

Gestión de Tesorería en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Retos post COVID-19

Jose Adrián Vargas y Martha Cubillo¹

Esta nota resume los resultados del webinar organizado por CAPTAC-DR sobre los esfuerzos de modernización de la gestión de tesorería pública en los países Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado el 22 de julio de 2021². La actividad contó con la participación de los directores o subdirectores generales de tesorería de los siete países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana,) así como funcionarios de las Tesorerías Nacionales y demás direcciones de la Administración Financiera. Posterior a una presentación sobre "Buenas Prácticas en Gestión de Tesorería Pública" y reflexiones en torno a los procesos de modernización en las tesorerías de la región, los 7 países compartieron sus experiencias en respuesta a la pandemia COVID-19 así como la identificación de los retos con miras a la implementación de buenas prácticas en su gestión.

LOS OBJETIVOS DE LA GESTIÓN DE TESORERÍA PÚBLICA

La Gestión de Tesorería Pública considera importantes objetivos más allá de garantizar la disponibilidad de fondos para la atención de las obligaciones de pago del estado. Tradicionalmente el papel de la Tesorería Pública se limitó casi, exclusivamente, a la ejecución de los pagos y en forma prudencial a la gestión de la liquidez, como función propia. Sin embargo, en su modernización ha asumido otros objetivos relacionados, por ejemplo, con la automatización de los sistemas financieros, minimización del costo del financiamiento,

rentabilización de los saldos, coordinación con la política monetaria y la contribución al desarrollo de los mercados financieros. De esta forma su rol adquiere relevancia y plantea retos que demandan el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Garantizar la disponibilidad y movilización de fondos para la atención de las obligaciones de pago, como objetivo fundamental, ha adquirido mayor relevancia durante la pandemia COVID-19.

La pandemia obligó a los gobiernos a realizar gastos extraordinarios, tanto para la prevención y la atención sanitaria, como para

¹ Jose Adrián Vargas Experto Externo-FAD, Martha Cubillo, Experta Residente, PFM, CAPTAC-DR.

² Participaron 82 funcionarios de las diferentes áreas de gestión financiera pública, la inauguración estuvo a cargo Joselyn Vargas, coordinadora de proyectos en Centroamérica de la Unión Europea, señalando la importancia de eventos que involucran a toda la región y el apoyo de parte de la Unión Europea al desarrollo de los países centroamericanos. Al cierre de la actividad se unió el Senior Economist (FAD), Gerardo Una, quien dirigió unas palabras destacando que el Fintech y las monedas virtuales, serán temas por abordar en la gestión de tesorería gubernamental, asimismo reforzó la conveniencia de realizar estos eventos y ratificó el apoyo del FMI, para que se constituya una comunidad de mejores prácticas de tesorerías públicas, en la región.

mitigar el impacto económico de las medidas de control, particularmente el confinamiento. La urgencia para atender las obligaciones extraordinarias en la emergencia, y la oportunidad con la que debieron movilizarse fondos generaron presiones adicionales en la gestión de tesorería.

La rentabilización de los saldos líquidos aún no se consolida como objetivo de las tesorerías en la región y se dificultó durante la pandemia. Algunas de las tesorerías de la región han incursionado en la gestión activa de caja mediante la rentabilización de los saldos de caja. No obstante, en algunos países no se cuenta con respaldo normativo para realizarlo y en los que se había iniciado, la mayor presión de caja producto de la pandemia dificultó el avance del proceso.

Todos los países de la región han avanzado en transparencia fiscal y realizaron esfuerzos particulares para identificar los gastos realizados para la atención de la pandemia. Conforme se ha avanzado en la implementación de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) se logró mayor visibilidad y acceso a información sobre la liquidez pública, de manera que en algunos países hay libre acceso a información de fondos depositados en las subcuentas de la CUT. Sin embargo, el alcance en cobertura de la CUT limita la información sobre la movilización de fondos que se ha realizado para la atención de la pandemia y se han administrado fuera de la misma. La mayoría de los países no publica información específica del tesoro en los portales de transparencia.

