

Modernización de la gestión de caja

Ian Lienert

Departamento de Finanzas Públicas

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas

Modernización de la gestión de caja

Preparado por Ian Lienert

Autorizada su distribución por Carlo Cottarelli

Octubre de 2009

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: Esta Nota Técnica de Orientación no debe considerarse representativa de la opinión del FMI. Las opiniones expresadas en esta nota son del autor y no necesariamente representan las del FMI, o las políticas del FMI.

Números de clasificación JEL.:	H61, H62, H63, H68
Palabras clave:	gestión de caja del gobierno, planificación de caja, reformas
Correo electrónico del autor:	ilienert@imf.org

NOTAS TÉCNICAS Y MANUALES

Modernización de la gestión de caja

Preparado por Ian Lienert

En las cinco secciones de esta nota¹ se abordan los siguientes temas:

- ¿Cuáles son los principales objetivos de una gestión de caja moderna?
- ¿Cuáles son las buenas prácticas de gestión de caja en los países desarrollados?
- ¿Cuáles son las características principales del marco para la planificación de caja a corto plazo?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que se deben abordar para mejorar la gestión de caja en los países de ingreso bajo y mediano?
- ¿Qué secuencia deberían seguir las reformas de la gestión de caja?

I. Definiciones y objetivos de la gestión de caja

En el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP)* se incluye una definición de efectivo². Según el MEFP, el efectivo disponible, o en caja, se refiere a los billetes y monedas y a los depósitos a la vista que las unidades institucionales del gobierno mantienen en un banco u otra institución financiera. Los equivalentes al efectivo se definen como inversiones sumamente líquidas que pueden convertirse con facilidad en efectivo disponible. Uno de los aspectos centrales de esta nota es la gestión del “efectivo disponible” del gobierno. Sin embargo, como se verá en el análisis sobre la gestión activa de caja, los departamentos de tesorería también se dedican a la gestión de los “equivalentes al efectivo”.

¹Anteriormente se publicó una versión preliminar de esta nota como parte de una serie de notas técnicas en el blog de Gestión Financiera Pública del FMI (<http://blog-pfm.imf.org>). Esta nota ha sido mejorada por la detallada revisión de B. Olden, G. Ljungman y H. van Eden; los útiles comentarios de otros colegas del DFP/FMI, como R. Allen, D. Bouley, I. Fainboim, M. Lazare y M. Pessoa; y los valiosísimos comentarios de M. Williams, asesor del FMI.

²Véase el párrafo 4.47 del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*, FMI, 2001.

La gestión de caja es necesaria porque hay desfases entre los momentos de los pagos y la disponibilidad del efectivo. Incluso si el presupuesto anual está equilibrado, con estimaciones realistas de ingresos y gastos, la ejecución del presupuesto a lo largo del año no tendrá una trayectoria suave, ya que la cronología y la estacionalidad de las entradas de efectivo (las cuales a su vez dependen de los flujos de ingresos tributarios y no tributarios y de la programación de los desembolsos de donaciones y préstamos) y de los gastos pueden dar lugar a excedentes o déficits temporales de caja. Por ejemplo, si los impuestos se pagan trimestralmente, es posible que se registren importantes excedentes temporales de caja durante el período de pago de impuestos, y déficits temporales en otros períodos.

Todas las definiciones de gestión de caja destacan el valor temporal del dinero del gobierno. Storkey (2003) proporciona la siguiente definición: “gestión de caja consiste en disponer, en el lugar y el momento correctos, de la cantidad adecuada de dinero para cubrir las obligaciones del gobierno con la máxima eficacia en función de los costos”. Otras definiciones hacen hincapié en la gestión activa de los excedentes y déficits temporales de caja³.

La gestión de caja moderna tiene cuatro objetivos principales:

- Garantizar que se disponga de fondos en efectivo suficientes para pagar los gastos en el momento de su vencimiento. Una forma de facilitar esta tarea es depositando todos los ingresos en una cuenta única de tesorería (CUT).
- Obtener préstamos tan solo cuando sea necesario y minimizar los costos del endeudamiento público.
- Maximizar el rendimiento de los saldos de caja inactivos, es decir, evitar la acumulación de depósitos del gobierno no remunerados o de bajo rendimiento en el banco central o en bancos comerciales.
- Gestionar los riesgos, invirtiendo los excedentes temporales de manera productiva y con garantías adecuadas.

La gestión de caja eficaz contribuye al cumplimiento ordenado de las metas operativas de la política fiscal, la estrategia de gestión de la deuda pública y la política monetaria.

II. Características principales de una gestión de caja moderna

Se pueden distinguir por lo menos nueve características importantes de la gestión de caja moderna y eficaz en los países avanzados. En el recuadro 1 se presentan seis características *fundamentales* y otras tres *recomendadas*. En los países avanzados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se observan las nueve características.

³Williams (2004) define la gestión de caja como “la estrategia y los procesos conexos para gestionar de una manera efectiva en términos de costos los flujos y saldos de caja del gobierno a corto plazo, tanto dentro del sector público como entre éste y los demás sectores”. En Francia, *la gestión activa de caja consiste en invertir los excedentes temporales de efectivo en la cuenta con el máximo rendimiento y la máxima seguridad, manteniendo al mismo tiempo un saldo acreedor en la cuenta*. Véase *Agence France Tresor*—AFT, 2007.

Recuadro 1. Nueve características de una gestión de caja moderna

Características fundamentales

- Centralización de los saldos de caja del gobierno y establecimiento de una estructura de CUT
- Comprensión clara del alcance del marco de planificación de caja
- Capacidad para proyectar con exactitud las entradas y salidas de efectivo a corto plazo
- Un marco adecuado para el procesamiento y la contabilización de las transacciones
- Intercambio de información oportuna entre la tesorería central, los organismos de recaudación de ingresos, los ministerios ejecutores del gasto y las sucursales de la tesorería
- Mecanismos y responsabilidades institucionales adecuadas

Características recomendadas

- Utilización de sistemas modernos de banca, pagos y liquidación
- Uso de instrumentos del mercado financiero a corto plazo para gestionar la caja
- Integración de la gestión de deuda y la gestión de caja

Análisis de ciertas características fundamentales de una gestión de caja eficaz

La centralización de los saldos de caja del gobierno —estableciendo un sistema de CUT⁴— reviste especial importancia. En la mayoría de los países avanzados, casi todos los ingresos se centralizan diariamente en una CUT, que está bajo el firme control de la tesorería del ministerio de Hacienda (MH)⁵. A través de la CUT el MH tiene acceso total a todos los recursos en efectivo mantenidos en los ministerios y organismos del gobierno central en cualquier momento. La principal cuenta bancaria del sistema de cuentas de la CUT se mantiene en el banco central, y se usa para recibir todos los ingresos y efectuar todos los pagos del gobierno. Al establecer una CUT, la función de pago del gobierno puede centralizarse (por ejemplo, Alemania, Estados Unidos y Francia), con todos los desembolsos efectuándose directamente de la cuenta principal operativa de la CUT en el banco central (con contadas excepciones). También pueden ser descentralizados los pagos, y efectuados por los ministerios ejecutores del gasto desde cuentas en banco comerciales⁶. Todos los días, los saldos en las cuentas bancarias de los ministerios se transfieren a la CUT y el

⁴El establecimiento de una CUT se analiza con más detalle en Fainboim, Israel y Pattanayak, Sailendra (2009), *Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues*, IMF Working Paper, de próxima publicación.

⁵En esta nota, los términos “ministerio de Hacienda” y “Tesorería” se utilizan de forma genérica; el último se refiere al departamento del ministerio de Hacienda que es responsable de la gestión de caja centralizada y de la deuda, aun si estas funciones son llevadas a cabo por una unidad separada que goza de cierto grado de autonomía (los mecanismos institucionales varían de un país a otro).

⁶Por ejemplo, en Australia los organismos ejecutores del gasto no solo se encargan de las autorizaciones de gasto y los controles internos, sino también de la gestión interna de caja. Si bien las transacciones financieras se realizan desde las cuentas bancarias de los organismos, todos los saldos al final del día se transfieren a la CUT en el Banco de Reserva de Australia. De hecho, existe un sistema de gestión de caja en dos niveles: uno a nivel de los organismos de gasto, y un sistema de gestión de caja consolidado a nivel federal.

administrador de caja del gobierno se cerciora de que en la cuenta principal de la CUT en el banco central tan solo quede un saldo mínimo al final del día. Los excedentes temporales de caja por lo general son remunerados por el banco central o son colocados en instrumentos del mercado financiero (este tema se analiza en detalle más adelante).

