



Serie especial sobre la COVID-19

Las notas de la serie especial, preparadas por expertos del FMI, pretenden ayudar a los países miembros a abordar los efectos económicos de la COVID-19. Las opiniones expresadas en ellas son las de los autores y no representan necesariamente las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia de la institución.

8 de junio de 2020

Mejorar las soluciones digitales para implementar respuestas de emergencia

Gerardo Una, Holger van Eden, Ashni Singh, Felipe Bardella y Alok Verma¹

Esta nota proporciona orientación para los países en desarrollo de bajo ingreso y las economías de mercados emergentes sobre cómo los sistemas de gestión de las finanzas públicas (GFP) pueden aprovechar las soluciones digitales para apoyar la implementación de medidas de emergencia tomadas en respuesta al COVID-19. Estas soluciones digitales incluyen sistemas de información para la administración financiera (SIAF), portales de transparencia fiscal y plataformas de compras y contrataciones. Las medidas recomendadas podrían implementarse relativamente rápido durante la crisis para simplificar los procesos de gasto y control incorporados en los sistemas de información, mejorar las funcionalidades de los SIAF y mejorar la transparencia de las respuestas de emergencia a través de soluciones digitales.

MEJORAS CLAVES A LAS SOLUCIONES DIGITALES PARA IMPLEMENTAR LAS RESPUESTAS DE EMERGENCIA

Las soluciones digitales para GFP, tales como los SIAF, las plataformas de compras y contrataciones y los portales de transparencia fiscal, son fundamentales para una implementación correcta, eficiente y transparente de las respuestas de emergencia a la COVID-19. Pueden, asimismo, tener un papel clave en la planificación macrofiscal y la gestión presupuestaria, ayudar a reducir las vulnerabilidades en la gestión de gobierno, incluida la corrupción (FMI, 2019), y promover la puesta en práctica de procesos de emergencia establecidos en el marco jurídico de la GFP. Por otro lado, durante la pandemia de COVID-19, las soluciones digitales son importantes para facilitar, entre otras cosas, una mejor información sobre el gasto relacionado con la crisis, auditorías ex post y transparencia en las adquisiciones². Los sistemas de información digital son herramientas potentes para ayudar a lograr estos objetivos mediante sus capacidades para procesar, almacenar y presentar información financiera. Por ejemplo, al registrar cada transacción presupuestaria entre

¹ Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a cdsupport-spending@imf.org.

² Ficha Técnica "Cómo promueve el FMI la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de asistencia financiera para la COVID-19."

los organismos del gobierno, los SIAF pueden generar información oportuna, confiable, relevante y significativa para apoyar la toma de decisiones financieras, mejorar la disciplina fiscal, fortalecer el control del gasto y mejorar la transparencia fiscal (Una, Allen y Bolton, 2019).

Sin embargo, los procedimientos y controles incorporados en los sistemas de información digital normalmente no están diseñados para tratar con emergencias como COVID-19. De hecho, las funcionalidades y procesos normales de los SIAF podrían dificultar la implementación de las medidas de emergencia por parte del ministerio de Hacienda y varios otros ministerios, departamentos o dependencias, ya que habitualmente dependen, por ejemplo, de una secuencia de pasos de autorización para cada transacción y limitan las reasignaciones presupuestarias. Tales problemas pueden obstaculizar la implementación rápida y flexible de las medidas de emergencia durante la crisis, en especial en áreas sensibles tales como el sector de salud³. Por otra parte, la clasificación económica utilizada en los SIAF puede no permitir la identificación de gastos relacionados con la COVID-19 y sería necesario mejorarlos para que los incluyera. Además, algunos procesos manuales, tales como la conciliación bancaria y la compilación manual de informes de gastos relacionados con la COVID-19, podrían no permitir un control y seguimiento eficaz del paquete de medidas de emergencia, lo que aumentaría las vulnerabilidades de gobernanza y corrupción. Por último, los sistemas de información digital deberían generar información fiscal en un formato abierto que facilite la participación de la sociedad civil.

