priorización y el secuenciamiento son esenciales, enfocados primero en las reformas básicas, por ej., aspectos macrofiscales, de contabilidad, de gestión del efectivo y de control interno **antes** de las reformas avanzadas
- ▶ La habilidad es tan importante como la capacidad: las agencias financieras centrales (CFA) deben estar bien organizadas y bien administradas
- ▶ Las soluciones descentralizadas de PFM son una bendición mixta
- ▶ Las reformas deben comenzar analizando los problemas no las soluciones (Andrews)



¿Cómo debería ser una estrategia de reforma de PFM bien diseñada?

- ▶ **Ajustar las reformas a las necesidades del país**, y garantizar que las reformas sean conducidas realmente por el gobierno y no por donantes/IFI
 - ▶ **Integrar el análisis institucional al trabajo de TA**
 - ▶ **Enfocarse en la estructura y organización de CFA**
 - ▶ **Usar el poder de la transparencia para promover las mejoras**
 - ▶ **Ser realista acerca del ritmo de la reforma**: en países avanzados las reformas han tomado varias décadas en implementarse
 - ▶ **Dar prioridad a las reformas básicas y simplificar las estrategias de reforma de PFM**
 - ▶ **Enfrentar los nuevos desafíos**, por ej., administrando ingresos de recursos y presiones por la descentralización, ambos casos son un desafíos para PFM
-



PREGUNTAS y DISCUSIÓN

