

El Salvador: la colaboración entre los Poderes del Estado en el marco de la gestión

Delegación de El Salvador**

financiera*

PUNTUALIZA BREVEMENTE LAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO EN TORNO AL PROCESO PRESUPUESTARIO, ABORDANDO COMPARATIVAMENTE ALGUNOS ASPECTOS DEL CASO COSTARRICENSE.

Colaboración entre los organismos involucrados en el Sistema de Administración Financiera Integrado, SAFI

Los mecanismos e instancias de colaboración y coordinación de los organismos e instituciones, que se interrelacionan en el proceso administrativo financiero de las instituciones del sector público en El Salvador, están determinados desde la Constitución de la República, ya que en ella

se establece que la Asamblea Legislativa, por medio de los diputados, aprobará el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Administración Pública, así como sus reformas; asimismo, establece que la fiscalización de la Hacienda Pública en general, y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de la Corte de Cuentas de la República; y que el Órgano Ejecutivo en el ramo correspondiente (Hacienda), tendrá la dirección de las finanzas públicas y

* 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, 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.

** Juan Neftalí Murillo Ruiz, Jorge Guillermo Estrada, Ministerio de Hacienda; Ricardo Enrique Herrera López, Corte de Cuentas de la República; Gerson Martínez, Asamblea Legislativa.

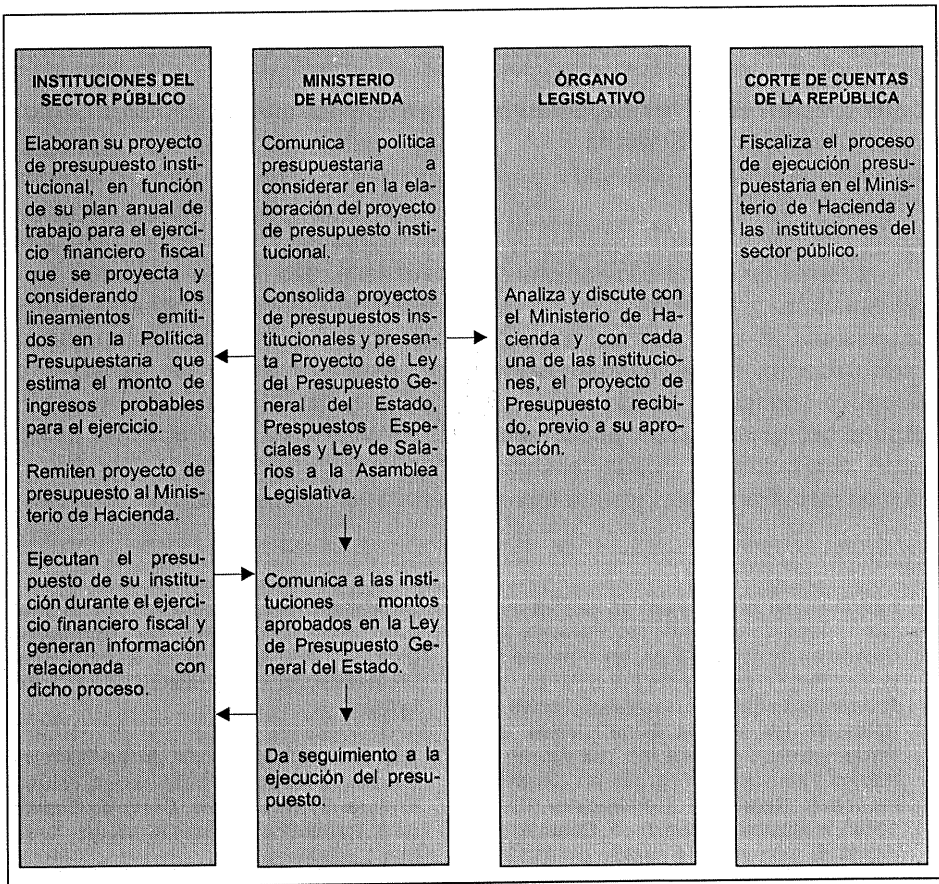
estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado.