El alcance del marco de gestión de caja está claramente definido. El marco macrofiscal global del “gobierno general” (definición del *MEFP*) suele abarcar ingresos y gastos que no se incluyen en el presupuesto anual del gobierno central. Por ejemplo, en los países de la OCDE es habitual incluir los fondos extrapresupuestarios de la seguridad social. En algunos países avanzados, los fondos disponibles para la gestión de caja activa tienen un alcance bastante mayor que el del presupuesto del gobierno central⁷. En los países de bajo ingreso, algunos gastos financiados con donaciones o préstamos multilaterales pueden quedar excluidos del presupuesto anual adoptado por el parlamento del país receptor. Incluso si los fondos de donantes se incluyen en el marco del presupuestario anual, el efectivo disponible para el financiamiento de los gastos conexos suele mantenerse en cuentas especiales, separadas de la CUT que el gobierno mantiene en el banco central. En términos más generales, para concentrar eficazmente el efectivo del gobierno, conviene que la tesorería esté en condiciones de acceder a los saldos de caja de los fondos extrapresupuestarios. Por esta razón, es necesario definir claramente el alcance de los fondos disponibles para atender las necesidades de gestión de caja.

Planes y proyecciones de flujos de caja a corto plazo. La gestión de caja eficaz solo puede ocurrir si se cuenta con los conocimientos y la capacidad para registrar, controlar y proyectar las entradas y salidas de fondos a corto plazo en la CUT. En la sección III se analiza un marco para la planificación de caja a corto plazo.

Adecuados sistemas de procesamiento de transacciones, marcos contables, mecanismos institucionales e intercambio de información. Para realizar proyecciones a corto plazo, los administradores de caja deben disponer de datos históricos adecuados que les permitan proyectar todas las entradas y salidas de fondos de la CUT (ingresos de remesas, pagos de gastos, transacciones de deuda, etc.). En los países avanzados, la información de alta calidad, oportuna y exhaustiva sobre las transacciones en efectivo que realiza el gobierno suele estar disponible en un sistema de contabilidad del gobierno completamente computarizado. Para las proyecciones de caja a corto plazo, las partes implicadas proporcionan los datos necesarios. Tienen que establecerse redes de intercambio de información, y tenerse una comprensión clara de las responsabilidades de cada entidad pública con respecto a los diversos aspectos de la gestión de caja.

Proyecciones presupuestarias realistas y proyecciones de ingresos conservadoras ayudan a evitar problemas en la gestión de caja. Algunos países avanzados subestiman deliberadamente

⁷Francia quizás es el ejemplo más extremo: el organismo administrador de caja y deuda (*Agence France Tresor*) gestiona no solo los saldos de caja del gobierno central, sino también los de todos los gobiernos locales y un número de otras entidades públicas. En los países con sistemas federales, las actividades de gestión de caja de la Tesorería se limitan a los flujos de caja relacionados con el presupuesto del gobierno central, debido sobre todo a la independencia de los niveles subnacionales del gobierno, pero también a lo complicado que resulta pronosticar las necesidades diarias de efectivo de organismos en todos los niveles del gobierno.

el crecimiento económico y los ingresos proyectados en el presupuesto⁸. Si bien su motivación principal es la prudencia fiscal —evitar o reducir los déficits fiscales excesivos—, estas prácticas tienen un impacto favorable en la gestión de caja, sobre todo en los países en que el acceso a los mercados de financiamiento a corto plazo es escaso o inexistente. En el caso de que los ingresos fueran superiores a las proyecciones presupuestarias conservadoras, será menos necesario aplicar controles estrictos sobre el gasto, lo que se acostumbra utilizar como instrumento de gestión de caja en los países de bajo ingreso.

Prácticas recomendadas para la gestión de los saldos de caja diarios

Los países avanzados otorgan mucha importancia al costo de oportunidad de los saldos de caja inactivos. La tenencia de billetes o efectivo del gobierno en cuentas bancarias no remuneradas es particularmente costosa. La colocación de excedentes temporales de caja en instrumentos de bajo rendimiento también genera costos financieros para el gobierno. De igual manera, los ingresos en tránsito —es decir, la demora en la transferencia de los ingresos de las cuentas del gobierno en bancos comerciales a la CUT— constituye una fuente de ineficiencia. En algunos países los ingresos tardan varios días en llegar a la CUT; esto es un subsidio oculto del gobierno a los bancos comerciales⁹. Del mismo modo, las cuentas de gasto del gobierno en tránsito —la transferencia de dinero de la CUT a una cuenta de “tránsito” antes de la fecha en que se efectúa el desembolso— también representa un subsidio implícito a los bancos comerciales (o al banco central, si el gobierno efectúa pagos desde su cuenta en el banco central). A la larga, el contribuyente es el que sufraga el costo de oportunidad de los fondos flotantes de los bancos y los depósitos no remunerados del gobierno. Dado el valor tiempo del dinero público, o valor temporal del dinero, los administradores de caja modernos han adoptado las prácticas que se describen en el recuadro 2.

Aprovechar los sistemas y los instrumentos financieros de la banca moderna. Una buena gestión de caja es más fácil cuando todas las transacciones del gobierno se realizan a través de sistemas bancarios modernos, es decir, cuando los bancos están conectados con sus sucursales mediante una red electrónica, y el sistema interbancario de compensación es sólido y está integrado con el sistema de pagos del banco central, mediante sistemas de liquidación bruta en tiempo real (LBTR). Las tesorerías modernas recurren a este tipo de herramientas y utilizan métodos electrónicos de transmisión de ingresos y de pagos. Cuando se producen déficits o excedentes temporales de caja en los países avanzados, el administrador de caja del gobierno, que se encarga de supervisar diariamente los saldos consolidados de todas las cuentas del gobierno, emite u obtiene préstamos en los mercados financieros. Por ejemplo, en los países de la Unión Europea las tesorerías suelen participar activamente en los mercados de acuerdos de recompra

⁸Un análisis de los pronósticos presupuestarios de 11 países de la OCDE indica que varios de ellos (y Canadá en particular) elaboran deliberadamente proyecciones de ingresos conservadoras. Véase el capítulo IV de FMI, 2007.

⁹Los bancos comerciales en varios países de América Latina no reciben una “remuneración” explícita por los servicios que prestan a las tesorerías. A su vez, sí se benefician de largas demoras al transferir los ingresos de los contribuyentes de los depósitos en los bancos a la CUT del gobierno. Por ejemplo, son tres días en Ecuador, México y Perú, y quince días en Colombia.

Recuadro 2. Reconocimiento del valor temporal del efectivo del gobierno

- *Los recursos de caja del gobierno se concentran en una CUT.*
- *Los saldos de caja inactivos se minimizan, evitando así el endeudamiento público innecesario.* Se evitan los depósitos no remunerados de fondos públicos en el sistema bancario.
- *Ingresos y gastos en tránsito inexistentes.* Todas las cuentas del gobierno distintas de la CUT tienen saldos de cero al final de cada jornada.
- *Las transacciones se realizan a través del sistema bancario.* Se utilizan al máximo las transacciones electrónicas para reducir las demoras y, cada vez con más frecuencia, para reemplazar los cheques procesados en los sistemas de compensación. Estas prácticas contrastan con las de países con sistemas de pago ineficientes y sistemas bancarios insuficientemente desarrollados, en donde quizás aún se sigue transportando el efectivo (billetes) físicamente.
- *Los bancos que proporcionan servicios de tesorería son remunerados por cada transacción,* independientemente del valor de las transacciones. Los bancos cualificados son seleccionados mediante licitación para suministrar servicios de transferencia de ingresos y de pagos en nombre del gobierno. Es muy importante la capacidad de los bancos para “barrer” los saldos a la CUT, reduciendo a cero los saldos de caja inactivos.
- *Los pagos se efectúan en tiempo real.* Así se evitan las demoras en los desembolsos (pagos) y las multas por pagos atrasados.
- *Suelen fijarse metas para los saldos finales diarios de la CUT¹.* Cualquier necesidad imprevista de efectivo (por ejemplo, debida a desfases de tiempo) puede financiarse a través de endeudamiento a corto plazo en el mercado de títulos públicos o en el sistema bancario, para minimizar la necesidad de mantener saldos de caja cuantiosos de bajo rendimiento.
- Los excedentes temporales en la CUT se invierten en instrumentos que devengan intereses, por lo general con una garantía total para minimizar el riesgo. Las tesorerías están participando cada vez más en los mercados secundarios de títulos públicos, con el objetivo doble de maximizar los rendimientos de los saldos disponibles y evitar los desfases de tiempo.

¹Por ejemplo, los saldos finales diarios en Francia, el Reino Unido y Estados Unidos, son respectivamente de 100 millones de euros, aproximadamente 200 millones de libras esterlinas (varía de una semana a otra), y US\$5.000 millones a US\$7.000 millones.

(repos)¹⁰. La participación activa de las tesorerías en los mercados es positiva para el desarrollo del mercado monetario.

Adoptar mecanismos institucionales adecuados y responsabilidades claras. En los países avanzados los administradores de caja en el ministerio de Hacienda y en otras entidades, especialmente en el banco central y otros bancos comerciales, saben claramente cuáles son las

¹⁰Un acuerdo de recompra (repo) es un instrumento con el que el ministerio de Hacienda obtiene efectivo mediante la venta de un título, por lo general una letra del Tesoro o un bono público. Un repo pasivo es utilizado por el ministerio de Hacienda para colocar efectivo temporalmente a cambio de la compra de un título (por ejemplo, letra o bono del Tesoro), con un acuerdo para revertir la transacción en una fecha futura. Las actividades en el mercado de repos están completamente garantizadas. Además de participar en los mercados con garantías, las tesorerías de unos pocos países obtienen y emiten préstamos en mercados no garantizados, pero en grado muy limitado.

funciones que les corresponden en cuanto a la gestión de caja y de la deuda. En su calidad de administrador central de la caja del gobierno, el ministerio de Hacienda dirige las negociaciones de los protocolos que determinan: 1) las funciones que el ministerio de Hacienda puede delegar en los bancos comerciales y el banco central, como por ejemplo las recaudaciones de ingresos y pagos de varios gastos gubernamentales por medio electrónico (los pagos en moneda extranjera por lo general los realizan los bancos centrales, ya que entran en juego factores inherentes al mercado de divisas); 2) la remuneración que los bancos comerciales y el banco central reciben del gobierno por la prestación de servicios bancarios de tesorería; 3) los intercambios obligatorios de datos e información entre organismos del gobierno; y 4) la base para establecer los intereses que los bancos o el banco central pagan a la tesorería. Dentro del propio ministerio de Hacienda también existe la necesidad de interacciones frecuentes entre los departamentos de presupuesto, tesorería y deuda sobre cuestiones relacionadas con la gestión de caja. Para todas estas funciones se necesita personal técnicamente calificado. Así mismo, se necesitan claras regulaciones para la gestión de caja.

Coordinar las actividades de los administradores de caja, los administradores de deuda y las autoridades monetarias. Es necesaria la colaboración entre los administradores de caja y los administradores de la deuda, sobre todo cuando estas dos funciones las realizan unidades distintas dentro del ministerio de Hacienda. Dado que los administradores activos de caja se centran en el muy corto plazo, es necesario que coordinen con los administradores de deuda pública, cuya perspectiva es a más largo plazo, y con las autoridades monetarias (el banco central). En este contexto, las siguientes consideraciones son importantes:

- **Los objetivos de la gestión de caja y la gestión de la deuda del gobierno pueden estar en conflicto.** Mientras que la principal preocupación de los administradores de caja en los países avanzados es maximizar el rendimiento de los saldos de caja inactivos y minimizar los costos de endeudamiento *diariamente*, los administradores de deuda del gobierno se preocupan de que el gobierno disponga de un plan de endeudamiento ordenado. Los administradores de caja participan activamente en los mercados financieros, colocando los saldos inactivos de caja temporales en instrumentos a corto plazo, o endeudándose a corto plazo. Los administradores de caja modernos anuncian con anticipación calendarios regulares de endeudamiento del gobierno, de conformidad con los planes operativos anuales de gestión de la deuda¹¹. Desde el punto de vista de un administrador de caja, el anuncio anticipado de los planes de endeudamiento puede dar origen a un endeudamiento excesivo o insuficiente, lo cual puede frustrar la eficacia de la gestión de caja diaria. Estos conflictos aparentes pueden resolverse mediante una coordinación estrecha y a través del intercambio de información y la comunicación de intenciones entre los administradores de caja y de deuda dentro del gobierno, lo cual podría llevar a revisar el volumen de subastas de letras del Tesoro.
- **Los administradores de caja del gobierno y el banco central necesitan proyecciones a corto plazo sobre las necesidades de efectivo del gobierno.** Bajo una gestión de caja activa,

¹¹Los administradores de deuda obtienen préstamos con el fin de financiar el déficit fiscal. Cada vez con mayor frecuencia elaboran planes en el contexto de un marco integral de gestión de activos y pasivos públicos (Wheeler, 2004) y siguiendo una estrategia creíble de emisión de bonos y de gestión prudente del riesgo (FMI y Banco Mundial, 2001 y 2003).

el ministerio de Hacienda tiene que comunicar diariamente las proyecciones actualizadas de necesidades de efectivo del gobierno. Es útil que el banco central compare estas proyecciones con sus propias proyecciones de liquidez bancaria. Dado que la transferencia neta de liquidez entre los sectores público y privado suele ser la partida más voluminosa y volátil en los pronósticos de liquidez del banco central, las proyecciones tienen que ser lo más exactas posible.

El traslado de depósitos del banco central a los bancos comerciales influye en la ejecución de la política monetaria. Aunque unos pocos países (Francia, por ejemplo) utilizan exclusivamente al banco central para realizar transacciones bancarias minoristas del gobierno, la mayoría de los países recurren a bancos comerciales para estos fines. Los países avanzados también colocan a menudo grandes excedentes de liquidez en el mercado, por ejemplo, mediante operaciones repo pasivas o depósitos a plazo en bancos comerciales. Los traslados de fondos públicos del banco central a los mercados financieros (o viceversa) inciden en la liquidez bancaria y, por ende, en las tasas de interés del mercado. Por lo tanto, los administradores de caja del gobierno tienen que colaborar con el banco central, sobre todo en lo que respecta a cualquier movimiento imprevisto de fondos del gobierno. Por ejemplo, en Estados Unidos el Tesoro y el Banco de la Reserva Federal participan en una conferencia telefónica diaria en la que se anuncian los movimientos propuestos de fondos federales.

III. Planificación y proyecciones de caja

Para realizar una gestión de caja eficaz, la tesorería tiene que elaborar estimaciones a corto plazo precisas y oportunas de entradas y salidas de efectivo. Los flujos que se deben pronosticar incluyen, los ingresos y pagos del gobierno (es decir, los flujos que contribuyen al saldo fiscal, sea déficit o superávit) y las transacciones de financiamiento (es decir, variaciones netas de los activos y pasivos financieros, con los que se financia el saldo fiscal). Un objetivo clave es prever las necesidades de efectivo del gobierno y garantizar que los pagos se efectúen con puntualidad.

Características básicas de un marco de pronóstico de caja. Debe incluir las siguientes:

- **Contar con un marco integral** que incluya todas las entradas de recursos en efectivo del gobierno y un marco para planificar el pago de pasivos en efectivo a corto y largo plazo en el momento de su vencimiento. Esto requiere sistemas de gestión de información presupuestaria integrales y con datos oportunos, precisos y fiables.
- **Alinear los planes de gasto y el gasto de caja real** de los ministerios ejecutores, de tal manera que no se produzcan perturbaciones del gasto durante la ejecución del presupuesto, ni atrasos en los pagos. Para esto es necesario que los ministerios ejecutores planifiquen cuidadosamente los gastos junto con el ministerio de Hacienda, que, a su vez, debe tener en cuenta las necesidades de caja de los diferentes ministerios.
- **Crear incentivos para que las entidades presupuestarias presenten planes de caja realistas.** Las proyecciones siempre implican un cierto grado de incertidumbre: los planes anuales de los organismos pueden cambiar; es posible que los contratos no se firmen en la fecha prevista; las facturas no se reciben según lo programado, etc. Sin embargo, es posible que se necesiten incentivos para pasar de un sistema de racionamiento de efectivo a uno de gestión

de caja más activa. Por ejemplo, a las entidades presupuestarias que presenten proyecciones precisas de sus necesidades de efectivo se les podría dar mayor autonomía sobre la gestión de sus asignaciones presupuestarias¹².

La elaboración de pronósticos es un ejercicio técnico que requiere la colaboración de todas las partes interesadas. Las características que son deseables para la preparación de planes de caja a corto plazo son las siguientes:

- **Coherencia con las proyecciones presupuestarias anuales.** El punto de partida de los planes de caja anuales es el efectivo que se necesita para ejecutar el presupuesto adoptado por el Legislativo. Las actualizaciones regulares de las proyecciones diarias, semanales y mensuales de los pronósticos de flujos de caja deben continuar ciñéndose a las proyecciones del presupuesto anual (en base caja).
- **Concentrarse en los mayores ingresos y egresos.** El interés debe centrarse en garantizar que las proyecciones de los principales impuestos y otros ingresos, así como de los gastos más importantes, sean tan realistas como sea posible. Se puede suponer que las proyecciones de los ingresos y gastos pequeños seguirán un patrón simple.
- **Identificar las tendencias pasadas de determinados ingresos y egresos.** Para este fin se debe crear una base de información a partir de los datos históricos del sistema de gestión financiera del gobierno. El módulo de proyección de caja, aunque use datos contables históricos, puede disponer de una base de datos aparte. Los factores cruciales son la oportunidad de los datos y la capacidad para generar escenarios.
- **Identificar el momento en que ocurren los principales flujos.** Algunos grandes flujos ocurren en momentos específicos y pueden ser identificados con antelación. Algunos ejemplos son los pagos de impuestos de las empresas más grandes; donaciones externas; emisiones y amortizaciones de bonos; pagos de salarios; pagos de intereses de la deuda pública; pagos relacionados con obras públicas importantes; transferencias a niveles inferiores del gobierno; y pagos de asistencia social o pensiones.
- **Desarrollar vínculos entre la tesorería y los organismos recaudadores para convenir el calendario de entradas de efectivo.** Si existe la posibilidad de elegir el calendario de entradas de efectivo, es importante que la tesorería consulte con los organismos tributarios y de aduanas. Para equilibrar las entradas y salidas de efectivo, la tesorería puede sugerir a los organismos recaudadores de impuestos que las fechas de pago de los mismos se efectúen a mediados de mes, si por lo general en esas fechas también se producen salidas de efectivo. Del mismo modo, en los casos poco frecuentes de ventas de activos de capital (por ejemplo, ingresos de una privatización), la tesorería debe procurar garantizar que el ingreso de la venta se deposite en la CUT el día en que tiene lugar una salida de efectivo.
- **Establecer contactos operativos entre el ministerio de Hacienda y los otros ministerios.**
La tesorería necesita obtener información de los organismos que están más próximos a las

¹²En el Reino Unido este incentivo es explícito. A los ministerios ejecutores del gasto cuyas proyecciones han sido deficientes se les imponen multas que se deducen de las asignaciones de gasto del año siguiente, beneficiando con ellas a los ministerios que hayan presentado pronósticos más exactos. Las multas se basan en el costo adicional de mercado que deben asumir los administradores de caja al tener que obtener o emitir préstamos con poca antelación debido a errores de pronóstico.

transacciones. Las oficinas centrales de los ministerios ejecutores del gasto deben estar en condiciones de obtener la información necesaria de sus unidades presupuestarias inferiores. La unidad de gestión de caja del ministerio de Hacienda puede asignar personal para coordinar con los organismos ejecutores del gasto las proyecciones de flujos de caja. Cualquier modificación de las proyecciones, especialmente si son de valor considerable, tiene que ser comunicada sin demora a los administradores de caja¹³, para que puedan actualizar los pronósticos de flujos de caja agregados. El intercambio de información en tiempo real es muy útil.

- **Determinar las necesidades de efectivo a partir de los compromisos de gasto.** Los ministerios y los organismos ejecutores son los más indicados para proyectar las tendencias de su gasto (así como los ingresos que recaudan). Los ministerios son los que suscriben contratos que posteriormente generan facturas a pagar. Los ministerios ejecutores del gasto conocen las demoras normales entre el registro de los compromisos de gasto y el pago de los bienes y servicios. Es importante cerciorarse de que los ministerios y demás organismos elaboren planes financieros, con un calendario de compromisos y de probables salidas de efectivo. Cuando se han establecido límites sobre los compromisos, por ejemplo trimestrales, la capacidad para prever las salidas de efectivo mejora.
- **Diferenciar el intercambio de información del control del gasto.** Es posible que sea necesario asegurar a los ministerios que la información proporcionada a la tesorería se usará solo para fines de gestión de caja, y no para controlar los gastos. Si esto no queda claro, los ministerios podrían resistirse a proporcionar estimaciones objetivas de las necesidades de efectivo o, lo que es peor, retener información, como por ejemplo sobre los ingresos generados por sus propias operaciones y que se mantienen en cuentas bancarias fuera de la supervisión de la tesorería.

Las proyecciones del plan de caja deben actualizarse regularmente. Además, deben ir refinándose y haciéndose más exactas con el transcurso del tiempo. En el cuadro 1 se presenta el marco general de un plan de caja inicial, basado en proyecciones mensuales compatibles con el presupuesto anual. En los países avanzados, las proyecciones de flujos de caja diarios se preparan para periodos de al menos los tres próximos meses, y se van actualizando con frecuencia. En los países menos desarrollados se suelen preparar proyecciones semanales o de 10 días la primera vez¹⁴. Las partidas más cuantiosas se desagregan para elaborar proyecciones detalladas por organismo recaudador de ingresos o por grandes ministerios ejecutores del gasto, y también para determinar el día exacto en que se reciben los mayores ingresos o se realizan los mayores pagos.

La frecuencia de las actualizaciones debería ser eventualmente diaria. A medida que la gestión de caja se torne más activa, el administrador de caja del gobierno procurará minimizar los saldos diarios de caja inactivos, y quizás obtener préstamos para cubrir déficits temporales de caja. A la

¹³Por ejemplo, en Francia la AFT exige a los gobiernos locales que informen con antelación a las 16.00 h. del día anterior de las transacciones de grandes importes, más de 1.000 millones de euros (véase AFT, 2006). En Estados Unidos, el Tesoro exige que los desembolsos o cobros de más de US\$500 millones y US\$50 millones sean notificados con cinco días y dos días de antelación, respectivamente (véase Rascoe, 2007).

¹⁴Por ejemplo, Burkina Faso prepara planes de caja mensuales, que son aprobados por un comité de alto nivel, y elabora proyecciones de diez días como parte de los planes de caja mensuales, que son administrados por el departamento de tesorería del ministerio de Hacienda.

CUADRO 1. PLAN DE CAJA ANUAL CONSOLIDADO																
Año = [20xx] Fecha de la última actualización = Hora/D/M/Año																
Billetes y monedas (millones)																
Código	Principales partidas presupuestarias	Presupuesto aprobado	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total	
		Proy.	Proy/ Real	Proy/ Real	Proy/ Real	Proy/ Real	Proy/ Real	Proy/ Real	Proy/ Real	Proy/ Real	Proy/ Real	Proy/ Real	Proy/ Real	Proy/ Real	Proy/ Real	
21000	Impuestos sobre la renta	200	10	10	10	10	10	30	10	10	10	10	30	50	200	
22000	Contribuciones sociales	60	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	60	
24000	Renta de la propiedad	20	0	0	5	0	0	5	0	0	5	0	0	5	20	
25000	Venta de bienes y servicios	30	2	2	3	2	3	2	3	3	3	3	2	2	30	
26000	Ingresos no tributarios	50	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	30	50	
27000	Otros ingresos (p. ej. privatizaciones)	20	2	1	2	3	2	1	2	1	2	1	2	1	20	
28000	Donaciones	40	0	0	10	0	0	10	0	0	0	10	0	10	40	
29000	Desembolsos de préstamos	80	0	0	20	0	0	0	20	0	0	20	0	20	80	
	ENTRADAS DE EFECTIVO TOTALES	500	19	18	55	20	20	73	40	19	25	49	39	123	500	
11000	Salarios	186	15	15	15	15	15	15	16	16	16	16	16	16	186	
12000	Costos operativos	60	4	4	4	5	5	5	6	6	6	5	5	5	60	
13000	Pagos de intereses (int. y ext.)	30	0	0	0	10	0	0	10	0	0	0	0	10	30	
14000	Gasto de capital	70	5	5	12	5	12	12	2	7	5	5	5	5	80	
16000	Donaciones, contribuciones y subsidios	60	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	60	
18000	Reembolsos de préstamos	94	0	0	20	0	0	20	0	0	20	0	0	24	84	
	SALIDAS DE EFECTIVO TOTALES	500	29	29	56	40	37	57	39	34	52	31	31	65	500	
	FLUJO DE CAJA NETO	0	-10	-11	-1	-20	-17	16	1	-15	-27	18	8	58	0	
Saldo proyectado de tesorería																
	Saldo de apertura		20	10	-1	-2	-22	-39	-23	-22	-37	-64	-46	-38	20	
	Flujo neto de caja		-10	-11	-1	-20	-17	16	1	-15	-27	18	8	58	0	
	Saldo de cierre		10	-1	-2	-22	-39	-23	-22	-37	-64	-46	-38	20	20	

larga, los planes de caja tienen que actualizarse diariamente. La mayoría de los países avanzados practican la gestión de caja dentro del mismo día.

Los planificadores de caja modernos compensan los déficits o los excedentes temporales de caja, principalmente mediante préstamos a corto plazo en condiciones de mercado. En el caso hipotético que se presenta en el cuadro 1, de un presupuesto equilibrado y recaudaciones concentradas al final del ejercicio, el administrador de caja del gobierno tendría que endeudarse en la primera parte del año para evitar los saldos netos negativos proyectados en siete de los primeros nueve meses del ejercicio fiscal (véase la línea final del panel inferior del cuadro 1). En este ejemplo (en el que se supone que no se emiten bonos) todos los préstamos obtenidos dentro del ejercicio se reembolsarían al final del mismo.

En los países de bajo ingreso, si se produce un déficit de caja y no existe opción de obtener financiamiento a corto plazo, deberán considerarse múltiples medidas para cubrir el déficit. Algunas son: acelerar la recaudación de ingresos; postergar el gasto (preferiblemente en la etapa del compromiso, y no en la etapa de pago, ya que esto ocasionaría atrasos en los pagos); y modificar el presupuesto anual si los menores ingresos se deben a proyecciones presupuestarias optimistas.

La unidad de pronósticos de caja. Esta unidad tiene que asignar a unos pocos funcionarios la tarea de actualizar los pronósticos técnicos. El equipo de funcionarios requerido por lo general es bastante pequeño (quizás 3-5 personas a tiempo completo).

Necesidades informáticas. Cuanto más compleja sea la información, mayor será la necesidad de contar con sistemas informáticos de alta calidad. Estos sistemas son necesarios para facilitar la preparación y actualización de las proyecciones de caja a corto plazo y el mantenimiento de las bases de datos de tendencias de los flujos. Una opción es un módulo hecho a medida de pronósticos de caja, formando parte de un sistema integrado de información financiera (SIIF), con el módulo contable del SIIF suministrando datos sobre las entradas y salidas de efectivo. En países con congestión financiera bastante descentralizada en los organismos ejecutores del gasto, y con proyecciones a corto plazo actualizadas por los ministerios en sus propios sistemas informáticos, es necesario garantizar que las proyecciones de los ministerios sean incorporadas en el SIIF de los administradores de caja central, y consolidadas.

IV. Problemas de gestión de caja en los países en desarrollo y de ingreso mediano

El establecimiento de sistemas eficaces de gestión de caja plantea desafíos en muchos países de ingreso mediano y bajo. Un obstáculo importante es la carencia de sistemas bancarios modernos que ofrezcan a las tesorerías posibilidades para reducir las demoras en la transferencia de ingresos y efectuar pagos. A continuación se describen esta y otras limitaciones:

- **El sistema bancario está insuficientemente desarrollado o está subutilizado.** Para realizar pagos electrónicos, las tesorerías tienen que esperar avances en la instalación de redes informáticas nacionales dentro y entre los bancos comerciales, en el banco central y en la tesorería o el ministerio de Hacienda. Los administradores de caja tienen que estar al tanto de

los progresos en la modernización en los bancos comerciales, y prepararse para suscribir nuevos contratos con los bancos para el suministro de servicios de banca minorista a la tesorería.

Aunque el banco central siempre debería ser el que custodia la cuenta principal operativa de la CUT, las cuentas de tránsito en las sucursales de bancos comerciales, seleccionados mediante licitación, ofrecen las mejores opciones para la recaudación electrónica de los ingresos de los contribuyentes y para el desembolso de fondos a los proveedores del gobierno (también por vía electrónica), sobre todo en el caso de transacciones fuera de la capital, en donde están ubicados el banco central y la tesorería.

- **Pagos efectuados en billetes.** En algunos países de bajo ingreso, las tesorerías todavía manejan dinero físico para recaudar ingresos y efectuar pagos —incluidos los salarios de los funcionarios públicos— especialmente fuera de las capitales. El efectivo que se mantiene en bóvedas no es remunerado y tampoco se centraliza en la CUT; por lo tanto, esta práctica es contraria a los principios de una buena gestión de caja, de concentrar liquidez y maximizar los rendimientos de los excedentes temporales de caja.
- **Existencia de múltiples cuentas bancarias del gobierno.** Es posible que el ministerio de Hacienda no controle completamente todas las cuentas bancarias del gobierno: otras cuentas han podido abrirse por una autoridad ajena al ministerio. Si bien la cuenta principal de la tesorería reside en el banco central, es posible que en los bancos comerciales proliferen otras cuentas del gobierno (que escapan a la supervisión de la tesorería). Puede ser que el ministerio de Hacienda no tenga autoridad para cerrar cuentas fuera de su control, por ejemplo las de la Presidencia, el ministerio de Defensa, etc. Además de las cuentas múltiples de organismos del gobierno, los donantes y los acreedores externos a menudo insisten en abrir cuentas especiales (y en llevar a cabo otros procedimientos complejos específicos propios de las operaciones con donantes) para pagos de proyectos de desarrollo financiados con donaciones. Estas prácticas de los donantes o acreedores limitan el alcance de la CUT.
- **Se desconocen los saldos diarios de todas las cuentas del gobierno.** Es imposible llevar a cabo una gestión de caja eficiente si el ministerio de Hacienda no conoce los saldos al final del día de todas las cuentas bancarias del gobierno, o si no puede acceder a esos saldos para gestionar la caja. Existe un importante costo de oportunidad dado que el efectivo que el gobierno mantiene en el sistema bancario no suele estar remunerado o genera un rendimiento bajo¹⁵.
- **Endeudamiento innecesario.** En lugar de usar los saldos inactivos, el gobierno emite letras del Tesoro u otros instrumentos de deuda para financiar sus gastos en efectivo. Los bancos comerciales se benefician de esta práctica. En primer lugar, utilizan los depósitos inactivos del gobierno para adquirir letras del Tesoro. En segundo lugar, pese a que no remuneran los depósitos del gobierno, reciben del gobierno los intereses que devengan las letras del Tesoro adquiridas.
- **No se preparan pronósticos de flujos de caja.** Es posible que los países en desarrollo no preparen planes de caja a corto plazo renovables. Esto puede obedecer a dificultades

¹⁵La mayoría de los fondos suelen mantenerse en depósitos a la vista, que por lo general ofrecen rendimientos muy bajos o nulos. Si los fondos se consolidan en una CUT, el administrador de caja puede decidir si al menos una parte del saldo puede depositarse a plazo, lo cual mejoraría el rendimiento.

institucionales o técnicas, como la falta en el ministerio de Hacienda de una unidad de gestión de caja eficaz y capaz de obtener los datos necesarios para elaborar planes de caja.

- **La “gestión de caja” es sobre todo una cuestión de control del gasto.** La gestión de caja moderna no se centra en controlar las autorizaciones de gasto para que los desembolsos estén sincronizados con los ingresos. En muchos países, la autorización y el control del gasto dentro de un ejercicio suelen delegarse en los ministerios ejecutores del gasto, los cuales se encargan de comunicar sus planes de caja a los administradores de caja centrales, en particular el momento preciso de los grandes desembolsos. Los países avanzados no utilizan los controles de gasto como herramienta de gestión de caja, ya que dichos controles pueden entorpecer las actividades de los ministerios, generar costos de adquisición e imponer cargas a los proveedores del sector privado. En cambio, en muchos países de bajo ingreso la “gestión de caja” no se diferencia del racionamiento de caja, que consiste en recortar asignaciones presupuestarias¹⁶. Por ejemplo, en algunos países africanos de habla inglesa, los sistemas de “presupuestación de caja” autorizan los gastos solo cuando se dispone de suficiente efectivo. En los países de habla francesa, la “gestión de caja” por lo general consiste en limitar los compromisos de gasto a un nivel inferior al aprobado en la ley de presupuesto anual, de acuerdo con el efectivo que se prevé estará disponible. En ambas regiones, los recortes de las autorizaciones de gasto afectan a gastos “no prioritarios”. No obstante, los criterios para realizar los recortes no siempre son claros, y a veces no se respetan las reglas del ministerio de Hacienda¹⁷. Es posible que de vez en cuando el ministerio de Hacienda deba postergar o cancelar las autorizaciones presupuestarias —especialmente si las proyecciones de los ingresos presupuestarios son demasiados optimistas—, pero tales procedimientos no son un componente intrínseco de la gestión de caja moderna. Sin embargo, es importante que en todos los países los administradores y controladores del presupuesto conozcan las fechas y el volumen de las necesidades de efectivo que se derivan de los compromisos de gasto aprobados, y que las comuniquen a la unidad de gestión de caja del ministerio de Hacienda.
- **Han surgido atrasos en los pagos.** Los atrasos en los pagos se producen por varias causas, como la presupuestación deficiente (proyecciones no realistas), el incumplimiento de los procedimientos de ejecución del presupuesto y la gestión de caja inadecuada. El impago del gobierno a los proveedores es una forma costosa de endeudamiento público. En primer lugar, menoscaba la credibilidad del gobierno como pagador. En segundo lugar, induce a los proveedores a subir los precios más allá de lo normal, para compensar los atrasos que se esperan del gobierno. En tercer lugar, los proveedores pueden disminuir la cantidad suministrada o reducir la calidad de los bienes y servicios, en complicidad con los funcionarios del gobierno. En cuarto lugar, en algunos contratos públicos, las multas por atraso en el pago son más altas que

¹⁶En los años noventa, en los países de la antigua Unión Soviética era común el “secuestro” de los gastos. Esto era una consecuencia directa de la adopción por parte del Legislativo de un presupuesto con ingresos y gastos muchos mayores que los del presupuesto paralelo “real” implementado por el Ejecutivo.

¹⁷En varios países africanos de habla francesa se abusa de los anticipos de tesorería para gastos imprevistos “urgentes”. Los anticipos sucesivos se destinan a gastos no presupuestados y los anticipos no se regularizan conforme a las regulaciones de la tesorería. Esto reduce el efectivo disponible para el gasto ordinario del presupuesto, que se ejecuta conforme a procedimientos normales, concretamente, para pagos *después* de que se hayan cumplido los controles internos y la entrega de bienes y servicios.

el costo de endeudamiento con los bancos comerciales. Cuando se atiende a los pagos atrasados en operaciones excepcionales de saneamiento, el saldo pendiente de la deuda del gobierno y el servicio de la deuda aumentan marcadamente, con implicaciones para la gestión de caja.

- **El grado de desarrollo de los sistemas informáticos es insuficiente.** Los países de bajo ingreso suelen carecer de sistemas integrados de gestión financiera (SIIF) computarizados que proporcionan buenas bases de datos. Si bien varios países están avanzando en la introducción de SIIF, la calidad de los datos para las proyecciones suele ser inferior a lo normal, sobre todo en lo que se refiere a la disponibilidad y la oportunidad de datos de alta frecuencia necesarios para elaborar proyecciones fiables.
- **Falta de recursos humanos.** Muchos países de bajo ingreso no disponen del personal cualificado necesario, debido a los bajos salarios de la administración pública, un incompleto entendimiento de la importancia de los planes de caja o una inadecuada atención de la gestión a eliminar las “pérdidas” asociadas a una pobre gestión de caja.