Hay tres áreas principales en las soluciones digitales de GFP que podría ser necesario modificar o ajustar para respaldar adecuadamente la implementación y la transparencia de las respuestas de emergencia: i) simplificar los procesos de ejecución y control de presupuestos del SIAF y mejorar su interacción con las plataformas de adquisiciones; ii) mejorar las capacidades de los SIAF para realizar la gestión de caja y sus pronósticos; y iii) fortalecer la transparencia fiscal mediante portales web, datos abiertos e informes facilitados por el SIAF. Mejorar las funcionalidades del SIAF o implementar nuevas mejoras importantes podría consumir tiempo y recursos, en especial en países cuya baja capacidad institucional se ve aún más limitada por la crisis actual. Pero, al mismo tiempo, la crisis presenta una oportunidad para potenciar las soluciones digitales a fin de mejorar la gestión de las finanzas públicas y las prácticas de transparencia fiscal, cuando sea viable. La adaptación a soluciones digitales debe diseñarse de modo tal de reducir al mínimo los riesgos asociados con las amenazas a la ciberseguridad y debe estar a cargo de equipos interdisciplinarios en que participen profesionales del área pertinente y del área informática.

Para ayudar a satisfacer estas necesidades, en esta nota se procura responder a las siguientes cuatro preguntas clave:

- Qué necesidades específicas de la gestión financiera pública podrían eventualmente ser satisfechas a través de sus soluciones digitales;
- Qué funcionalidades de las soluciones digitales existentes para la GFP podrían satisfacer algunas de estas necesidades;
- Qué funcionalidades podrían eventualmente adaptarse a corto plazo para satisfacer estas necesidades; y
- Qué herramientas complementarias podrían usarse, si los sistemas de información actuales no ofrecen margen para la adaptación.

Es importante destacar que no todas las medidas sugeridas en esta nota serían aplicables a todos los países. Las medidas que son pertinentes para países con un SIAF concebido para un sistema básico de tesorería serían bastante diferentes de las de un país con un sistema de información maduro que incluya interfaces con

³ Véase el blog [“The COVID-19 Crisis and Budgetary Space for Health in Developing Countries”](#) de S. Gupta y H Barroy, Centro para el desarrollo mundial.

otros sistemas automatizados, tales como administración tributaria, gestión de la deuda y la plataforma para adquisiciones.

SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN Y CONTROL DEL GASTO EN LOS SIAF

Para adoptar las medidas tomadas en respuesta a la COVID-19 se requieren adaptaciones de los procesos de GFP y soluciones digitales conexas. Las medidas aplicadas por los gobiernos para abordar la crisis, tales como proporcionar sin demoras más recursos para los servicios de salud, han incorporado la utilización de procesos de adquisiciones de emergencia, la adopción o ampliación de vastos programas de transferencias monetarias para proteger a los hogares vulnerables, iniciativas para conceder préstamos y garantías para el sector privado y la creación de fondos especiales y/o entidades extrapresupuestarias responsables de la gestión de los recursos relacionados con la COVID-19 (FMI 2020a). Estas medidas generan nuevos requerimientos para las soluciones digitales de GFP, entre los que se incluyen los siguientes: i) ajustes a los controles integrados en los SIAF relacionados con la ejecución presupuestaria; ii) mejoras en la capacidad de procesamiento de los sistemas de información para responder a una mayor demanda de transacciones; y iii) mejoras en los controles financieros de los procesos de adquisiciones de emergencia.

Adaptación de los SIAF para una rápida implementación de las medidas de emergencia

Para asegurar una implementación eficiente de las medidas de emergencia se debe dar prioridad a adaptar los controles integrados en los SIAF relativos a la ejecución presupuestaria. De conformidad con el marco jurídico de la GFP, el SIAF controla cada transacción financiera y la información contable y presupuestaria pertinente. Por ejemplo, se coteja el monto de cada transacción con la asignación presupuestaria, el tope del compromiso, la certificación y la orden de pago, por lo general en orden secuencial y por parte de los diversos usuarios según diferentes importes fijados como umbral. Del mismo modo, los procedimientos relacionados con las reasignaciones presupuestarias también siguen un proceso de aprobación secuencial a cargo de los diferentes usuarios. Tan solo cuando se han completado todos los procedimientos y las autorizaciones de reasignación presupuestaria se autoriza a la entidad responsable de prestar el servicio (por ejemplo, la unidad de servicios de salud) a desembolsar los recursos.