EL PAPEL DE LAS TESORERÍAS EN LA RESPUESTA A LA PANDEMIA COVID-19

Los participantes del webinar analizaron el papel de las tesorerías públicas en la

atención de la pandemia, así como algunos retos que enfrentan. Resultó notoria la coincidencia sobre la relevancia de la tesorería general en los diferentes países en la respuesta del gobierno para la atención de la pandemia. En todos los casos se destacó la participación de las tesorerías generales en la continuidad de los pagos como elemento clave en la respuesta de los gobiernos a la pandemia, así como la consecución de fondos con el propósito de paliar el impacto de la reducción de los ingresos tributarios generada por la contracción de la actividad económica.

Un elemento común fue el fortalecimiento de la prestación virtual de servicios, el trabajo remoto, y la mayor utilización de medios de pago electrónicos. La necesidad de lograr la ejecución de los procesos propios de la gestión de tesorería prescindiendo de la presencialidad en los centros de trabajo, fue uno de los retos que enfrentaron las tesorerías públicas. Algunos contaban con planes de continuidad de negocio (Costa Rica) que resultaron un elemento facilitador. Aquellas que no los tenían (Guatemala, Honduras) optaron por procesos ad-hoc, con apoyo de las áreas institucionales de tecnología de la información. Esta experiencia permitió fortalecer la viabilidad y conveniencia del trabajo remoto, y algunos países continuarán aplicando esta modalidad de trabajo (Costa Rica). Se destacó, la utilización de los medios de pago electrónicos en la cancelación de diferentes subsidios introducidos para atenuar el impacto de la pandemia (El Salvador, Guatemala, Costa Rica, República Dominicana).

Los sistemas de recaudación de ingresos no tributarios que permiten el pago utilizando medios electrónicos jugaron un

papel facilitador. Guatemala y El Salvador hicieron notar la importancia de contar con un sistema de recaudación de ingresos no tributarios que permitiera cancelar obligaciones mediante medios de pago electrónicos, convirtiéndose en un elemento que, al facilitar el pago, atenuó la reducción de ingresos y contribuyó a que los ciudadanos y empresas cancelaran los montos correspondientes a pesar de las medidas restrictivas impuestas a la circulación.

LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE TESORERÍA

Las buenas prácticas sirven como referencia de gestión o formas de ejecutar actividades que han generado buenos resultados. Una buena práctica se define buena en sí misma, cuando se trata de una experiencia exitosa, que ha sido probada y validada, en un sentido amplio y que merece ser compartida, con el fin de ser adoptada por el mayor número posible de personas u organizaciones. No obstante, su adopción en los diferentes países exige se consideren las características propias o particulares que pueden condicionar su aplicación.

Considerando lo propuesto en varias notas técnicas, del Departamento de Finanzas Públicas³ se logran identificar buenas prácticas en gestión de tesorería pública. Desde de la experiencia de países que han consolidado mejoras en los procesos de gestión financiera pública, como lo son los países de la OCDE. A partir de lo planteado

en las notas técnicas, se han identificado diez mejores prácticas en la gestión de tesorería pública, según se presentan en el Recuadro No. 1, las cuales han orientado los procesos de modernización que ha apoyado CAPTAC-DR en la región.

En todos los países de la región las tesorerías han desarrollado esfuerzos de mejora en los procesos en línea con las buenas prácticas. Si bien la continuidad de los procesos de mejora no ha sido la misma, en todos los países de la región, se han concretado avances relevantes en la gestión de los recursos líquidos del Sector Público, particularmente en el Gobierno Central. En el Webinar se pudo constatar que más allá de los avances que se han concretado, existe conciencia de que la evolución de los instrumentos financieros, tales como el Fintech y las monedas virtuales, presentan retos para las tesorerías y ofrecen oportunidades de mejora.