Un plan de reforma de la gestión de caja tiene que abordar cada uno de los temas o problemas antes mencionados.

V. Secuencia de las reformas de la gestión de caja

En esta sección se describen cuatro etapas de transición de una gestión de caja rudimentaria a una gestión activa de caja diaria¹⁸. Las etapas se presentan con fines ilustrativos y ninguna de ellas excluye a la otra. En los países donde no se realiza una gestión de caja eficaz o donde la “gestión” de caja está dominada por sistemas de control del gasto, llevará muchos años superar las dos primeras etapas —cumplimiento de prerrequisitos y adopción de planes de caja básicos— y llegar a la etapa final de gestión activa de caja diaria.

La rapidez con la que se puede mejorar la gestión de caja depende de: 1) el punto de partida, particularmente el grado en que existan condiciones básicas para una gestión de caja eficaz; 2) la voluntad de las autoridades nacionales para reformar las prácticas de gestión de caja, enfrentar la resistencia a la supervisión total de la tesorería de todas las cuentas del gobierno y mejorar la transparencia de las transacciones que realiza el gobierno; 3) la infraestructura disponible para la transferencia rápida de fondos por medios electrónicos; 4) el grado de desarrollo de los mercados financieros, incluido el “barrido” al final del día de los saldos en las cuentas bancarias y los instrumentos financieros del mercado disponibles para la gestión de caja diaria; y 5) la capacidad de los recursos humanos y los acuerdos organizativos.

Etapas 1: Aspectos fundamentales

Las seis características fundamentales de la gestión de caja que se presentan en el recuadro 1 son precondiciones para el desarrollo de un sistema de gestión de caja moderno y eficaz. Dado que algunos de los pasos que se indican a continuación tardarán en concretarse, los planes que se

¹⁸En esta sección se ha tenido en cuenta la estrategia de reforma de la gestión de caja presentada en Williams (2004).

elaboren para ese fin deberán ser realistas. Por ejemplo, incluso en los países de ingreso mediano el establecimiento de una CUT operativa puede llevar diez años. Los pasos que se indican a continuación deberían seguir una secuencia, como parte de la reforma general de la gestión de caja.

- **Establecer una unidad de gestión de caja.** Se recomienda establecer una unidad técnica de gestión de caja en el ministerio de Hacienda. Esta normalmente debería formar parte del departamento de tesorería, aunque el departamento de Presupuesto también debería estar involucrado (sobre todo si participa en la ejecución del presupuesto).
- **Crear un órgano decisor de política de gestión de caja.** Para la toma de decisiones de política de gestión de caja también se requiere un comité de alto nivel. En los casos de racionamiento del efectivo, el comité fijaría límites de caja para los ministerios. En tales situaciones, existe la tentación de que estos comités determinen las prioridades de caja, decidiendo qué facturas se pagan y en qué orden. Se deben establecer reglas claras y transparentes para ordenar los pagos, a fin de minimizar la corrupción. En entornos más sofisticados, el comité de política decidiría sobre el endeudamiento a corto plazo, la colocación de excedentes temporales y las políticas de remuneración de los saldos de caja, en colaboración con el banco central.
- **Destacar la importancia de una gestión de caja eficaz.** En algunos países en desarrollo, no se conocen los costos financieros de mantener saldos inactivos en múltiples cuentas del gobierno. Asimismo, es posible que haya resistencia a revelar el grado en que los recursos en efectivo del gobierno están ocultos en cuentas bancarias internas o externas, fuera del control de la tesorería nacional. Identificar y divulgar los costos de una gestión de caja ineficaz ayuda a crear consciencia sobre la importancia de las buenas prácticas de gestión de caja. Se debería calcular el costo de oportunidad (intereses perdidos) de mantener saldos inactivos en caja o en múltiples cuentas bancarias del gobierno, incluidos los fondos flotantes en cuentas de ingresos y egresos. También deberían divulgarse los costos menos tangibles, como el costo de reputación para el gobierno de no pagar puntualmente (acumulación de atrasos).
- **Garantizar proyecciones presupuestarias anuales realistas.** Aunque las proyecciones de ingresos optimistas o la subestimación de los gastos presupuestarios no son problemas de gestión de caja propiamente dichos, la falta de realismo en las proyecciones presupuestarias anuales genera problemas de gestión de caja, sobre todo en países donde el endeudamiento no es una opción. Si las proyecciones presupuestarias anuales y los planes de caja a corto plazo no están bien integrados, es conveniente que las proyecciones de ingresos internos sean conservadoras, que se conozca con cierta precisión el cronograma de los ingresos de donaciones y que los costos del gasto corriente y de capital en las proyecciones presupuestarias anuales sean lo más exactos posible.
- **Establecer una CUT operativa.** Concentrar todos los ingresos en una cuenta operativa del banco central y efectuar los pagos desde esa misma cuenta puede llevar un tiempo considerable en implementarse. Como primer paso, conviene realizar un censo de todas las cuentas bancarias del gobierno, que culmine con el cierre de las cuentas no justificadas. Seguidamente, todas las cuentas bancarias importantes del gobierno se pondrían bajo el control de la tesorería, y se empezaría a aplicar el principio del saldo cero al cierre de la jornada en todas las cuentas que permanezcan abiertas. El mantenimiento de montos pequeños en cuentas bancarias fuera

de la CUT, para las necesidades de caja chica de los ministerios, sería aceptable como medida temporal y podría reducir la resistencia a avanzar hacia la adopción de una CUT propiamente dicha. Del mismo modo, en las regiones apartadas de algunos países de bajo ingreso, donde no hay bancos comerciales, es posible que sea necesario mantener dinero físico en las bóvedas de los bancos para efectuar pagos en efectivo.

- **Evitar el uso de efectivo físico.** A medida que los sistemas bancarios vayan desarrollándose, tanto el gobierno como los contribuyentes deberían ir eliminando progresivamente el uso de efectivo físico. Cuando los fondos en efectivo son transferidos a las bóvedas, hay riesgo de que esos fondos se desvíen a otros fines.
- **Limitar los anticipos de caja.** En algunos países de bajo ingreso, la entrega de anticipos de caja a los ministerios puede crear déficits de caja para ciertos gastos presupuestados. Para evitar estos problemas, los anticipos de tesorería deben limitarse por importe y tipo de gasto. Además, los ministerios ejecutores del gasto deben responsabilizarse, exigiéndoles que justifiquen el uso de los anticipos de tesorería antes de entregarles nuevos anticipos.
- **Mejorar la contabilidad de las cuentas públicas.** Es difícil preparar buenas proyecciones a corto plazo y planes de caja sin datos puntuales, completos y frecuentes de entradas y salidas de fondos financieros. Al corregir las principales deficiencias de los sistemas de contabilidad pública, se afianza la base para tomar medidas preliminares para la elaboración de proyecciones de caja sólidas a corto plazo. Una de esas medidas es el mejoramiento de la calidad de los datos contables, sobre todo cerciorándose de que todos los días se realice una conciliación completa de los registros contables y bancarios.
- **Modificar el marco jurídico.** Es posible que sea necesario enmendar leyes y regulaciones para reforzar la autoridad del ministerio de Hacienda para racionalizar los acuerdos bancarios del gobierno y establecer una CUT. Si la aplicación de las leyes y regulaciones vigentes no es estricta, las autoridades deberían reforzarla.

Etapas 2: Elaboración de planes de caja y desarrollo de capacidades para la gestión de caja

- **Preparar proyecciones a corto plazo de los flujos de caja.** La unidad de gestión de caja debería encargarse de preparar proyecciones a corto plazo de las entradas y salidas de efectivo (inicialmente en hojas de cálculo), analizar el cumplimiento de las proyecciones recientes, actualizar bases de datos y revisar las proyecciones a corto plazo. Un aspecto central debería ser garantizar que las fechas y las cantidades de las entradas o salidas cuantiosas sean lo más exactas posibles.
- **Establecer mecanismos de intercambio de información.** Se debe establecer una red a nivel técnico —con representantes de los organismos de recaudación de ingresos, departamentos del ministerio de Hacienda (en especial los departamentos de Presupuesto, Deuda y Tesorería), los principales ministerios y organismos ejecutores del gasto y el banco central— para suministrar información para las proyecciones de los flujos de caja a corto plazo.
- **Garantizar que se produzca el intercambio de información para realizar las proyecciones de caja.** Para preparar las proyecciones de los flujos de caja a corto plazo los administradores

de caja en el ministerio de Hacienda tienen que recibir información sobre las entradas y salidas de efectivo anteriores y las proyectadas. La unidad de gestión de caja debe distinguir entre los flujos que ocurren regularmente (por ejemplo, el mismo día de un mes determinado) y que siempre son relativamente fáciles de proyectar (consumo de electricidad, gas y agua en los ministerios) y los flujos menos predecibles, como pagos relacionados con ciertos grandes proyectos o gastos relacionados con demandas legales contra el Estado. En los casos de grandes entradas de efectivo (por ejemplo, ingresos de una privatización importante¹⁹), se debería consultar a los administradores de caja para que la transferencia de fondos a la CUT ocurra en un día en que se produzcan salidas en lugar de entradas de efectivo.