La simplificación de los controles relacionados con los procesos de ejecución presupuestaria y la adopción de umbrales de control más altos podrían ayudar a agilizar la implementación de los paquetes de medidas adoptados en respuesta a la emergencia. Por ejemplo, los procedimientos para registrar simultáneamente todas las etapas de la ejecución presupuestaria —compromiso, liquidación y pago— de un sistema de transferencias monetarias evitaría tener que realizar verificaciones y autorizaciones secuenciales repetitivos en el SIAF. De hecho, muchos países ya han adoptado procesos de este tipo en sus SIAF para registrar y pagar determinados tipos de gastos (por ejemplo, cuentas de servicios públicos y pagos de salarios). Países tan distintos como República Dominicana y Camboya han adoptado tales técnicas en la crisis actual. Otra opción es registrar y contabilizar como un único asiento varias transacciones idénticas relacionadas con las medidas de emergencia, por ejemplo, pequeños subsidios a los hogares. Ajustar los umbrales para las autorizaciones de gastos requeridas podría ayudar a agilizar los gastos urgentes, por ejemplo en insumos médicos. Esto tendría que hacerse de conformidad con el marco jurídico. En algunos casos, tendría que fortalecerse el control a posteriori, ofreciendo al mismo tiempo flexibilidad a priori, y los controles externos deberían realizarse de manera más proactiva para mitigar el riesgo de uso indebido de los recursos de

emergencia⁴. Asimismo, el SIAF debería adaptarse para flexibilizar los procedimientos de reasignación presupuestaria si se introducen cambios al respecto en la legislación sobre la GFP.

Podrían generarse perfiles de usuario específicos para las entidades de auditoría de modo que tengan acceso en tiempo real a la información sobre el gasto relacionado con la COVID-19 en la base de datos del SIAF. A fin de mejorar el control y la supervisión del gasto de emergencia, el ministerio de Hacienda podría crear perfiles de usuario específicos con permiso de consulta únicamente para unidades de auditoría interna de los ministerios, departamentos y dependencias e instituciones superiores de auditoría. Por ejemplo, este tipo de usuarios ya está incluido en el SIAF de Argentina. Si funciona un consejo fiscal en el país, el personal de este organismo independiente podría también tener acceso a informes en línea adaptados a sus necesidades específicas. Esto permitiría que las entidades de control y de supervisión tengan acceso a la información sin demoras, mejorando el control y la rendición de cuentas respecto del gasto de emergencia.

Podrían mejorarse las capacidades de procesamiento de soluciones digitales de la GFP para responder a una mayor demanda de transacciones y de pagos. La implementación en muchos países de iniciativas a gran escala relacionadas con transferencias monetarias directas, así como el gran volumen de compras y contrataciones requeridas, podría conllevar tanto una mayor exigencia sobre las capacidades de procesamiento de los sistemas informáticos como la adquisición de un mayor número de licencias para utilizar soluciones de mercado de apoyo a la GFP⁵. Posiblemente sea necesario ampliar algunas funcionalidades en el SIAF, tales como un registro digitalizado de beneficiarios y proveedores y de los procesos de pago pertinentes para dar cabida a un mayor número de nuevos beneficiarios. Esto es lo que sucede con el programa de transferencias monetarias directas en Costa Rica, donde el módulo de pagos del sistema de tesorería debió ampliarse para poder procesar 30.000 órdenes de pago en cada lote. En el caso de Brasil, donde la cantidad de beneficiarios del programa de transferencias monetarias directas de emergencia pasó de 14 millones a 50 millones, la capacidad de procesamiento del sistema de tesorería se amplió rápidamente usando infraestructura de computación en la nube. En varios países en desarrollo, donde las administraciones tributarias han venido adoptando soluciones de computación en la nube, sería viable implementar una estrategia similar para ampliar las capacidades de procesamiento del SIAF.

Mejorar los sistemas de compras y contrataciones y su interfaz con el SIAF

Las plataformas existentes de compras y contrataciones electrónicas deben usarse para las adquisiciones y contrataciones relacionadas con la COVID-19, y podría mejorarse su vinculación con el SIAF a fin de registrar las compras y adquisiciones programadas y los flujos de caja proyectados. A fin de identificar el gasto relacionado con la COVID-19, la plataforma electrónica de compras de Guatemala, *Guatecompra*, incluyó nuevas categorías en los procesos incorporados para todas las compras relacionadas con la emergencia. Cuando no hay integración entre el sistema de adquisiciones y el SIAF, la información sobre los planes de adquisiciones y las proyecciones de flujos de caja podría compartirse entre estos sistemas usando una interfaz diseñada específicamente para ese fin.

⁴ Véase FMI (2020e) sobre las medidas para mitigar los riesgos de uso indebido de recursos y de corrupción.

⁵ Se trata de productos o paquetes informáticos diseñados para satisfacer necesidades genéricas en lugar de las necesidades de administración financiera de un país específico.

MEJORAR LA FUNCIONALIDAD DEL SIAF EN LO QUE RESPECTA A LOS PRONOSTICOS Y LA GESTIÓN DE CAJA

Mejorar la gestión de caja es en muchos casos una prioridad clave en vista de las presiones fiscales y las limitaciones financieras durante la crisis de la COVID-19. Habitualmente es necesario: i) adaptar los planes de caja para incluir el gasto relacionado con la COVID-19 y las estimaciones revisadas de gastos e ingresos debido a la desaceleración prevista de la economía; ii) mejorar la consolidación de todas las fuentes de liquidez del gobierno y/o el acceso por parte de la Tesorería a todas estas fuentes considerando las limitaciones de financiamiento previstas; iii) mejorar el monitoreo y la proyección de los flujos de caja para evitar interrupciones en los gastos ordinarios y los gastos de emergencia (FMI 2020b).

Es posible actualizar algunas funcionalidades del SIAF en un período de tiempo relativamente corto, con el apoyo político adecuado, para poder realizar un mejor seguimiento, pronóstico y gestión de los flujos de caja. Una mejora del SIAF que permita generar informes diarios sobre la posición de caja del gobierno y pronósticos de caja actualizados semanalmente será de apoyo para las operaciones del ministerio de Hacienda durante la crisis, en especial para los responsables del presupuesto, la deuda y la liquidez. Algunas de estas mejoras en el SIAF pueden hacerse usando programas informáticos estándar de gestión de caja, o bien mediante aplicaciones diseñadas a medida⁶. Si bien algunas mejoras, como la automatización de la conciliación bancaria, posiblemente requieran un esfuerzo significativo, la crisis podría dar impulso a tales reformas debido a la necesidad urgente de mejorar la gestión de caja. Sin embargo, el ritmo con el que se pueden introducir estos cambios depende de la tecnología existente, el nivel de adaptación de los programas informáticos estándar a las necesidades específicas, la flexibilidad de la arquitectura para programar aplicaciones a medida, la disponibilidad de apoyo de los proveedores y el financiamiento disponible⁷.

Mejorar el seguimiento de los flujos de caja a través de los SIAF

El monitoreo oportuno de la posición de caja puede mejorarse utilizando información preliminar sobre los flujos de caja en las cuentas bancarias del gobierno en el módulo del SIAF dedicado a la gestión de caja. La mayoría de los módulos del SIAF registran datos contables que fueron conciliados con los datos de cuentas bancarias, con una demora que oscila de unos pocos días a varias semanas. Para el seguimiento del saldo de caja a nivel agregado durante la crisis, estos pasos adicionales no son esenciales, pues los errores suelen ser pequeños y tienden a compensarse a escala global. El ingreso diario de información preliminar sobre el saldo de caja en un módulo de gestión de caja sería una mejora significativa para muchas economías de mercados emergentes y países en desarrollo de bajo ingreso. Sin embargo, para adoptar esta medida, los bancos centrales y comerciales tendrían que asegurarse que los datos sobre flujos de caja se actualicen con los datos conciliados posteriormente y que los datos preliminares solo se utilicen para monitorear el saldo de caja agregado.

Si se cuenta con las interfaces bancarias, un SIAF puede ayudar a consolidar la posición global de caja del gobierno al agregar los saldos de todas las cuentas bancarias, incluidas las que están fuera de la Cuenta Única del Tesoro (CUT). Si la Tesorería logra el objetivo de registrar todas o al menos un porcentaje significativo de las cuentas bancarias del gobierno en el SIAF, y se cuenta con las interfaces bancarias, es posible generar informes a medida de las necesidades para agregar el saldo diario de caja,

⁶ La mayoría de los programas informáticos estándar ofrecen funcionalidades de gestión de caja y de liquidez en módulos separados o en aplicaciones específicas que pueden interactuar eficazmente con el SIGF.