A pesar de los esfuerzos especiales que requirió la atención de la pandemia, los países continuaron, unos más que otros, los procesos de mejora. Aunque la pandemia demandó recursos y proyectos extraordinarios, no se abandonaron los procesos de mejora. En Guatemala y Honduras la mejora en el pago y cobro electrónico fue ineludible para atender la operativa especial de la misma pandemia.

CAPTAC-DR ha apoyado los procesos de mejora de la gestión de tesorería en la mayoría de los países de la región y realizó

³ Ian Lienert. Modernización de la gestión de caja. FAD, octubre 2009

Mike Williams. Gestión de tesorería gubernamental: Su interacción con otras políticas Financieras. FAD, julio 2010.

Salilendra Pattanayak e Israel Fainboin. La Cuenta Única de Tesorería: Una Herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno. Agosto 2011.

entre los años 2019 y 2020 un diagnóstico sobre la aplicación de buenas prácticas. A solicitud de los respectivos gobiernos, CAPTAC-DR ha ofrecido en la última década apoyo a la gestión de tesorería en todos los países de la región conforme la solicitud de estos. Se realizó un diagnóstico o evaluación respecto al nivel de adopción de buenas prácticas utilizando para ello un instrumento denominado Marco de Referencia de la Gestión de Tesorería, aplicado en 5 de los 7 países (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana).

La pandemia favoreció la adopción de medios de pago electrónico y la virtualización de servicios por parte de las tesorerías gubernamentales. Una de las buenas prácticas que ha tenido especial impulso como resultado de la pandemia es la utilización de medios de pago electrónicos, los cuales se han promovido en la cancelación de subsidios a personas físicas y jurídicas, fortaleciendo de igual manera el proceso de bancarización y la automatización.

RECUADRO NO.1. BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN DE TESORERÍA

Buenas Prácticas en Gestión de Tesorería

1. Marco de la gestión de caja claramente definido.
2. Simplificación de procesos utilizando transacciones electrónicas y sistemas centralizados.
3. Intercambio de información oportuna entre la tesorería central, los organismos de recaudación de ingresos y los ejecutores del gasto.
4. Centralización de recursos en la Cuenta Única del Tesoro (CUT).
5. Sistemas y capacidad propios para pronosticar los flujos diarios de ingresos y pagos del Gobierno.
6. Adecuados mecanismos de formalización de responsabilidades institucionales Banco Central y bancos comerciales.
7. Uso de instrumentos de corto plazo para la gestión de los saldos y de los desfases cronológicos – particularmente Letras del Tesoro a más corto plazo-
8. Coordinación estrecha entre la gestión de la deuda, la gestión de caja del Gobierno y la política monetaria.
9. Infraestructura de pagos eficiente tanto para gastos como para ingresos.
10. Adecuada gestión de riesgos financieros y operativos.

Fuente: Gros, J. & Vargas, J. (2018). Marco Analítico de una Gestión Moderna de Tesorería, CAPTAC-DR.

La mayor utilización de medios de pago electrónicos, la ampliación de la cobertura de la CUT, y mejoras en la programación de caja son los elementos de mejora comunes a los diferentes países. En estos tres procesos se han concretado avances en todos los países de la región, aunque con diferente grado de éxito, demarcando así los temas a los que se ha asignado mayor prioridad por parte de las autoridades de la gestión financiera pública.

LECCIONES APRENDIDAS

El compromiso e involucramiento de las autoridades superiores es un elemento determinante. Un elemento clave para la mejora de los procesos, es el liderazgo de las autoridades superiores, que no solo deben dar apoyo formal sino involucrarse en el proceso y transmitir la motivación a sus colaboradores. El interés por los procesos de mejora se debe reflejar en la participación en la planificación y el seguimiento de los diferentes proyectos, así como el apoyo en la superación de los obstáculos y gestiones requeridas, particularmente en la obtención y disposición de los recursos necesarios.