- **Preparar planes de caja.** Inicialmente se deben preparar planes de caja mensuales, quincenales o semanales. La frecuencia debe acortarse progresivamente, con el objetivo final de preparar planes de caja diarios (véase más adelante).
- **Desarrollar aptitudes para realizar proyecciones de caja.** La elaboración de planes de caja es un ejercicio técnico que requiere personal cualificado que pueda proyectar, supervisar, analizar y actualizar las proyecciones. La unidad de gestión de caja necesita personal debidamente cualificado para realizar estos ejercicios.

Etapas 3: Avanzando más allá de los prerrequisitos y la planeación de caja básica

- **Acortar las demoras en la transferencia de ingresos.** Si los impuestos, los ingresos no tributarios, las donaciones y el producto de préstamos o títulos-valores tardan en ser depositados en la CUT, se deberían tomar medidas para acortar y a la larga eliminar esas demoras. Para ello es necesaria una colaboración estrecha entre los organismos recaudadores y la tesorería²⁰.
- **Hacer frente a la estacionalidad y la “irregularidad” de las entradas de efectivo.** La gestión de caja es más fácil si los ingresos y gastos son relativamente uniformes; no obstante, algunos ingresos y gastos tienen una estacionalidad inherente, como por ejemplo los libros escolares, que se piden y se pagan una vez en el año. Pero en algunos casos hay cierto margen para limitar la estacionalidad. Por ejemplo, en lo relativo a los ingresos, a los contribuyentes se les podría pedir que efectúen pagos con mayor frecuencia, es decir, mensualmente en lugar de trimestral o anualmente. La revisión de las regulaciones tributarias desde el punto de vista de la gestión de caja es un ejercicio que vale la pena realizar una vez. En los países que dependen de la ayuda externa, desembolsos regulares y predecibles de efectivo con fines de apoyo presupuestario efectuados por los donantes pueden ayudar mucho al personal encargado de la planificación de caja. Por el lado del gasto, en los países de ingreso bajo y mediano quizá sea necesario revisar

¹⁹Si la venta del activo del gobierno se realiza mediante subasta, es posible que no se conozca con certeza el importe de la venta, pero sí aproximadamente la cantidad y la fecha.

²⁰En Estados Unidos se utilizan cuentas especiales de impuestos y préstamos para mantener los fondos del Tesoro invertidos en bancos comerciales hasta que sean necesarios. Esto puede dar la impresión de que los ingresos tributarios nunca salen del sistema bancario comercial. Sin embargo, los depósitos en esas cuentas especiales están completamente garantizados, devengan intereses a una tasa de mercado y se retiran cuando se necesitan. Estos acuerdos son similares a las operaciones de préstamo del excedente de los depósitos del gobierno federal, aunque en la realidad los fondos no pasan por la CUT en el Banco de la Reserva Federal en Nueva York.

los procedimientos de ejecución del presupuesto y las reglas de traslado al ejercicio siguiente, para evitar que el gasto se concentre en los últimos meses del ejercicio fiscal; es decir, modificar la mentalidad de que “lo que no se gasta se pierde”.

- **Evaluar el impacto de los compromisos de gasto en las proyecciones de caja.** Las decisiones de compromiso de gasto de las asignaciones presupuestarias por lo general las toman los administradores del presupuesto en los ministerios o los organismos ejecutores del gasto. Los administradores de presupuesto responsables de grandes gastos deberían estar obligados a presentar regularmente a la tesorería el perfil cronológico de los desembolsos de caja correspondientes a los compromisos de gasto pendientes, para que la tesorería pueda incluirlos en las actualizaciones de los planes de caja. Los administradores del presupuesto tienen que estar al tanto de las posibles demoras de los procesos de contratación del gobierno.

De ser necesario, los procedimientos de contratación pública podrían revisarse para reducir las demoras en las adquisiciones, lo cual permitiría estimar con mayor precisión las implicaciones que tendrían en la caja los contratos de adquisiciones públicas pendientes.

- **Procesar eficientemente las autorizaciones de gasto y los pagos.** En países con procesos complejos de autorización del gasto se debería eliminar toda duplicación de responsabilidades entre las múltiples partes que participan en las etapas intermedias. Por ejemplo, en algunos países de América Latina, la oficina de auditoría externa aprueba cada una de las solicitudes de gasto (y en algunos casos incluso firma los cheques). Estas preauditorías son una duplicación de las verificaciones que realizan los ministerios, que posiblemente tienen que desarrollar una capacidad de auditoría interna propia.
- **Computarizar los procesos de gasto.** Un mayor uso del procesamiento computarizado y de los pagos electrónicos puede acortar los desfases entre los compromisos de gasto y los pagos, y reducir la necesidad de recurrir al control de los compromisos de gasto como instrumento para una gestión de caja eficaz²¹.
- **Mantener saldos de caja mínimos.** Los saldos no remunerados deben reducirse a un mínimo. No obstante, se necesita un saldo de caja mínimo cuando se practica una gestión de caja “menos afinada”. En este caso el umbral del saldo de caja es más alto que cuando se practica una gestión de caja activa y diaria (véase más adelante).
- **Remunerar los saldos de caja inactivos.** Una buena práctica de los bancos centrales es que remuneren los saldos del gobierno que superen un umbral mínimo (FMI, 1999). Hay que negociar con el banco central para rectificar las situaciones en que la tesorería no recibe una remuneración adecuada²². Como cuestión de principio, la remuneración de los depósitos del gobierno debería estar vinculada a las tasas de interés de mercado.

²¹Véase la Nota de Orientación No. 4 sobre el control de los compromisos de gasto, disponible en <http://blog-pfm.imf.org>.

²²Las negociaciones a veces pueden ser complicadas. Un banco central se preocupa de su balance de situación y su cuenta de resultados. Por ejemplo, un banco central puede estar obligado a mantener activos improductivos por pedido del gobierno, como por ejemplo bonos especiales emitidos para reestructurar el sistema bancario. Los bancos centrales también pueden aducir que esto no reviste importancia porque al final del ejercicio transfieren todos sus beneficios al gobierno. Sin embargo, los beneficios del banco central nunca se transfieren en su totalidad (se retienen las reservas generales y especiales) y las transferencias son poco frecuentes.

- **Ampliar el alcance de la CUT.** La tesorería debería tener acceso a todas las cuentas bancarias del gobierno, para endeudarse tan solo cuando sea esencial. Todo saldo inactivo ajeno a la CUT (extrapresupuestario) debe usarse para fines de gestión de caja, salvo que existan restricciones legales al respecto. De ser necesario, se pueden crear mecanismos para “prestar” el efectivo a la tesorería²³. En los países en desarrollo, los donantes deberían permitir que los desembolsos de donaciones o préstamos depositados en cuentas especiales se utilicen para fines de gestión de caja en los países receptores²⁴.
- **Coordinar la gestión de caja y la gestión de la deuda.** A medida que va desarrollándose la función de gestión de la deuda del gobierno —incluida la emisión de letras del Tesoro en el mercado interno y las emisiones de bonos en los mercados internacionales— se va haciendo necesaria una coordinación estrecha entre los administradores de caja y los administradores de deuda del gobierno, a fin de establecer un programa de emisión de bonos que tenga en cuenta el perfil de caja, para evitar emisiones de deuda innecesarias y para garantizar que la interacción con los mercados de bonos y de dinero se gestione de manera uniforme.
- **Utilizar los servicios bancarios.** En muchos países se están introduciendo métodos de pago electrónico. Después de eliminar gradualmente las transacciones en dinero físico, el siguiente paso es eliminar gradualmente el uso de cheques, remplazándolos por pagos electrónicos directos. Este proceso podría empezar, por ejemplo, exigiendo a todos los funcionarios públicos de alto nivel que abran cuentas en bancos comerciales, en las que se depositarán directamente sus sueldos. El uso ampliado de las redes internas de pagos electrónicos de los bancos (por ejemplo, sistemas de liquidación bruta en tiempo real) elimina las demoras en los pagos y la necesidad de mantener saldos diarios en cuentas bancarias del gobierno ajenas a la cuenta operativa principal de la CUT en el banco central.
- **Formalizar las relaciones con bancos para servicios de tesorería.** Se debe contratar a bancos comerciales —mediante licitación en la medida de lo posible²⁵— para que presten servicios de transacciones a la tesorería. Utilizar bancos comerciales es más eficiente que establecer una red de sucursales de la tesorería²⁶, ya que el suministro de servicios de transacciones es una de las áreas de especialización de los bancos, y permite aprovechar las economías de escala. El banco central por lo general tiene un número limitado de sucursales; el papel del banco central no es proporcionar servicios de banca minorista al gobierno.
- **Aclarar la relación entre la tesorería y el banco central.** Para hacer más transparente la relación entre el banco central (independiente) y la tesorería, cabría establecer en un memorando de entendimiento los mecanismos para las consultas entre el administrador de caja

²³En Brasil, por ejemplo, la ley concede a ciertos organismos autonomía para gestionar sus propios recursos, y para incentivar que transfieran sus fondos a la CUT, sus depósitos (si es que son transferidos) se remuneran a una tasa similar a la que el banco central paga sobre los depósitos en la CUT.

²⁴Esto fomentaría la armonización de procedimientos, tal como se prevé en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, véase http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,en_2649_201185_1_1_1_1,00.html.

²⁵En los casos en que el sistema bancario es oligopólico y la competencia es limitada, la tesorería podría establecer una regla fija para seleccionar los bancos que estén interesados en proporcionar servicios de tesorería al gobierno; por ejemplo, podría proponer una remuneración estándar basada en los costos estimados por transacción.

²⁶En los países en los que ya existe una red de sucursales de la tesorería (por ejemplo, los países de habla francesa), inicialmente conviene seguir utilizando los servicios “bancarios” de la red de tesorería.

del gobierno y el banco central. También es una buena práctica redactar una “acuerdo de nivel de servicio”, sobre los servicios de tesorería que proporciona el banco central. Algunos de los asuntos a incluir en el acuerdo de nivel de servicio pueden ser los siguientes: 1) la notificación que cualquiera de las dos partes dará en el caso de cambios inminentes en el calendario de operaciones, por ejemplo, con respecto a subastas o anuncios; 2) el tiempo que el banco central tardará en efectuar las transacciones del gobierno; 3) el intercambio de flujos de información en cualquier dirección y saldos de cuentas; 4) la remuneración de las cuentas, los cargos por servicios y las bases para el cálculo de ambos; 5) los límites y las condiciones para la obtención de préstamos del banco central²⁷; y, 6) la forma en que se solucionará cualquier problema de continuidad de las operaciones.

Etapas 4: Introducir la gestión de caja activa diaria

Conforme progresan las operaciones de gestión de caja del gobierno, es necesario ir más allá de la fase intermedia “menos afinada” — emitiendo letras del Tesoro a corto plazo para suavizar los altibajos de los saldos de caja— y centrarse más en la gestión diaria del efectivo disponible. Se pueden efectuar los siguientes ajustes.

- **Participar más activamente en la gestión diaria de los saldos de caja.** A medida que se obtienen instrumentos “más afinados” y que las actualizaciones de las proyecciones a corto plazo se hacen más frecuentes, se debe fijar una meta operativa para el saldo diario en la CUT. Todo excedente temporal será invertido en los mercados financieros. Aun en los países en los que no hay una meta operativa diaria explícita, como por ejemplo Australia, la unidad de gestión de caja procura reducir las fluctuaciones diarias del saldo de la CUT.
- **Introducir mecanismos de “barrido” diario de los saldos en las cuentas bancarias.** En los países en donde la gestión de caja es una función delegada, cada entidad presupuestaria está autorizada a tener cuentas bancarias separadas desde las cuales pueden efectuar pagos. Sin embargo, todos los saldos de estas cuentas son barridos a la cuenta principal de la CUT por lo menos una vez al día²⁸. Esto es posible si los sistemas bancarios electrónicos permiten la liquidación y compensación diaria de las cuentas bancarias del gobierno.
- **Garantizar la seguridad de las colocaciones a corto plazo de la tesorería.** El uso de depósitos o instrumentos garantizados, como las operaciones de repos pasivos (que están completamente garantizadas), elimina el riesgo de incumplimiento. La exigencia de garantías totales para las colocaciones temporales es especialmente importante en países con antecedentes de fragilidad de la banca. En los países con sistemas bancarios sólidos, una parte pequeña de

²⁷Algunos países (por ejemplo, miembros de la Unión Europea y de la Unión Monetaria de África Occidental y la Unión Monetaria de África Central) prohíben a los gobiernos obtener préstamos del banco central. Aunque varios países de América Latina han modificado sus leyes para prohibir la obtención de préstamos del banco central, unos pocos países de esa región aún permiten ese tipo de endeudamiento.

²⁸En varios países avanzados el “barrido” de las cuentas ocurre una vez al día, pero Suecia barre aproximadamente unas 240 cuentas bancarias de los organismos de gasto tres veces al día. Con esta gestión intensa de caja, Suecia puede mantener saldos diarios de cero en la CUT en el Banco Central de Suecia (véase Swedish National Debt Office, 2006), es decir, el saldo de caja establecido como meta para el final de cada jornada es cero (véanse los países y los saldos enumerados en la nota 11).

las colocaciones de la tesorería a veces se realiza sin garantía, aunque las decisiones se toman teniendo cuenta el riesgo de crédito²⁹.

- **Perfeccionar las proyecciones de los flujos de caja.** A medida que el interés se centra en las proyecciones diarias de entradas y salidas de fondos, es necesario mejorar la precisión de las proyecciones, incluidas las fechas concretas de las transacciones de mayor importe. Se necesita un equipo de funcionarios cualificado (sobre todo en los primeros días) para realizar un ajuste profundo de los pronósticos en función de los datos nuevos sobre flujos reales. También se necesita capacidad para afinar las proyecciones en el curso del día³⁰. Las proyecciones diarias deben abarcar por lo menos dos o tres meses³¹. Para ajustar las proyecciones es necesario mejorar la información que proporcionan los organismos recaudadores respecto a las proyecciones de ingresos, los ministerios y organismos acerca de sus necesidades de caja, y el banco central sobre las consultas relativas a intervenciones en el mercado propuestas por la tesorería. Se pueden crear incentivos para alentar a los organismos ejecutores del gasto a preparar proyecciones más exactas sobre sus necesidades de caja (véase la nota 12).
- **Reforzar la coordinación.** La gestión de caja diaria exige una coordinación muy frecuente entre el administrador de caja, el administrador de deuda y las autoridades monetarias. La coordinación es particularmente importante cuando los administradores de caja se convierten en participantes activos en los mercados financieros, dado que las medidas del ministerio de Hacienda influyen en la liquidez de los bancos comerciales, que el banco central procura controlar mediante instrumentos de política monetaria. Avanzar hacia sistemas de gestión de caja más sofisticados puede requerir una delimitación más clara en memorandos de entendimiento actualizados, de las distintas responsabilidades de los administradores de caja, los administradores de deuda pública y las autoridades monetarias.

²⁹Incluso en los países desarrollados se pueden tomar decisiones imprudentes. Véase, por ejemplo, los casos de ciertas municipalidades en el estado de Florida, en Estados Unidos, que se describen en <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog^2008/01/cash-management.html>.

³⁰En el Reino Unido, a las 14:00 horas el gobierno ya ha recibido el 60% de los pagos de impuestos que probablemente cobrará en el día (véase Williams, 2003). Esta información se usa para actualizar los pronósticos.

³¹En países avanzados las proyecciones diarias suelen abarcar periodos más largos; por ejemplo, 12 meses en Francia y 9 meses en Estados Unidos.

Referencias

Agence France Tresor (AFT), 2006, *Annual Report, 2005-06*, disponible en Internet:

<http://www.aft.gouv.fr>.

—— 2007, *Cash Management in 10 Questions*, disponible en Internet: http://www.aft.gouv.fr/aft_en_21/cash_management_56/in_10_481/index.html#957.

Fondo Monetario Internacional, 1999, *Location of Government Deposits: Implications for Monetary Operations*, documento operativo del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios, MAE OP/99/2, julio (Washington).

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, 2001, *Developing Government Bond Markets: A Handbook* (Washington).

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, 2003, *Directrices para la gestión de la deuda pública* (Washington).

FMI, 2007, “Northern Star: Canada’s Path to Economic Prosperity”, Documento de la serie Occasional Papers del FMI No. 258 (Washington).

Rascoe, Mary, 2007, “Managing the Nation’s Money”, presentación efectuada en la decimosexta conferencia anual sobre gestión financiera pública, Servicio de gestión financiera, Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Washington, D.C.

Storkey, Ian, 2003, *Government Cash and Treasury Management Reform*, Banco Asiático de Desarrollo, The Governance Brief, número 7-2003, www.asiandevbank.org/Documents/Periodicals/GB/GovernanceBrief07.pdf.

Swedish National Debt Office, 2006, *Concentrated Activities Lead to Efficient Financial Management*, Forecast and Analysis 2006:2, https://www.riksgalden.se/default_EN_1559.aspx.

Wheeler, Graeme, 2004, *Sound Practice in Government Debt Management* (Washington: Banco Mundial).

Williams, Mike, 2003, *Forecasting Government Cash Flows in the United Kingdom*. Disponible en Internet: http://www.mj-w.net/cac_gov_cash.html.

Williams, Mike, 2004, *Government Cash Management: Good and Bad Practice*. Disponible en Internet: http://www.mj-w.net/cac_gov_cash.html.

TNM/09/03 (s)

Fondo Monetario Internacional
Departamento de Finanzas Públicas

700 19th Street NW

Washington, DC 20431 EE.UU.

Teléfono: 1-202-623-8554

Fax: 1-202-623-6073