⁷ A modo de ejemplo, en varios países (por ejemplo, India) se han usado aplicaciones de arquitectura orientada al servicio (SOA, por sus siglas en inglés), las cuales podrían facilitar el desarrollo de nuevas páginas web para recoger información adicional de ministerios, departamentos y dependencias a fin de hacer pronósticos de flujos de caja.

independientemente de quienes sean los titulares de las cuentas y en que banco está depositado. Las soluciones informáticas de mercado tienen interfaces de programación de aplicaciones (*web-based APIs*) estándar para compartir información usando formatos SWIFT⁸. Por ejemplo, en India, el SIAF puede consolidar el efectivo que mantienen las entidades gubernamentales en cuentas bancarias en cientos de bancos. Esta ampliación de la cobertura de las cuentas bancarias en el SIAF se realiza solo para fines informativos⁹. En muchos países en desarrollo de bajo ingreso, las cuentas bancarias de entidades que proporcionan financiamiento para el desarrollo no se canalizan a través del SIAF debido a las políticas de los donantes. No obstante, la información sobre los flujos de caja a través de estas cuentas puede interactuar mediante interfaces con el SIAF. Tales interfaces son especialmente importantes para las cuentas donde se mantiene el financiamiento de emergencia para la COVID-19 proporcionado por entidades que apoyan el desarrollo de los países, ya sea canalizado a través de la CUT o de cuentas bancarias separadas. En Rwanda se ha abierto una cuenta específica que se utiliza como subcuenta de la CUT en el SIAF, para rastrear e informar sobre el gasto relacionado con la COVID-19. A mediano plazo, el objetivo debe ser agrupar todas estas cuentas dentro de la CUT y procesar sus transacciones a través del SIAF.

Es posible facilitar la conciliación bancaria de ingresos y pagos registrados en el SIAF con los registros del banco central y de bancos comerciales mediante el desarrollo de interfaces entre los respectivos sistemas de información. Por ejemplo, si los bancos comerciales operan sus cuentas a través de un sistema de Solución Bancaria Central (*Core Banking Solution -CBS*) debería ser posible desarrollar interfaces con el SIAF con relativa rapidez. Estas interfaces pueden desarrollarse utilizando tecnología de integración con base en archivos, *middleware* estándar (como *BizTalk* en India) u otros agentes de mensajes (*message brokers*) de código abierto como *RabbitMQ* o Interfaces de programación de aplicaciones (*APIs*). Pueden adoptarse normas de transmisión de mensajes basadas en sistemas internacionales (SWIFT) o en ejemplos de países homólogos. Estas pueden configurarse (en muchos casos preconfigurarse en programas informáticos estándar) para compartir estados electrónicos de cuentas bancarias que pueden ingresarse en el módulo de conciliación bancaria del SIAF. Como alternativa, algunos países han logrado buenos resultados con enfoques de relativamente de tecnología sencillos, por ejemplo, cargando la información de estados de cuenta bancaria en el SIAF mediante archivos simples de base de datos.

Mejorar los pronósticos y la gestión de los flujos de caja a través del SIAF

Hay varias opciones para mejorar los pronósticos y la gestión de los flujos de caja a través del SIAF; incluyendo una interfaz con una aplicación dedicada. En el plano ideal, podría implementarse en el SIAF un módulo de gestión de caja ya que no es una tarea muy compleja y puede desarrollarse en cuestión de meses, si es que se le da prioridad, pues los programas informáticos comerciales tienen módulos estándar de pronóstico de flujos de caja y de gestión de liquidez. Sin embargo, el desarrollo de un módulo adicional para un SIAF interno o a medida demandaría más tiempo. Como alternativa, podrían vincularse ciertas aplicaciones básicas de gestión de flujos de caja independientes con el SIAF para cargar o descargar los datos. La ventaja de los módulos de pronóstico de caja y de las aplicaciones independientes es la facilidad para descargar los datos del SIAF y analizar escenarios para hacer pronósticos. Por ejemplo, Argentina y Uruguay han venido utilizando aplicaciones específicas, integradas con el SIAF, para realizar esta función. Los datos de módulos del SIAF, tales como cuentas por cobrar, cuentas por pagar, sueldos y compromisos, particularmente en las entidades que ejecutan los presupuestos de los sectores social y de salud y las medidas de emergencia

⁸ Esta funcionalidad es bastante común en los programas informáticos estándar, dado que las empresas del sector privado requieren que sus bancos les proporcionen los estados de cuenta por medios electrónicos.

⁹ Véase información más detallada sobre cómo monitorear y pronosticar los saldos diarios de caja del gobierno en Misch, Olden, Poplawski- Ribeiro y Lamya (2017).

conexas, podrían analizarse utilizando *software* de este tipo. La funcionalidad de análisis de escenarios en estas aplicaciones puede ser muy útil para analizar la posible evolución de los flujos de caja en vista de la gran incertidumbre imperante en la actual crisis. Esta iniciativa fortalecería la respuesta a la crisis en curso, y al mismo tiempo generaría beneficios duraderos para la gestión de caja.

Acelerar la transición del uso de cheques a transferencias electrónicas de fondos contribuiría a lograr más eficiencia y a reducir al mínimo la necesidad de interacción humana durante la crisis. Muchos países en desarrollo de bajo ingreso siguen dependiendo en gran medida de los pagos con cheque y en efectivo. El procesamiento de cheques constituye una carga de trabajo significativa en cualquier país; en cambio, al establecer interfaces del SIGF con el sistema bancario, directamente mediante el sistema de pagos interbancarios, o indirectamente a través del banco central, estos procesos manuales y estas ineficiencias pueden eliminarse en gran medida. Esto reduciría considerablemente la necesidad de interacciones personales durante esta pandemia. En Eswatini, por ejemplo, durante la crisis los pagos mensuales del gobierno a mayores de 60 años se realizan mediante transferencias electrónicas de fondos a través de las oficinas postales. A los fines de la gestión de caja, la eliminación de los cheques pone fin a la cantidad, en ocasiones enorme, de cheques en proceso de cobro y reduce así la incertidumbre sobre el saldo de caja. Los pagos a través de transferencia electrónica de fondos constituyen un método seguro y eficiente para los pagos del gobierno a las empresas (G2B) y a otros acreedores del gobierno. Estas transferencias son también la mejor opción para los pagos del gobierno a los particulares (G2P) siempre que se cumplan determinadas condiciones previas. (IMF 2020c)

SOLUCIONES DIGITALES DE GFP PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA

La transparencia al diseñar, implementar y supervisar las respuestas a la COVID-19 es fundamental para garantizar su legitimidad y la rendición de cuentas (FMI 2020d). Las soluciones digitales tienen un papel fundamental a la hora de mejorar la transparencia fiscal gracias a sus capacidades para procesar, almacenar y presentar información financiera.

Identificar, monitorear e informar sobre el gasto relacionado con la COVID-19.

Para aplicar con eficacia las respuestas a la COVID-19 y facilitar la rendición de cuentas financieras, es preciso hacer un seguimiento de todos los gastos relacionados con la COVID-19 para generar oportunamente información integral para las autoridades y los ciudadanos. Cuando se cuenta con un SIAF, ese seguimiento debería hacerse a través del sistema de información, teniendo en cuenta los siguientes aspectos.

El plan de cuentas incorporado en el SIAF podría modificarse/adaptarse, de ser necesario, para identificar y rastrear los gastos relacionados con la COVID-19. Cuando el plan de cuentas es multidimensional, una posibilidad sería usarlo para identificar todos los gastos relacionados con la COVID-19¹⁰. Esto podría hacerse asignando un código ya disponible en el SIAF, que no se haya utilizado antes dentro de uno de los segmentos del plan de cuentas, para hacer un rastreo del gasto relacionado con la COVID-19, o bien introduciendo un nuevo código si el sistema de información lo permite. Por ejemplo, en Rwanda, se utilizó el segmento de origen del financiamiento dentro del plan de cuentas existentes para asignar un código a la

¹⁰ Cooper, J. y S. Pattanayak, 2011, *Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework*, de la serie de Notas Técnicas y Manuales del FMI, ofrece un análisis más detallado de la estructura del plan de cuentas y su relación con el SIGF.

«Respuesta a la COVID-19» y hacer un rastreo de los gastos¹¹. Esta opción también se está considerando en Malawi.

Otra opción es crear un programa presupuestario específico en el ministerio, departamento o dependencia responsable del gasto relacionado con COVID-19. Algunos países podrían optar por crear un programa especial o diferentes programas como parte de su presupuesto e incluir estos programas en la clasificación del SIAF. Esta opción podría ser más eficaz cuando un único programa se encuentra dentro de una unidad administrativa (por ejemplo, un ministerio, un departamento o una dependencia) que es responsable de gestionar la totalidad del plan de medidas de respuesta a la COVID-19, como la Oficina del Presidente, o el ministerio de Hacienda o de Salud. Por ejemplo, Angola estableció una comisión interministerial para gestionar la respuesta a la COVID-19 e introdujo a tal fin un programa específico para el COVID-19 en la clasificación presupuestaria.

Como alternativa, el SIAF podría establecer una entidad de gasto «virtual» dedicada para hacer un seguimiento del gasto relacionado con COVID-19. Podría configurarse una entidad de gasto «virtual» dentro del segmento de clasificación administrativa del plan de cuentas en el SIAF para procesar todo el gasto relacionado con la COVID-19 financiado con distintos tipos de recursos. Esta entidad de gasto «virtual» debe estar asociada a una entidad administrativa para garantizar la rendición de cuentas. Esta opción podría ser pertinente cuando se ha establecido una entidad especial a través de la cual se llevan a cabo todas las actividades relacionadas y cuando no se cuenta con una estructura de presupuesto por programas. En tales casos, la entidad «virtual» podría asegurar que se contabilicen todos los fondos que ingresen y todos los gastos que se realicen, y que se apliquen los controles de ejecución presupuestaria. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en Botswana (FMI 2020e).

Deben mejorarse las capacidades de generación de informes del SIAF para configurar y generar los informes necesarios sobre el gasto relacionado con la COVID-19 con una cobertura integral. Los requerimientos de información variarán considerablemente entre los distintos tipos de usuarios y de grupos de interés. Por un lado, los responsables de ministerios, departamentos o dependencias quizá necesiten informes detallados de las transacciones. Por el otro, el gabinete y la legislatura necesitarán informes relativamente agregados. Los auditores internos y la institución superior de auditoría deberán tener acceso a la base de datos completa de transacciones para la elaboración de perfiles de riesgo y para fines de auditoría. En general, el SIAF incluye un espectro de capacidades para la generación de informes que están programadas previamente que permiten su generación periódica o ad hoc. Por otra parte, muchos SIAF incluyen capacidades para configurar y preparar informes para fines especiales, que pueden usarse para informar sobre las actividades relacionadas con la COVID-19. Algunos países, como Gambia, están adaptando las capacidades de generación de informes de sus SIAF para informar sin demoras sobre el gasto relacionado con la COVID-19. Los informes deben incluir todas las actividades relacionadas con la COVID-19, incluso aquellas que son financiadas por entidades donantes que apoyan el desarrollo del país, aun cuando estas actividades sean ejecutadas directamente por dichas entidades o a través de unidades de ejecución de proyectos que no formen parte de la estructura administrativa del gobierno y de los sistemas de información del sector público. Cuando las actividades son financiadas por préstamos o donaciones que se conceden al gobierno, tanto los desembolsos como el gasto correspondiente deben contabilizarse en el SIAF, al menos a posteriori. Por otra parte, en la medida de lo posible también debe hacerse un seguimiento de las transacciones realizadas en especie o sin efectivo.

¹¹ En otros casos, si el plan de cuentas da cabida a menos segmentos, su revisión sería una iniciativa a largo plazo que probablemente no debería encararse en este momento.

Otra posibilidad consiste en utilizar aplicaciones de depósitos de datos (*data warehouse -DW*) y/o de inteligencia de negocio (*business intelligence -BI*) para generar informes. Si la funcionalidad de generación de informes del SIAF no tiene la flexibilidad adecuada para configurar informes ad hoc, una solución eficiente a corto plazo podría ser una aplicación de *DW* y/o *BI* existente. Dicha herramienta podría usarse para procesar la totalidad de la base de datos del SIAF de acuerdo con determinados parámetros predefinidos para generar informes oportunos. Por ejemplo, Brasil adoptó con buenos resultados una solución *DW* y *BI*, y Honduras ha comenzado a usar una solución *BI* para informar sobre [el gasto relacionado con la COVID-19](#).

Deberían aprovecharse las soluciones digitales para aumentar la transparencia de las compras y contrataciones relacionadas con la COVID-19. Si se cuenta con un sistema electrónico para las adquisiciones, la preparación de informes sobre las actividades realizadas debería ser relativamente fácil. Si no se cuenta con una plataforma electrónica para las adquisiciones, los portales del gobierno pueden, no obstante, utilizarse para publicar las adjudicaciones realizadas, lo que incluye detalles de los artículos comprados, el método de compra, los precios pagados, el nombre del proveedor y la información sobre los propietarios efectivos de las empresas a las que se les han adjudicado los contratos, promoviendo así una mayor transparencia de las compras y contrataciones¹².