Es fundamental que exista una visión estratégica que cuente con el apoyo de las autoridades y esté debidamente “asumida” por la institución. Si bien la elaboración de un plan estratégico es un elemento clave para dar integralidad y visión de mediano plazo a los proyectos de mejora, es fundamental que las autoridades, jefaturas y colaboradores se comprometan efectivamente con la ejecución de este. Al comprometerse, se involucran activamente y se apropian del proceso de mejora, logrando mayor desarrollo de capacidades institucionales y potencia la autonomía en la modernización.

Fortalecer la visión integral del sistema de tesorería y su rol rector es necesaria.

Todos los países de la región han adoptado el enfoque sistémico en sus normativas de gestión financiera. No obstante, no se ha consolidado plenamente la rectoría de las Tesorerías Generales y la debida coordinación con las tesorerías institucionales, cuyo fortalecimiento y capacidades terminan condicionando de manera significativa la mejora del sistema, debiendo recordarse al efecto el precepto de que “un sistema es tan débil como la más débil de sus partes.

La asignación de recursos y adecuados mecanismos de seguimiento contribuyen significativamente al éxito del proceso.

La aplicación de las buenas prácticas y la mejora de los procesos plantea, la necesidad de desarrollar sistemas de información, reorganizaciones institucionales y modificaciones normativas, para lo cual es necesario contar con los correspondientes recursos financieros y humanos. Esto es particularmente relevante en el caso de la gestión de tesorería, donde usualmente las urgencias asociadas a la ejecución de los pagos y a limitaciones de liquidez tienden a ser prioritarios en la atención de los tesoreros y sus equipos directivos.

Una adecuada gestión del proceso de mejora mediante la aplicación de técnicas propias de la administración de proyectos.

Complementario a la disponibilidad de recursos, su buena gestión es fundamental, la aplicación de las técnicas propias de administración de proyectos contribuye significativamente al logro de resultados exitosos, ello plantea la necesidad de que el recurso humano involucrado las conozca y las aplique adecuadamente.

LOS PRINCIPALES RETOS DE LAS TESORERIAS GENERALES

Resulta alentador que todos los países miembros de CAPTAC-DR identificaron retos y oportunidades de mejora en la gestión de tesorería, reflejando la apertura y disposición de las autoridades hacia la mejora continua de los procesos.

Las presentaciones realizadas por los países destacaron como prioritarios los siguientes retos:

- Avanzar la consolidación de la CUT, con una mayor cobertura y automatización, para centralizar todos los recursos, incluyendo los de atención de emergencia.
- Avanzar la automatización del sistema de recaudación de otros ingresos y consolidar la automatización del registro del ingreso.
- Sistematización a través de tecnologías de información (software) de la programación y gestión del flujo de caja de efectivo, para fortalecer la eficaz y oportuna toma de decisiones.
- Definición y formalización de la política de pagos e inclusión de cláusulas de emergencia, reduciendo así los obstáculos en los procesos y la organización.
- Promover servicios electrónicos de pago cobro, para brindar mejores servicios a la población, simplificar procesos y generar información con mayor oportunidad.
- Promover las modificaciones a la normativa vigente que permita gestión de caja activa y la posterior incorporación de otras entidades a la CUT.
- Fortalecer la gestión del conocimiento y carrera profesional para el personal, para

evitar migración de personal calificado.

- Desarrollar planes de continuidad de negocio que consideren la experiencia durante la pandemia, e incorpore gestión de riesgos, planes y protocolos de emergencia, trabajo remoto, utilización de otros medios de pago.

Las experiencias compartidas entre las tesorerías generales de los países del área es un mecanismo para reforzar los proyectos de modernización.

Los resultados obtenidos con el webinar, y los comentarios en la evaluación del evento identifican similitudes en los retos y diferentes niveles de avance en la modernización. Los participantes han resaltado la conveniencia de realizar este tipo de intercambio, asimismo indican que la comunicación y colaboración frecuente y organizada entre los países contribuye a la mejora continua en los procesos de gestión de tesorería pública en la región. De esta forma, los 7 países solicitan realizar más actividades con este formato, solicitud que cuenta con el apoyo de CAPTAC-DR y el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI.