

documentos

Análisis del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, en Guatemala y su interrelación entre

Delegación de Guatemala los Poderes del Estado***

DESCRIBE EL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, SIAF, DE GUATEMALA Y LO COMPARA CON EL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN FINANCIERA, SIGAF, DE COSTA RICA, EN EL MARCO DE LA DINÁMICA DE LOS PODERES DEL ESTADO.

Análisis comparativo de los Sistemas Integrados de Administración Financiera Costa Rica-Guatemala

Caso de Guatemala

Antecedentes

El Sistema Integrado de Administración Financiera y Control, surge

a la vida jurídica por disposición del Organismo Ejecutivo, y para ese propósito el Presidente de la República emite el Acuerdo Gubernativo N° 217-95, de fecha 17 de mayo de 1995. El Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, comprende los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público, Adquisiciones y Auditoría, y con esta disposición se comienzan a sentar las bases para su implementación; sin embargo, en ese momento no existía un instrumento legal superior (ley que

del 28 de julio al 1° de agosto del 2003, y organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

* Informe final presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica,

** Luis Manuel de Jesús Estrada Ronquillo, Contraloría General de Cuentas; Carlos Alfonso Valenzuela Perdomo, Carlos Rafael Tercero Muxí, Alfredo Chavac Cujcuj, Ministerio de Finanzas Públicas.

mediante decreto emite el Congreso de la República), que fuera de observancia general por todas las instituciones del sector público, para que se desarrollara.

El Congreso de la República, a través del Decreto N° 101-97 emite la Ley Orgánica del Presupuesto, que contiene todos los elementos de la administración financiera, y en 1998, se implanta el medio informático que contiene el Sistema de Contabilidad Integrada, SICOIN, con un nuevo *software*, involucrando a las instituciones del Gobierno Central, que son los ministerios y secretarías, y que dependen del Organismo Ejecutivo.

En la actualidad el SIAF-SAG se está implementando en 45 municipalidades, y está por entrar a operar el sistema con una sola base de datos, con tecnología de "N Capas" en las instituciones del Gobierno Central, lo que permitirá hacer las operaciones vía Internet, y contar con información en tiempo real.

El ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del Presupuesto son los organismos del Estado, las entidades descentralizadas y autónomas, las empresas públicas, y las demás instituciones del sector público.

Sistema Integrado de Administración Financiera y Control

Se comprende como el macro-sistema compuesto por el SIAF, (conformado por los subsistemas de

Presupuesto Público, Contabilidad Gubernamental, Tesorería Nacional, Crédito Público y Adquisiciones, y a pesar de que no incluye expresamente al Sistema de Recaudación de Ingresos Fiscales, será capaz de comunicarse con él y con todos ellos, por medios electrónicos), y el Sistema de Auditoría Gubernamental, SAG. Tiene por objeto disponer de información financiera útil, oportuna y apta para la toma de decisiones; así como que sea transparente y facilite el proceso de control y rendición de cuentas, bajo los principios de centralización normativa y una desconcentración operativa en la administración financiera del Estado, contemplando normas de eficacia, eficiencia, economicidad, y contribuir a consolidar las cuentas nacionales, para poner a la administración pública al servicio de la sociedad, y hacer a los funcionarios y servidores públicos responsables de sus actos.

Conformación del sector público guatemalteco

Según el Sistema de Cuentas Nacionales, pertenecen al sector público de la economía todas las instituciones que desarrollan actividades y funciones que corresponden al Estado, o son asumidas por éste, así como los órganos y entes que son propiedad del mismo. A continuación se presenta la clasificación institucional del sector público, de acuerdo con el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.

Sector Público No Financiero

Administración Central

- Gobierno Central
 - Organismo Legislativo (autónomo)
 - Organismo Judicial (autónomo)
 - Organismo Ejecutivo (Presidencia de la República) Ministerios y Secretarías
 - Contraloría General de Cuentas
 - Procuraduría General de la Nación
 - Ministerio Público
 - Tribunal Supremo Electoral (autónoma)
 - Corte de Constitucionalidad (autónoma)
 - Procuraduría de los Derechos Humanos (autónoma)
 - Registro de la Propiedad Inmueble (autónoma)
 - Instituto de la Defensa Pública Penal (autónoma)
- Entidades Descentralizadas no Empresariales
- Entidades Autónomas no Empresariales
- Instituciones de Seguridad Social

- Empresas Públicas Nacionales
- Empresas Públicas Municipales
- Gobiernos Locales (Municipios)

Sector Público Financiero

- Instituciones Financieras del Gobierno Central
- Instituciones Financieras Municipales

Instancia de aprobación del presupuesto

La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es aprobada por el Organismo Legislativo, aunque su nombre indica General, deberían estar involucradas todas las instituciones del sector público, lo que en la realidad no se aplica. Este Organismo aprueba el Presupuesto del Ejecutivo, como se indica en la clasificación anterior, así como el de la Contraloría General de Cuentas y Procuraduría General de la Nación, estas dos últimas instituciones son autónomas. El de las otras instituciones del Gobierno Central identificadas como autónomas, se considera como transferencia de asignaciones dentro de algunos ministerios específicos, y su presupuesto lo aprueba la Autoridad Superior de cada institución.

El Organismo Ejecutivo (representado por el Presidente de la República), aprueba el presupuesto de las Entidades Descentralizadas no

Empresariales, de las Instituciones de Seguridad Social, de las Empresas Públicas Nacionales y de las Instituciones Financieras del Gobierno Central.

El resto de instituciones gozan de autonomía por lo que su autoridad superior aprueba el presupuesto, aunque como se indicó, el aporte de recursos para funcionar aparece como una transferencia de asignaciones en el Presupuesto General.

Organismos involucrados en el SIAF

Con la implantación del SIAF se plantearon dentro de sus objetivos los siguientes: saneamiento de las finanzas públicas, transparencia en las operaciones presupuestarias y mejorar la calidad del gasto público.

En ese contexto entre los poderes del Estado que corresponden a los organismos involucrados está el Ejecutivo, que de conformidad con la Constitución Política de la República, le compete someter al Congreso de la República con no menos de 120 días de anticipación a la fecha en que comenzará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto (Artículo 183, literal j), y administrar la Hacienda Pública con apego a la ley (Artículo 183, literal q). Generalmente el Ministerio de Finanzas Públicas entrega el Proyecto de Presupuesto el 2 de setiembre de cada año.

El Organismo Ejecutivo por medio de Acuerdo Gubernativo, es el responsable de aprobar el presupuesto de las entidades descentralizadas, según lo establecido en el Artículo 39, de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Al Legislativo (Congreso de la República) de conformidad con la Constitución Política de la República, Artículo 171, literal b) le corresponde aprobar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, a más tardar el 30 de noviembre de cada año.

De acuerdo con la Constitución Política, Artículo 232, y con su Ley Orgánica (Decreto N° 31-2002), la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica y descentralizada, que goza de independencia funcional, técnica y administrativa, con funciones fiscalizadoras, de los ingresos y egresos, y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado, o que haga colectas públicas y dentro de sus atribuciones está ser el rector del órgano gubernamental. Se vinculará directamente con el SIAF, cuando finalice de implementar el SAG.

El Organismo Ejecutivo tiene vinculación directa con el SIAF, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, quien es el ente rector del Sistema y de él dependen la Dirección Técnica del Presupuesto, la Dirección de Contabilidad del Estado, la Tesorería

Nacional y la Dirección de Crédito Público, cada uno, rector en su especialidad.

El Organismo Legislativo como aprobador del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, debería también estar directamente vinculado en el Sistema.

El presupuesto

Previo a definir el término presupuesto, es necesario mencionar que para el caso de Guatemala, la Constitución Política de la República establece que es obligación del Estado garantizarle a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, y debe velar por la salud y la asistencia social de todos los residentes. También desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes, a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.

Por lo anterior, también el ciudadano tiene obligaciones, y una de ellas es contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley.

El centro de la pasantía está enfocada a la acción del Estado, la que se relaciona directamente en una de sus partes con el presupuesto, por lo que para tal efecto se presentan algunas definiciones de este término.

- Es una estimación anticipada de ingresos y egresos para un fin y período determinados.
- Es un instrumento de asignación de recursos para producir bienes y servicios, descansa en una construcción lógica, y debe tener coherencia interna y externa.
- Es un instrumento de política fiscal, que traduce en realizaciones los propósitos de un gobierno o administración.

Fases del proceso presupuestario

Formulación

La Constitución Política establece que el presupuesto deberá incluir la estimación de todos los ingresos a obtener, y el detalle de los gastos e inversiones por realizar. También que los organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos cuando la ley lo establezca, y deberán enviarlos obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración.

La Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto N° 101-97, regula las etapas de formulación, ejecución y liquidación, y las normas correspondientes.

De conformidad con el Reglamento de la ley citada, Acuerdo

Gubernativo N° 240-98, el Ministerio de Finanzas Públicas, en coordinación con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, emitirán las políticas presupuestarias y los lineamientos para la formulación del presupuesto para el ejercicio fiscal que corresponda.

Dentro de las actividades que se realizan para este propósito están las siguientes:

- Elaborar escenarios macroeconómicos, y definir techos presupuestarios globales e institucionales.

Participan el Ministerio de Finanzas Públicas (ente rector del proceso presupuestario) a través de la Dirección Técnica del Presupuesto; la Dirección de Crédito Público; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (planificador); el Banco de Guatemala (Banco Central), y la Superintendencia de Administración Tributaria (recaudador).

- Se elabora la política y normas presupuestarias para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto.

Este instrumento contiene las orientaciones sectoriales priorizadas y los lineamientos que servirán de base, para que las entidades formulen propuestas presupuestarias en general, y proyectos de inversión pública en particular.

- Se habilita la herramienta informática para capturar la información cuantitativa y cualitativa, que sustenta el presupuesto de cada institución.
- Recepción y análisis de los anteproyectos. El 15 de junio de cada año se recibe el anteproyecto y se procede a realizar el análisis correspondiente a nivel de Dirección Técnica del Presupuesto, Despacho del Ministro de Finanzas Públicas, Gabinete Económico (Vicepresidente de la República, Ministros de Agricultura, Economía, Finanzas Públicas, Secretario de Planificación y Representante de la Banca Central) y Junta de Gabinete.
- Elaboración de Proyecto de Presupuesto. Una vez concluida la etapa anterior, se elabora el Proyecto de Presupuesto y se presenta a más tardar el dos de setiembre de cada año, al Congreso de la República para que éste inicie su análisis, discusión y aprobación.

En esta fase se invita a participar a los diputados de la Comisión de Moneda y Finanzas, por ser los que emiten el dictamen para someterlo a consideración del Pleno, para hacer transparente el proceso. Durante mucho tiempo se ha tratado de buscar este acercamiento entre los miembros de la comisión y los diputados del Pleno, para viabilizar el proceso; sin embargo, no se ha logrado obtener una respuesta positiva.

Discusión y aprobación

Una vez entregado el Proyecto de Presupuesto al Congreso de la República, al interior del mismo se realizan las siguientes actividades:

- La Comisión de Finanzas y Moneda lo analiza, para emitir el dictamen correspondiente.
- Esta Comisión convoca al Ministro de Finanzas Públicas para conocer y discutir los criterios técnicos, que sirvieron de base para su formulación.
- Si lo considera conveniente, convoca a las instituciones para contar con más elementos de juicios, que permitan sustentar las asignaciones que se analizan.
- Con el dictamen respectivo lo traslada al Pleno del Congreso para someterlo a discusión. Después de tres lecturas, se le hacen las últimas modificaciones, y es aprobado o improbadado, 30 días antes de finalizar el ejercicio fiscal.

No obstante que el Organismo Legislativo es el ente superior de aprobación del presupuesto para el Gobierno Central, en ningún momento se involucra directa o indirectamente dentro del SIAF. En la actualidad se han realizado esfuerzos para instalar terminales en dicho organismo, ya que se considera necesario que conozcan en tiempo real el proceso de formulación y ejecución, pero éstos no han tenido el efecto deseado, debido al

poco interés de sus miembros por conocer el sistema informático, para poder ingresar y conocer los distintos módulos del sistema e información que produce. Actualmente por parte de los entes rectores, se está realizado un programa de capacitación para hacerlos partícipes del proceso.

Ejecución

Inicia con la apertura del presupuesto en sus distintas cuentas; es decir, a nivel de ingresos y egresos, para poder comenzar a comprometer el gasto, devengarlos y finalmente pagarlo, esta actividad comienza el primer día hábil de enero y concluye el 31 de diciembre del mismo año.

De las cuotas financieras

Las cuotas para los distintos momentos, compromiso, devengado y pago, se fijan de acuerdo a la percepción real de los ingresos y por institución, grupo de gasto y fuente de financiamiento. Esta función compete al Comité para la Programación de la Ejecución Presupuestaria, COPEP, que depende del Ministerio de Finanzas Públicas. Las cuotas financieras se asignan trimestralmente, y se operan mensualmente de acuerdo al plan de caja.

En esta actividad no participan ni el Congreso de la República, ni la Contraloría General de Cuentas.

De las modificaciones presupuestarias

Para flexibilizar el proceso presupuestario, se realizan modificaciones, las que permiten trasladar asignaciones de una institución a otra, autorizadas por Acuerdo Gubernativo (del Presidente de la República). El Ministro de Finanzas Públicas autoriza las transferencias entre las mismas asignaciones del Ministerio, cuando se modifican los renglones de salarios, se cambia la fuente de financiamiento y cuando hay traslados entre programas. En los casos no citados anteriormente, las modificaciones presupuestarias entre programas de un ministerio o institución pueden ser autorizadas al interior de éstas, por la autoridad superior e informar de lo actuado a la Dirección Técnica del Presupuesto.

En esta actividad no participa directamente, ni el Congreso de la República, ni la Contraloría General de Cuentas; sin embargo, la información de soporte se remite posteriormente a ambos organismos para su conocimiento e integración.

De las ampliaciones presupuestarias

En el caso del Gobierno Central y las entidades descentralizadas, siguen el mismo procedimiento de aprobación del presupuesto. (Ver Gráfico 1).

De la evaluación presupuestaria

Este proceso inició en enero de 1999, en cumplimiento de lo dispuesto

en los Artículos 9, 34 y 35 de la Ley Orgánica del Presupuesto y en el Artículo 22 de su Reglamento. Desde esa fecha se viene realizando una evaluación trimestral de la ejecución financiera, y de la producción física terminal de bienes y servicios de las instituciones del Gobierno Central.

Actualmente, se está desarrollando el tema de los indicadores de gestión financieros, con ellos se estima contar con una herramienta que contribuya a proporcionar información confiable y oportuna, para los funcionarios y ejecutivos que realizan la programación mensual y trimestral de cuotas financieras. Con la producción de indicadores de desempeño se espera medir el rendimiento de bienes y servicios institucionales, así como la correspondencia de éstos con las asignaciones financieras otorgadas.

De la liquidación del presupuesto

De conformidad con la Constitución Política de la República, el Organismo Ejecutivo mediante el ministerio respectivo (Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Contabilidad del Estado), formulará la liquidación del presupuesto anual y lo someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas, dentro de los tres primeros meses de cada año, y ésta emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación.

Este instrumento legal establece también que, los organismos,

entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, presenten al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación presupuestaria correspondiente.

Caso de Costa Rica

Antecedentes

Dentro del contexto de la reforma del Estado, el Ministerio de Hacienda con el apoyo del Banco Mundial, BM, para realizar una reforma presupuestaria inició gestiones durante los noventas, que culminó con el desarrollo del Sistema Integrado de la Gestión Financiera, SIGAF, en 1998 y su implantación como sistema a partir del 2003.

La modernización del sistema presupuestario y financiero del Gobierno Central de Costa Rica tiene sus antecedentes en la Reforma Presupuestaria de 1992-1994, diseñada por funcionarios del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, con el apoyo financiero y técnico del BM, la que no fue ejecutada por razones de conveniencia política. De los estudios realizados para esta reforma se establecieron cinco grandes problemas relacionados con la gestión presupuestaria y financiera del Gobierno Central. Con base a estos resultados se procedió a realizar una reforma integral de la administración financiera, que cumpliera con los siguientes objetivos:

- Contar con un marco legal para la gestión financiera.
- Establecer una estructura organizativa funcional en el Gobierno Central, para dar el soporte a la gestión financiera.
- Contar con un sistema financiero integrado para mejorar la eficacia de la acción gubernamental, y facilitar su transparencia ante la sociedad civil.

Sistema Integrado de Gestión Financiera, SIGAF

Costa Rica ha venido trabajando en sistemas de administración financiera desde hace cuatro décadas, básicamente con sistemas informáticos y metodologías IBM; en ese sentido en la década de los noventas inició un proceso de cambio hacia una base tecnológica de mayor apertura con el entorno, y como parte de las orientaciones del marco conceptual de la reforma financiera, para tal efecto se observaron las experiencias sobre el tema en Argentina y España. Actividades que se concretizaron en 1996 con el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera, contando con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, definiendo dos orientaciones determinantes en este proyecto: la centralización normativa y la desconcentración operativa; los objetivos específicos del programa se definieron en tres áreas básicas: Gestión, Normativa y de Sistemas de Información.

El proceso de revisión, análisis y prueba del nuevo Sistema de Administración Financiera, concluyó en 1998, período que coincidió con un cambio administrativo en el Poder Ejecutivo, situación que incidió en que el SIGAF fuera autorizado hasta inicios del 2003, éste encuentra su base legal en el Artículo 125, de la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos.

Conformación del sector público de Costa Rica

A continuación se presenta la clasificación institucional del sector público:

Sector Público No Financiero

Administración Central

- Poder Legislativo

La Asamblea Legislativa y sus organismos auxiliares

- Comisiones permanentes y especiales

- Contraloría General de la República, CGR

- Entidades Descentralizadas no Empresariales

- Entidades Autónomas no Empresariales

- Entidades Autónomas Empresariales

- Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS

- Empresas Públicas Nacionales

- Empresas Públicas Municipales

- Gobiernos Locales (Municipios)

- Defensoría de los Habitantes

- Poder Ejecutivo

- Presidencia de la República

- Ministerios (19)

- El Consejo de Gobierno

- El Consejo de Coordinadores Sectoriales

- Poder Judicial

- Corte Suprema de Justicia

- Corte Plena

- Tribunal Supremo de Elecciones

Sector Público Financiero

- Gobierno Central

- Empresas Públicas* Financieras

- Contraloría General de la República, CGR

- Instituciones Financieras Municipales

Instancia de aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios

El Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario es aprobado por la Asamblea Legislativa. El primero deberá ser sometido a conocimiento del Congreso a más tardar el 1° de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá ser aprobada antes del 30 de noviembre del mismo año.

El Presupuesto Ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestarios podrá exceder el de los ingresos probables.

Estas mismas regulaciones son aplicables a las municipalidades, instituciones autónomas y descentralizadas; sus presupuestos son aprobados por la CGR; asimismo, el de ésta por la Asamblea Legislativa, al igual que las liquidaciones de esta institución, y de las autónomas y descentralizadas.

Organismos involucrados en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera, SIGAF

La reforma financiera de Costa Rica tenía como propósito solventar los problemas fundamentales del modelo organizacional del Ministerio

de Hacienda, y de las oficinas financieras ministeriales, las deficiencias normativas, las metodologías de trabajo y la articulación de la política presupuestaria con la económica. En tal sentido los objetivos de esta reforma fueron definidos para resolver las deficiencias y modernizar la gestión presupuestaria y financiera, sobre el fundamento de reformas organizativas, cambios normativos y la adopción de tecnología informatizada de punta.

Como resultado de estas acciones se gestionaron ante la Asamblea Legislativa los proyectos de ley respectivos, que concluyeron con la aprobación de las siguientes normativas legales: Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre del 2001; se le hicieron reformas legales a la Ley del Equilibrio Financiero del Sector Público, Ley 6955 del 24 de febrero de 1984 y sus Reformas, también se cuenta con las disposiciones que establece la Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.

En el caso de Costa Rica generalmente para referirse al tema de administración financiera, y de las instituciones que están involucradas en el proceso de cambio, se habla de la Organización Financiera Básica del Estado para remitirse a las instituciones que integran el Gobierno Central, así como de las unidades administrativas que tienen bajo su responsabilidad la tarea de formulación, programación y ejecución del presupuesto; éstas contemplan los procedimientos

de contratación administrativa, pagos, contabilización de operaciones, control y evaluación del gasto.

La Organización Financiera Básica del Estado la integran:

- La Dirección General de Presupuesto Nacional.
- Tesorería Nacional.
- Contabilidad Nacional.
- Proveeduría Nacional.

Para el caso de las demás entidades, como lo son las empresas públicas, descentralizadas y municipalidades, cada una de ellas cuenta dentro de la organización, con sus respectivas áreas administrativas y económico-financieras.

Para el logro del objetivo general de la reforma del Sistema de Administración Financiera de Costa Rica, se definieron tres objetivos específicos, enmarcados dentro de las siguientes áreas medulares:

- De Gestión:

Contempla los aspectos que se detallan:

- De mejorar los aspectos propios de la administración financiera, que permitan buscar la eficiencia y la eficacia de la utilización de los recursos públicos.
- El rediseño e implantación de una estructura organizacional, integrada y capaz

de cumplir con las funciones recomendadas.

- La capacitación como una herramienta del desarrollo gerencial del recurso humano, involucrado en la administración financiera del Estado.

- Normativas:

Pretende:

- Proponer y promover las gestiones necesarias para que se logre una nueva Ley Marco de Administración Financiera, moderna y flexible que se ajuste al desarrollo cambiante de los sistemas informáticos.
- Someter y dar seguimiento a la aprobación de reglamentos complementarios, que requiera la aplicación de la nueva legislación de administración financiera.
- Promover la divulgación de las nuevas normativas.

- Sistemas de Información:

Consideró el desarrollo conceptual de un Sistema Integrado de Administración Financiera, que tuviera como características la utilización de tecnología moderna, con una concepción de un sistema integrado, confiable y seguro (física y lógicamente), capaz de generar información oportuna y transparente que permita una rápida toma de

decisiones, y al mismo tiempo una eficiente ejecución presupuestaria ajustada a la nueva legislación.

Del presupuesto

Los cambios legales efectuados fueron resultado de la necesidad de elaborar un presupuesto público ajustado, y coordinado a la programación macroeconómica y fiscal del país. Esta política contempla restricciones financieras en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de los ministerios e instituciones del Estado.

Los anteproyectos de presupuesto deben ser preparados conforme el comportamiento de las variables macroeconómicas, y de los escenarios fiscales elaborados, así como de conformidad con la meta prevista del déficit fiscal, ello permite definir los montos de límite de gasto para cada uno de los ministerios. Con esta política se pretende reducir la brecha entre las asignaciones presupuestarias y la disponibilidad real de recursos del Gobierno Central.

Fases del proceso presupuestario

En lo que corresponde al tema de programación y formulación de los anteproyectos de presupuesto, desde que se inició el proceso de modernización en 1996-1998, se han logrado significativos avances, que han

permitido depurar los instrumentos técnicos y metodológicos que emplean los ministerios para la preparación de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, en esta nueva versión deben explicitar la misión, objetivos institucionales y estratégicos, permanentes y con detalle de los productos esperados, como resultado de su gestión, para lo que es necesario el establecimiento de metas físicas de producción terminal, y la integración de indicadores de desempeño de la gestión institucional.

De la formulación

Dentro del proceso de modernización, una de las acciones tomadas a partir de 1999, fue la de revisar las estructuras programáticas de los ministerios, con el objetivo de que en la elaboración del Proyecto de Presupuesto del 2000, contemplara una adecuada definición de los programas presupuestarios, y de sus respectivas metas de producción terminal. Esta acción pretendía que en un futuro próximo se establecieran las bases para contar con los elementos técnicos necesarios que permitieran una asignación de recursos institucionales, así como un proceso adecuado para fortalecer la rendición de cuentas.

Las medidas anteriores sirvieron de base para mejorar sustantivamente la programación de la Ley de Presupuesto, también permitieron establecer una mayor precisión en las herramientas para consolidar el proceso de evaluación de la ejecución presupuestaria y de la gestión pública, el que es reciente y novedoso, y está basado en

una programación de recursos acorde a las metas de producción terminal congruentes con las políticas y prioridades gubernamentales de las instituciones del Estado.

El proceso de formulación presupuestaria está a cargo de la Dirección General de Presupuesto Nacional, por intermedio de su Sección de Ingresos, del Departamento de Formulación, Evaluación e Ingresos. Se inicia con la estimación de los ingresos que se esperan recaudar para el ejercicio fiscal a programarse, por medio de la aplicación de métodos estadísticos, analizando el presupuesto a nivel macro y por rubro específico de ingresos, tomando como base la información sobre volúmenes de producción elaborados por la Administración Tributaria y la Contabilidad Nacional. Estos estudios se efectúan dos veces al año, en abril y junio. Con las cifras proyectadas de junio, las series estadísticas de las liquidaciones presupuestarias de los dos últimos años, el índice de inflación esperado, el alza en las tarifas de servicios públicos y otros factores similares, la Comisión Interinstitucional de Ingresos, integrada por funcionarios de la CGR, el Banco Central de Costa Rica, MIDEPLAN, y el Ministerio de Hacienda, analiza y discute la estimación de egresos, y determina los grandes renglones hacia donde irán dirigidos los gastos del Gobierno Central.

Con base a este análisis, se emite una circular donde se expresan los lineamientos o normas que regirán para la formulación presupuestaria de las instituciones del Gobierno Central, e incluye los límites de gasto por

institución, también conocidos como techos presupuestarios, que las instituciones deberán contemplar para la presentación de su Anteproyecto de Presupuesto, el que debe ser entregado a más tardar el 1° de junio de cada año. Desde ese momento se inicia el proceso de revisión de los anteproyectos, ajustes a los mismos y elaboración del Proyecto de Presupuesto, que no es más que la consolidación del presupuesto gubernamental. Una vez concluido, el Ministerio de Hacienda es el responsable de remitir y entregar el Proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa, este acto se realiza el 1° de setiembre de cada año.

Discusión y aprobación

El acto de entrega del Proyecto de Presupuesto, por parte del Ministerio de Hacienda, es un evento en el que participan las principales autoridades del ministerio, y se hace oficialmente a los Presidentes de la Asamblea Legislativa y de la Comisión de Asuntos Hacendarios, posteriormente este instrumento es trasladado a la Subcomisión de Asuntos Hacendarios, que es la responsable de efectuar el estudio respectivo, y cuenta con un mes para realizarlo. El estudio finaliza con la emisión de un dictamen de aprobación y pasa al Plenario para su discusión el 1° de noviembre, el que debe ser aprobado a más tardar el 29 del mismo mes, durante ese período de discusión en el Pleno, el Proyecto de Presupuesto puede tener modificaciones. Una vez sancionado el proyecto, se convierte en Ley de

Presupuesto, la que es refrendada por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda en el transcurso del mes de diciembre, y ejecutarse a partir del 1° de enero del siguiente año.

Ejecución

Este proceso consiste en que el Ministerio de Hacienda, con base en la Ley de Presupuesto promulgada, gire las instrucciones correspondientes a la Tesorería Nacional y a la Oficina de Control Presupuestario de ese Ministerio, que son los entes responsables de establecer las prioridades de gasto, especialmente en lo que se refiere al pago de salarios, pensiones, compromisos claves del gobierno y de la deuda. En cuanto a los gastos de inversión y de operación, se negocia con las instituciones y poderes, una programación trimestral del gasto, sin que sea necesariamente riguroso, con respecto a las asignaciones planificadas.

De las cuotas financieras

El objeto de esta fase es mantener el equilibrio, entre los ingresos efectivamente percibidos por el Gobierno Central y la programación de los gastos autorizados en la ejecución del Presupuesto. Para ello la Dirección General del Presupuesto Nacional, conjuntamente con la Tesorería Nacional, preparan una programación que servirá de base para elaborar las Cuotas de Gasto.

De las modificaciones presupuestarias

En un ejercicio fiscal pueden darse de dos tipos:

- Las de orden interno dentro de los presupuestos aprobados a las instituciones del Gobierno Central, que bien pueden ser entre programas de una institución o de transferencia de recursos de una a otra; operaciones que son aprobadas por el organismo ejecutivo.
- Las de presupuestos extraordinarios o ampliaciones presupuestarias, que se refieren a las modificaciones de la Ley del Presupuesto Nacional, requieren la aprobación de la Asamblea Legislativa para concretarse.

De la evaluación presupuestaria

Respecto al sistema de evaluación presupuestaria dentro de la información obtenida, se pudo establecer que el SIGAF, cuenta con reportes que permiten la evaluación financiera institucional, y se está trabajando en la elaboración de indicadores de desempeño institucional. En las distintas visitas realizadas a las instituciones parte del Sistema de Administración Financiera de Costa Rica, en todas se trató el tema de evaluación presupuestaria e indicadores de desempeño. Pero ninguna de ellas mostró información relacionada con lo que hacen, únicamente se limitaron a señalar que esta

información se prepara institucionalmente como una herramienta de uso gerencial, que mide el desempeño institucional y el cumplimiento de su política, de acuerdo a lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo.

De la liquidación del presupuesto

Conforme lo estipulado en el Artículo 181 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de enviar a la CGR la liquidación del Presupuesto Ordinario y de los Extraordinarios que se hubieran acordado, a más tardar el 1° de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; la CGR deberá remitir a la Asamblea Legislativa, junto con su dictamen de aprobación o improbación definitiva de las cuentas que corresponde, a más tardar el 1° de mayo siguiente.

Esquemas del Proceso Presupuestario en Guatemala

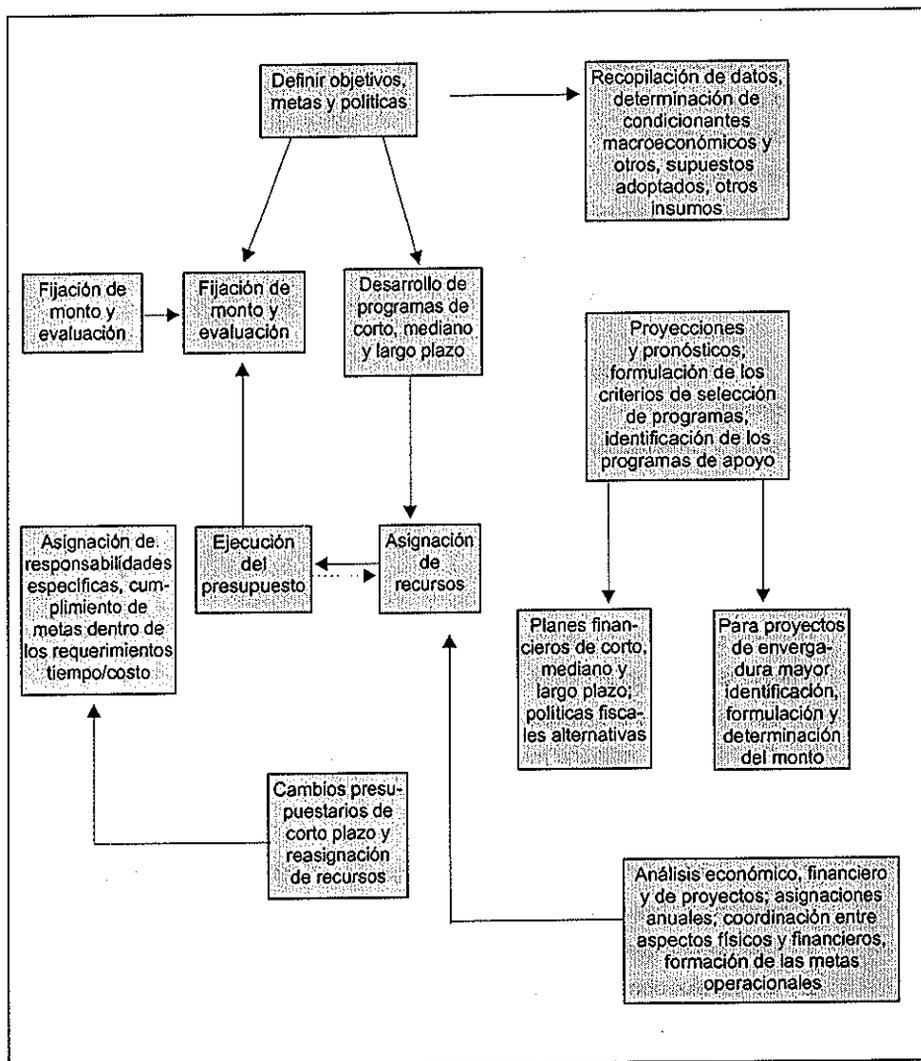
Al realizar un análisis del Gráfico 1, "Esquemas del Proceso Presupuestario", presentado como material de estudio en la Pasantía, y al observar la realidad del proceso presupuestario en Guatemala, se puede afirmar que se ajusta a la realidad nacional del proceso de planificación, programación, asignación, ejecución, reprogramación de recursos y de evaluación del "Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado". Con la salvedad de que algunos proyectos que se ejecutan, tienen un fuerte componente político y por lo tanto, se salen del procedimiento técnico normal.

En el Cuadro 1, se presentan las "Restricciones Económicas, Institucionales y Presupuestarias" de acuerdo al documento del Fondo Monetario Internacional, FMI, con lo que se puede comentar para el caso de Guatemala, lo siguiente:

GRÁFICO 1

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN GUATEMALA

ESQUEMA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO



Fuente: Traducción libre. A. Pemchard - *Government Budgeting and Expenditure Controls* - Fondo Monetario Internacional, FMI, 1983.

CUADRO 1

RESTRICCIONES ECONÓMICAS, INSTITUCIONALES Y PRESUPUESTARIAS

1. **Públicas económicas**
 - a. Objetivos sobre ingreso, empleo e inflación
 - b. Tipo de cambio
 - c. Política monetaria
 - d. Política fiscal
 1. Movilización de recursos
 2. Tasa de aumento del gasto público
 3. Gasto de inversión
 4. Subsidios
 5. Déficit del presupuesto
2. **Institucionales**
 - a. Consulta y coordinación entre niveles de gobierno
 - b. Coordinación dentro de cada nivel de gobierno
 - c. Aspectos políticos
 - d. Capacidad administrativa
3. **Presupuestarias**
 - a. Métodos de estimación de gastos e ingresos públicos
 - b. Flexibilidad de la acción fiscal
 1. Niveles de gasto comprometidos y ejecutados
 2. Posibilidad de instaurar nuevos tributos o modificar los existentes
 - c. Restricciones en el proceso de presupuesto
 1. Tiempo
 2. Disponibilidad de información: control financiero, financiamiento inadecuado
 - d. Administración financiera
 1. Inadecuada gestión temporal de recursos y pagos
 2. Sobrevaluación de costos
 3. Inflexibilidad en el uso de recursos
 - e. Restricciones de personal

Fuente: *Idem* Gráfico 1.

Políticas económicas

Para la elaboración del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, de los incisos tratados no se contemplan los temas de política monetaria y empleo para la elaboración de los escenarios macroeconómicos.

Institucionales

En cuanto a los aspectos de tipo institucional, puede decirse que para la formulación del Proyecto de Presupuesto y la aprobación del mismo, se cumplen todas las restricciones enumeradas en mayor o menor grado de aplicación.

Presupuestarias

Los cinco grandes enunciados, que ilustran el esquema, son parte del proceso de formulación del Proyecto de Presupuesto que se presenta al Congreso de la República para su consideración, análisis y aprobación.

En el Gráfico 2, "Pasos Organizacionales en la Formulación Presupuestaria", en términos generales, para el proceso de formulación se observan en su totalidad.

El Gráfico 3 denominado "Enfoques para el Análisis Presupuestario" presenta dos grandes apartados:

- Enfoques Económicos y Enfoque de Utilidad Marginal o Elección Pública.

- Enfoques Organizacionales y de Procesos.

En buena medida, se cumplen estos enfoques en el proceso de formulación y aprobación presupuestaria.

En el Gráfico 4, "Proceso de Implementación Presupuestaria", el proceso de implementación y ejecución del presupuesto se enmarca dentro de los términos del mismo.

¿Qué se observó del Sistema Integrado de Administración Financiera de Costa Rica y cómo se aplica en Guatemala?

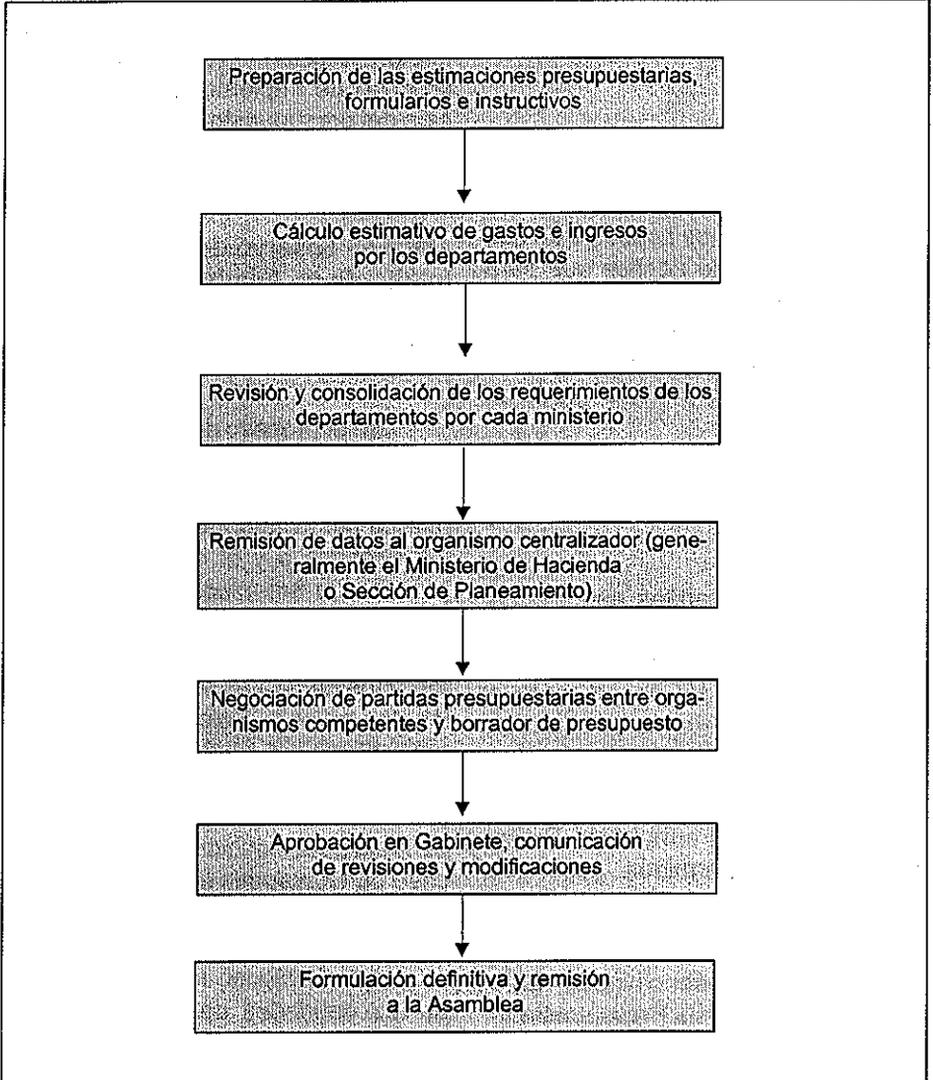
En el proceso de formulación del Presupuesto Nacional, de acuerdo a lo observado en el campo y al seguimiento del mismo, que se preparó en los Gráficos 5 y 6, que contienen el proceso de formulación presupuestario para Guatemala y Costa Rica, respectivamente; puede afirmarse que en términos generales son similares para los dos países. Solo se observa una gran diferencia, y se relaciona con el procedimiento de aprobación de los presupuestos de las entidades descentralizadas, debido a que para el caso de Guatemala éstos son aprobados por la Presidencia de la República; en Costa Rica por una disposición constitucional, los presupuestos de las entidades descentralizadas o autónomas son aprobados por la CGR.

En cuanto a la disposición constitucional de Costa Rica, sobre el

GRÁFICO 2

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN GUATEMALA

PASOS ORGANIZACIONALES EN LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

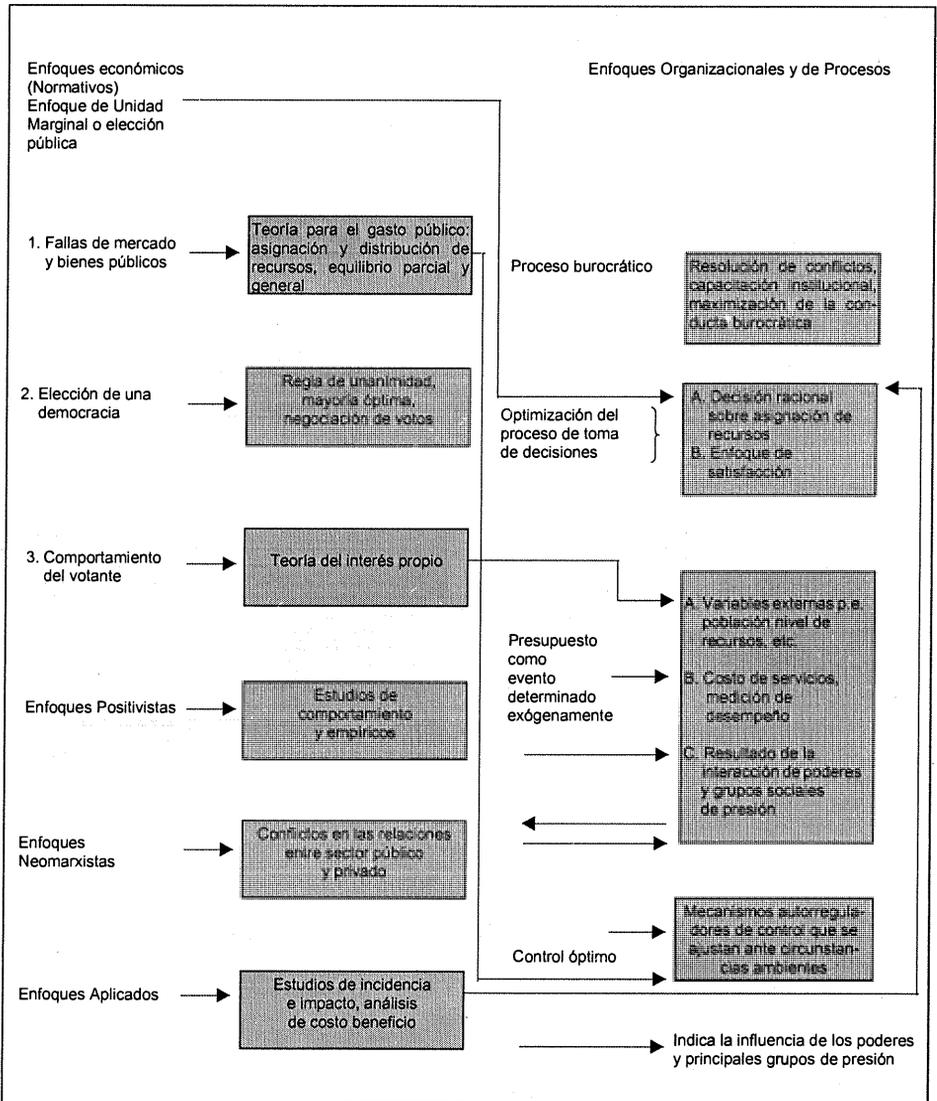


Fuente: Esquema del proceso presupuestario. ICAP, julio del 2003.

GRÁFICO 3

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN GUATEMALA

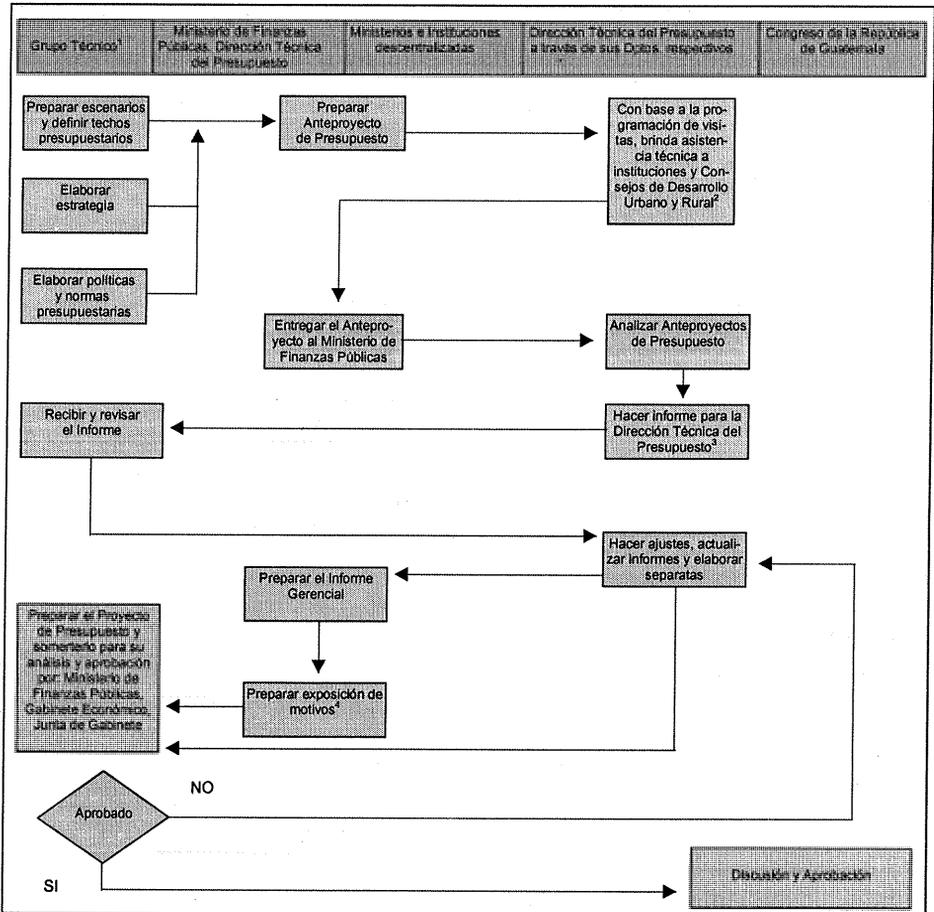
ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO



Fuente: *Idem* Gráfico 1.

GRÁFICO 5

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN GUATEMALA PROCESO DE LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA



Notas:

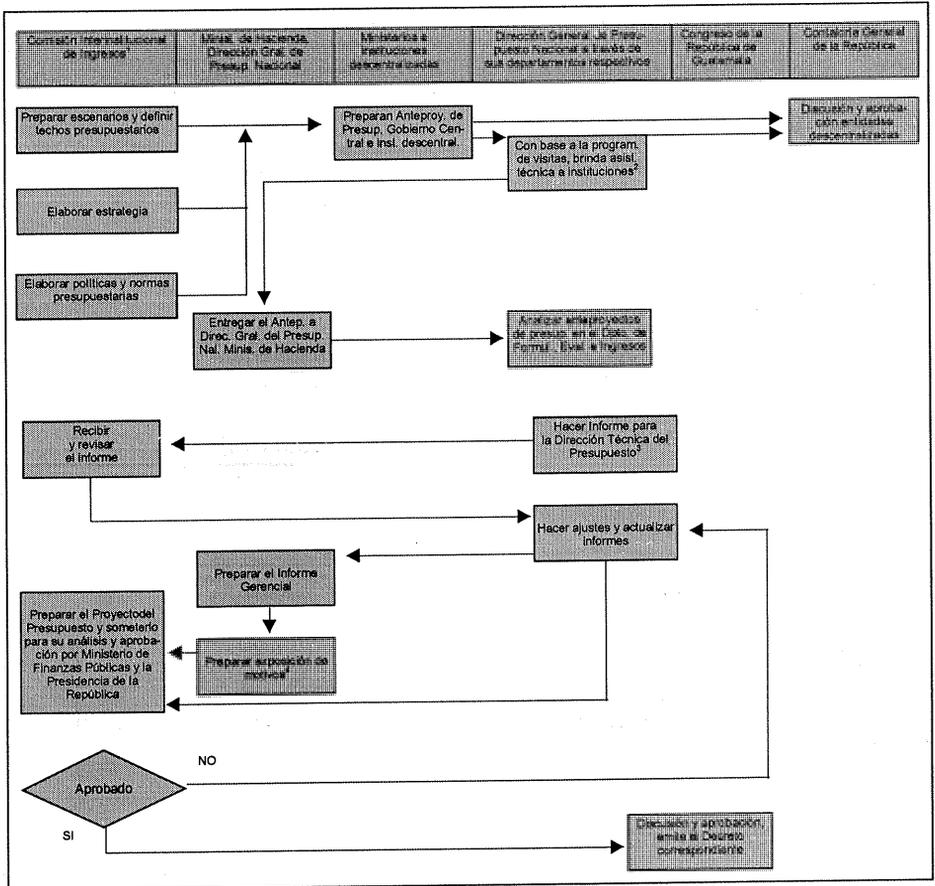
1. El grupo técnico está conformado por: Ministerio de Finanzas Públicas (Dirección Técnica del Presupuesto y Dirección de Crédito Público), SEGEPLAN y Banco de Guatemala.
2. La Asistencia Técnica está orientada a fortalecer la interpretación de políticas, normas y el uso de la herramienta informática.
3. El Informe contiene ajustes, observaciones y propuesta de asignaciones.
4. La Exposición de Motivos contiene una justificación del contenido del Proyecto de Presupuesto.

Fuente: Seminario Internacional sobre "Procesos Modernos de Presupuesto Público: Avances de los Sistemas de Administración Financiera", El Salvador, julio del 2001.

GRÁFICO 6

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA EN COSTA RICA

PROCESO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA



1. La Comisión Interinstitucional está integrada por: la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, y el Ministerio de Hacienda.
2. La Asistencia Técnica está orientada a fortalecer la interpretación de políticas, normas y el uso de la herramienta informática.
3. El Informe contiene ajustes, observaciones y propuesta de asignaciones.
4. La Exposición de Motivos contiene una justificación del contenido del Proyecto de Presupuesto.

Fuente: *Idem* Gráfico 5.

procedimiento de la aprobación de los presupuestos de las entidades descentralizadas y autónomas, recae en la CGR; se puede decir que esta institución fiscalizadora del Gobierno Central y de las entidades anteriormente citadas, actúa para este último caso en particular, con una doble función, debido a que por una parte aprueba el presupuesto y por la otra, debe fiscalizar el buen uso y aplicación de los recursos. Situación que podría dar ciertas dudas, sobre el buen juicio en el proceso de rendición de cuentas. Sin embargo, es importante resaltar, que este proceso se viene dando desde 1949, y que a la fecha no muestra mayores problemas, es más se habla sobre el buen desempeño institucional de las entidades descentralizadas y autónomas; la mayor crítica sobre la disposición legal, es relativa al superpoder que ejerce la CGR en el Sistema.

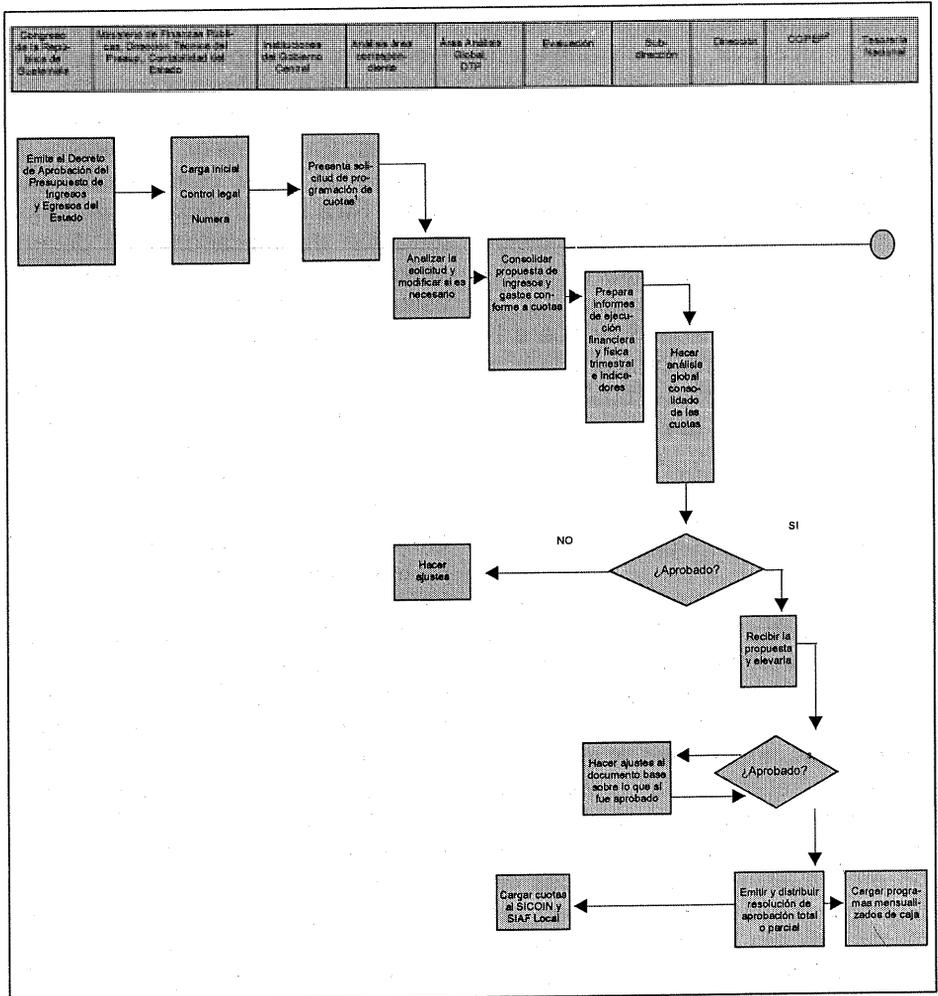
Otro tema que es importante resaltar dentro de este proceso, es que en Costa Rica el Plan de Gobierno de la actual Administración, se estructura posteriormente, por parte del MIDEPLAN, en el Plan Nacional de Desarrollo, el que sirve de base para el diseño de las políticas institucionales, y la formulación de los proyectos de presupuesto de las entidades del Gobierno Central. Para el caso de Guatemala, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, es quien prepara el Plan de Gobierno y coordina con las instituciones del Estado que los Planes Operativos Anuales, POA's, estén acordes a las políticas impulsadas por la Presidencia de la República.

En lo que se refiere al Proceso de Ejecución Presupuestaria y su respectiva evaluación, que se muestran en los Gráficos 7 y 8, en términos generales son bastante similares, y no muestran diferencias significativas, salvo en el tema de evaluación de la ejecución presupuestaria, que en Guatemala actualmente se están produciendo informes trimestrales y anuales. En el tema de Indicadores de Gestión se tiene conocimiento que Costa Rica está trabajando en la formulación de indicadores de desempeño, en tanto que en Guatemala se están desarrollando indicadores financieros de la ejecución presupuestaria.

En el Proceso de Ejecución Presupuestaria (Modificaciones Presupuestarias), presentadas en los Gráficos 9 y 10, también son bastante semejantes y se pueden diferenciar en dos grandes grupos, uno es el de las transferencias internas de las instituciones, en las que se trasladan recursos de un programa a otro, sin modificar el monto aprobado inicialmente a la institución, movimientos presupuestarios que requieren únicamente de la aprobación de la autoridad superior de la institución que lo solicita y de la Dirección Técnica del Presupuesto y del Ministerio de Finanzas Públicas; y el otro es el que se relaciona con los incrementos o decrementos presupuestarios de las instituciones, que en algún momento requieren de ampliación o reducción del presupuesto originalmente aceptado. Este tipo de modificaciones requiere de una aprobación por parte del Congreso de la República o Asamblea Legislativa, en Costa Rica estas

GRÁFICO 7

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN GUATEMALA PROCESO DE EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

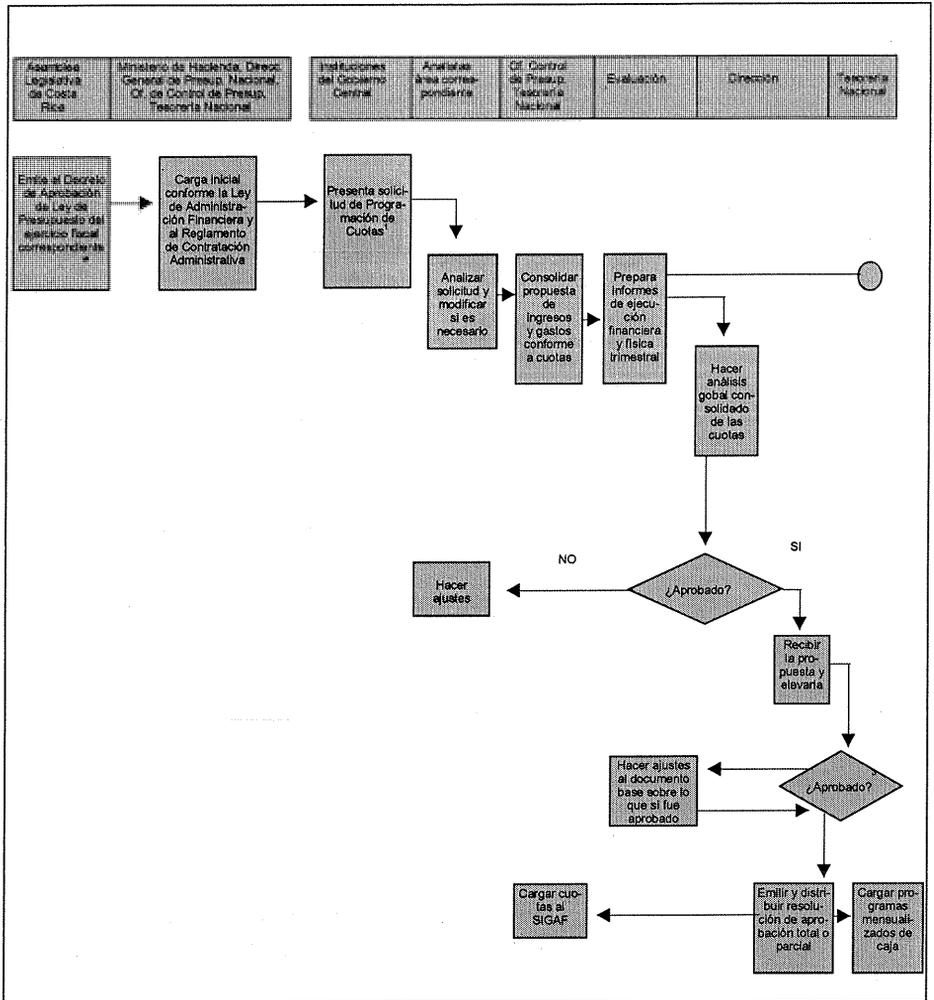


1. Se debe programar cómo se utilizarán las cuotas, acorde con la calendarización. Se hace trimestralmente.
2. Comité para la Programación de la Ejecución Presupuestaria, COPEP. Está conformado por el Viceministro de Egresos y la Unidad de Bonos, el Director Técnico del Presupuesto, Tesorero Nacional, el Director de la Contabilidad del Estado y el Director de Crédito Público.
3. Se ajusta un documento base que contiene los montos y fuentes de financiamiento por institución.

Fuente: *Idem* Gráfico 5.

GRÁFICO 8

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA EN COSTA RICA PROCESO DE EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA



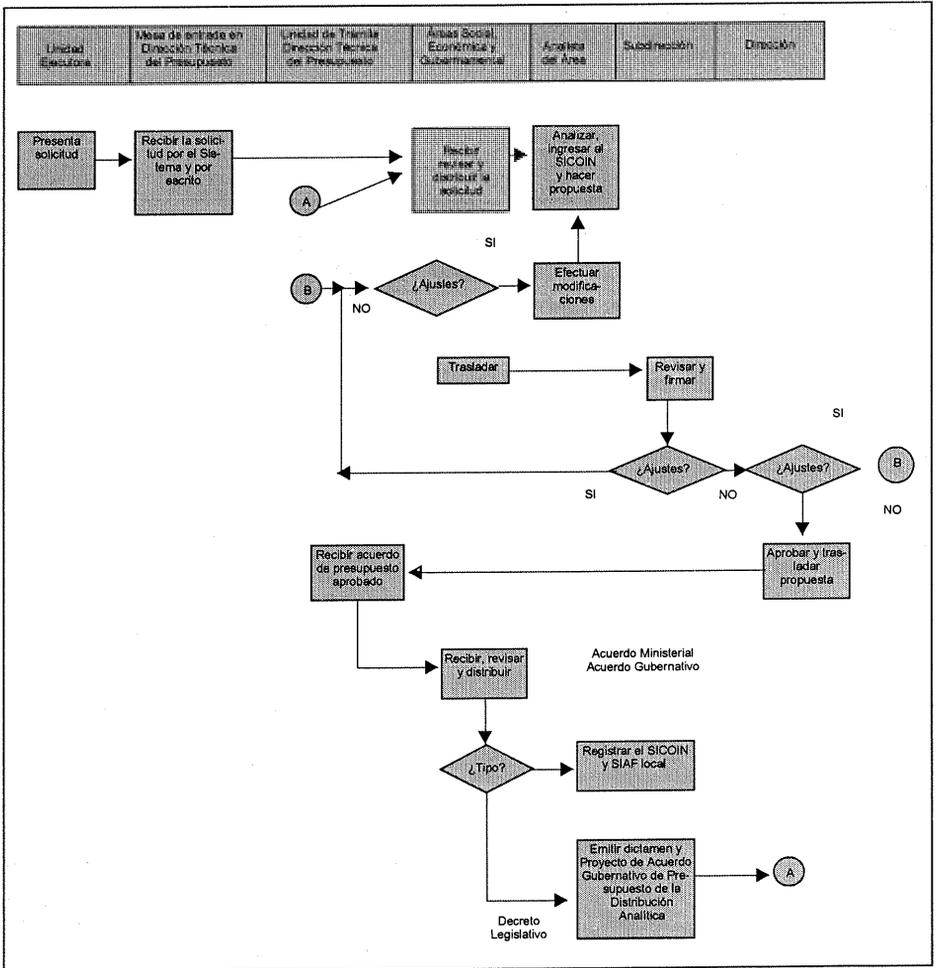
1. Se debe programar cómo se utilizarán las cuotas, acorde con la calendarización. Se hace trimestralmente.
2. La Dirección General de Presupuesto Nacional y la Tesorería Nacional preparan la Programación de Cuotas de Gasto.

Fuente: Idem Gráfico 5.

GRÁFICO 9

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA EN GUATEMALA

PROCESO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA (Modificaciones Presupuestarias)

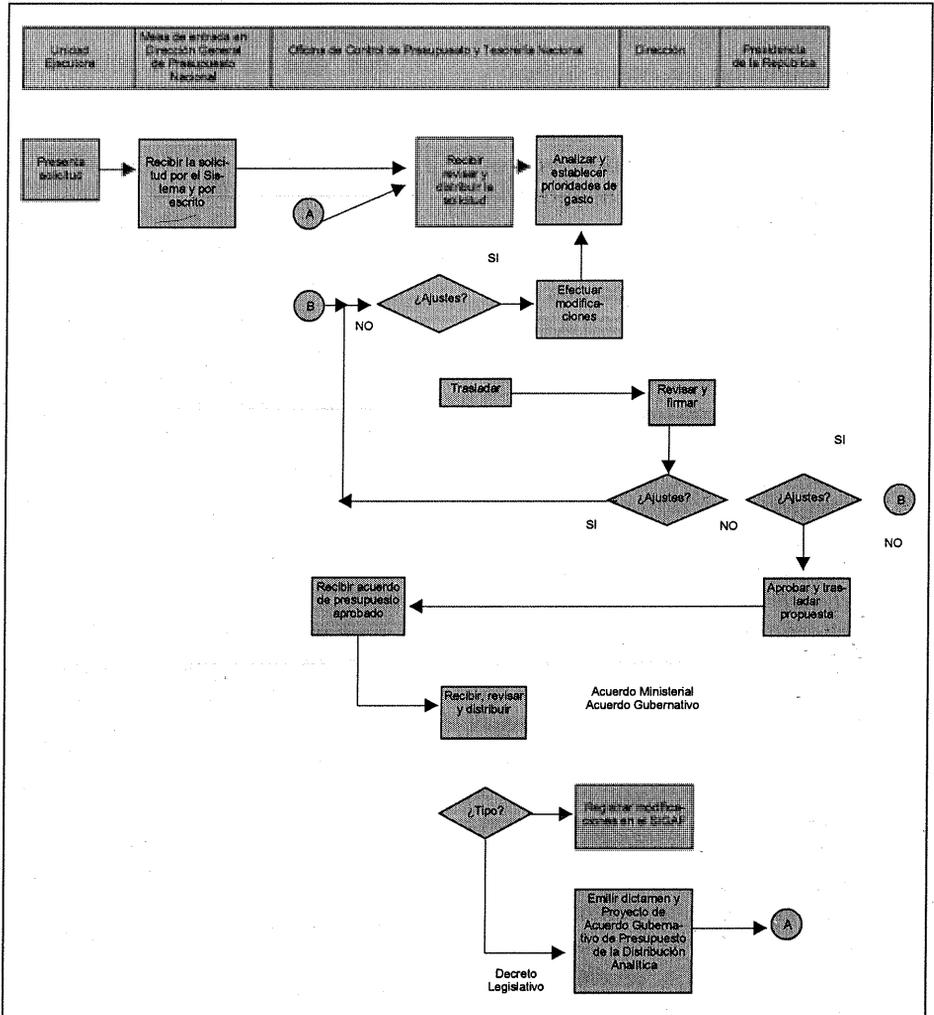


Fuente: *Idem* Gráfico 5.

GRÁFICO 10

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA EN COSTA RICA

PROCESO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA (Presupuestos Extraordinarios)



Fuente: Idem Gráfico 5.

modificaciones se conocen como "Presupuestos Extraordinarios".

Conclusiones

- Que con este tipo de programas de capacitación y por su trascendencia, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con la colaboración de la InWEnt de Alemania, está cumpliendo uno de los objetivos del Proceso de Integración Centroamericana.
- Dado que todos los países de la región Centroamericana cuentan con un Sistema Integrado de Administración Financiera, y que permite conocer por una parte, el grado de avance, logros y problemas que cada sistema presenta en la actualidad; que al tiempo que facilita un intercambio de ideas y procedimientos, dando la solución a los problemas o el desarrollo acelerado de los sistemas. Por la otra, el Programa del ICAP permite integrar una red regional de funcionarios responsables de los sistemas de integración financiera, que en el futuro hará posible la reciprocidad de tecnologías, procedimientos, informes, etc., en beneficio de la consolidación de un sistema de información a nivel regional.
- Que en términos generales el Sistema de Administración Financiero de Costa Rica, no fue

posible conocer su estructura, y por lo tanto, realizar una comparación con el Sistema de Guatemala, debido a que no se tuvo acceso al mismo durante la Pasantía, la que fue orientada principalmente a conocer los procesos y la interrelación de las instituciones públicas involucradas, que es tema analizado en esta oportunidad.

- En lo que se refiere al tema de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria e Indicadores de Gestión, se pudo observar que todas las instituciones comentan y hablan sobre él. Sin embargo, no se presentaron evidencias concretas de los trabajos que se vienen realizando al respecto, y de la consolidación de la información.

Recomendaciones

- Que el ICAP siga realizando este tipo de programas, que por su contenido y trascendencia coadyuvan a fortalecer y a hacer realidad el Proceso de Integración Centroamericana.
- Derivado del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", se realice un seminario específico para homologar a nivel regional la información del "Módulo Gerencial" de los sistemas financieros integrados. De esta forma se

contaría con información regional unificada y confiable.

- Dada la importancia del tema, sería recomendable que algunos tópicos de la Administración Financiera Integrada, se trataran exclusivamente en seminarios específicos, ya que con ello se obtendrían resultados positivos y concretos en el corto y mediano plazo.
- De ser posible el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organice un seminario o una sección específica dentro del actual Programa, dedicado exclusivamente al tema de Evaluación Presupuestaria, con el objeto de conocer qué se está haciendo sobre el tema de evaluación e indicadores de gestión, a nivel regional, de esta forma se podrán conocer los avances y limitaciones que se tienen, y de ser posible presentar las bases de una propuesta conjunta.

Bibliografía

- Aguilar Fong, Justo. Reformas del Estado y Modernización de los Sistemas de Gestión Financiera. La Experiencia Costarricense. ICAP.
- Avances de los Sistemas de Administración Financiera Integrada; Una Perspectiva Comparada. Compilación ICAP-DSE 2001.

Constitución Política de la República de Costa Rica

Duverger, Maurice. Hacienda Pública, ICAP.

Esquemas del Proceso Presupuestario. Programa de Pasantías para Profesionales de los Países Beneficiarios, ICAP-2003-08-22,

Experiencias del Nuevo Proceso Presupuestario en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Sectores Educación, Comunicaciones y Transporte. Compilación, ICAP-DSE 2000.

Irías Girón, Juan Miguel. Catálogo de Términos y sus Definiciones de Uso Común en Administración Financiera.

Ley Orgánica del Presupuesto de Guatemala, Decreto 101-97; Congreso de la República de Guatemala.

Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala; Presidencia de la República de Guatemala; Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas.

Procesos Modernos de Presupuesto Público: Avances de los Sistemas de Administración Financiera; Caso Guatemala. Seminario Internacional, San Salvador, El Salvador, 2001.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo No. 240-98; Presidencia de la República de Guatemala ◊