Promover la transparencia a través de portales de transparencia fiscal y datos abiertos

Los portales de transparencia fiscal que están integrados con la base de datos del SIAF permiten altos niveles de transparencia. Varios países han implementado portales en línea para brindar a los usuarios acceso a la base de datos del SIAF y para preparar los informes y analizar los datos. En Estonia, por ejemplo, el portal de datos abiertos [Riigiraha](#) ofrece a los usuarios la posibilidad de examinar a fondo la base de datos financieros del gobierno, generar informes y preparar análisis de los flujos y saldos financieros del gobierno con un nivel elevado de desagregación. El portal de datos del Departamento del Tesoro de Estados Unidos [www.USASPENDING.gov](#) y [Transparencia Presupuestaria](#) de México ofrecen una plataforma a través de la cual acceder, analizar y descargar datos fiscales. Y el [portal digital del ministerio de Hacienda](#) de Egipto también ofrece un punto único de entrada a través del cual se puede acceder a los datos fiscales y macroeconómicos, ejecutar y descargar informes.

Cuando ya existen tales portales, se pueden usar eficazmente para publicar datos fiscales relacionados con la COVID-19. Si bien podría no ser viable establecer un nuevo portal de transparencia fiscal en lo inmediato, cuando ya se cuenta con uno debería usarse para promover niveles más elevados de transparencia en torno a la respuesta a la COVID-19, e incluso también información en formatos de datos abiertos¹³. Este es el caso de Brasil, donde se desarrolló el portal [Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19](#) mediante una aplicación *BI* en la base de datos del SIAF; esto permite seguir en tiempo real los gastos relacionados con la COVID-19, comparando los gastos efectivamente realizados con los presupuestados. El portal también contiene información sobre los instrumentos legales que crearon las medidas de respuesta de emergencia.

Los sitios web del gobierno ya existentes también pueden usarse para lograr mayores niveles de transparencia sobre el gasto relacionado con la COVID-19. Incluso cuando no exista un portal de datos abiertos, los sitios web de los gobiernos ofrecen un medio importante a través del cual se puede comunicar información sobre las respuestas y las medidas de gasto relacionadas con la COVID-19. Por ejemplo, [el portal digital de medidas y noticias sobre la COVID-19](#) de Sudáfrica ofrece información integral sobre las medidas

¹² Véase también [Emergency Procurement for COVID-19: Buying Fast, Smart, and Open](#).

¹³ Véase, asimismo, "Fiscal Openness in Emergency Response: COVID-19" de Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal.

adoptadas en el país en relación con la COVID-19, lo que incluye un espectro de medidas de alivio fiscal implementadas por el gobierno y sus fundamentos jurídicos. En Mauricio, el [portal del gobierno](#) incluye una sección especial sobre apoyo para la COVID-19, donde se detallan las diversas medidas de alivio que se están aplicando. En Santo Tomé y Príncipe, el ministerio de Hacienda prevé publicar en su sitio web informes mensuales sobre el gasto identificado en relación con la COVID-19.

BIBLIOGRAFÍA

Cooper, J. y S. Pattanayak. 2011. “[Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework](#)”, Notas técnicas y Manual del FMI.

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2019. “[Fiscal Monitor. Curbing Corruption](#)”. abril, Washington, DC.

———. 2020a. “[Preparación de los sistemas de gestión financiera pública para los retos planteados por respuestas de emergencia](#)”. Serie Especial del FMI sobre la COVID-19, 6 de abril.

———. 2020b. “[Gestión de caja del gobierno en situaciones de tensión fiscal](#)”. Serie Especial del FMI sobre la COVID-19, 29 de abril.

———. 2020c. “[Soluciones digitales para las transferencias monetarias directas en situaciones de emergencia](#)”. Serie Especial del FMI sobre la COVID-19, 20 de abril.

———. 2020d. “[Guardar los recibos: Transparencia, rendición de cuentas y legitimidad en las respuestas de emergencia](#).” Serie Especial del FMI sobre la COVID-19, 20 de abril.

———. 2020e. “[Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending](#)” Serie Especial del FMI sobre la COVID-19, 20 de mayo.

Misch, F, B. Olden, M. Poplawski-Ribeiro y K. Lamy. 2017. “Nowcashing: Using Daily Fiscal Data for Real-Time Macroeconomic Analysis” en “[Digital Revolutions in Public Finance](#)”, Gupta S., M. Keen, A. Shah y G. Verdier, FMI. Washington, DC

Una, G., R. Allen y N. Botton .2019. “[How to Design a Financial Management Information System: A Modular Approach](#)”. Nota del FMI 19/02. mayo, Washington, DC.