Adicionalmente a las atribuciones conferidas en la Constitución de la República, se han desarrollado en leyes orgánicas, reglamentos,

manuales y demás disposiciones normativas, en las que se establece claramente la participación de cada una de ellas, que en muchos casos implican intercambio de información, documentos, autorizaciones, etc. A continuación se presenta un diagrama general que describe las principales instancias de coordinación entre las diferentes dependencias.

EL SALVADOR

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN EN TORNO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO



Situación actual del Sistema de Administración Financiera Integrado en El Salvador

Posterior a la aprobación de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, en diciembre de 1995, se inició un proceso de redefinición y ordenamiento de la gestión financiera del Estado, en ese sentido, a la fecha se cuenta con el marco legal y conceptual del SAFI; se ha institucionalizado el Presupuesto por Áreas de Gestión; se ha logrado la descentralización de los pagos en las instituciones; la gestión del crédito público se da con una participación directa del Ministerio de Hacienda; se han definido procesos únicos e integrados, y una nueva estructura organizacional para las Unidades Financieras Institucionales, UFI's.

Para el desarrollo de la aplicación informática el SAFI siguió un orden relacionado con el ciclo presupuestario, por lo tanto, desde julio de 1999 se puso en funcionamiento el Módulo de Formulación Presupuestaria en 24 instituciones del Gobierno Central y en 65 descentralizadas subvencionadas, de manera que los proyectos de presupuesto de esas instituciones se generan desde ese entonces haciendo uso de esta aplicación, lo que ha venido a reducir los tiempos de presentación y a estandarizar la metodología para su elaboración.

Asimismo, para la implantación de la aplicación informática SAFI en las UFI's, fue necesaria la contra-

tación de redes de comunicación (Fibra Óptica), que le permitiera a cada institución operar el aplicativo conectado a una base de datos centralizada (Cliente/Servidor) ubicada en el Ministerio de Hacienda.

El desarrollo de la Fase I del Módulo de Ejecución Presupuestaria, englobaba la Programación de la Ejecución Presupuestaria; es decir, las actividades desarrolladas por las instituciones para distribuir en los meses de un determinado ejercicio financiero fiscal, las asignaciones globales autorizadas en el Presupuesto General del Estado, así como la Autorización de los Compromisos Presupuestarios; este módulo fue implantado en igual número de instituciones a partir del proceso de ejecución presupuestaria del 2000.

En enero del 2001 se inició con la implantación de la Fase II de la Ejecución Presupuestaria, la que incluye el registro de las obligaciones por pagar y su devengamiento, los requerimientos de fondos, los pagos, conciliaciones bancarias y los cierres contables. El proceso de implantación se ha desarrollado en forma gradual; en primera instancia, se implantó en las 21 instituciones del Gobierno Central, y a partir de enero del 2003 en 33 instituciones descentralizadas del Sistema Nacional de Salud (hospitales) y dos empresas públicas.

Las fases descritas tienen como objetivo primordial garantizar el crédito presupuestario al contraer una obligación, y la disponibilidad de recursos financieros al momento de efectuar el pago de la misma;

situación que permite un mayor control en la ejecución de los recursos asignados a las instituciones en el Presupuesto Ordinario, Presupuesto Extraordinario de Reactivación Económica, Presupuesto Extraordinario de Inversión Pública, y los Fondos de Actividades Especiales.

Con la implantación de la aplicación informática SAFI, que considera la integración de todos los pasos del proceso de ejecución presupuestaria, desde que se elabora la programación, hasta que se efectúa el pago de las obligaciones, se ha logrado que los requerimientos de fondos que son presentados al Tesoro Público por las instituciones del Gobierno Central y las descentralizadas subvencionadas del Sistema Nacional de Salud, se generen con base a obligaciones reales, situación que significó un cambio importante con respecto al sistema que se utilizaba anteriormente.

En la actualidad, la Dirección General de Tesorería transfiere los recursos sobre la base de obligaciones reales y devengadas, así como anticipos de fondos, respaldados por un contrato u otro documento legal, con lo que se ha reducido la existencia de saldos ociosos en las cuentas bancarias de las instituciones, y por consiguiente, el costo financiero y la rigidez que se impone para el manejo de los recursos; asimismo, ha permitido que los trámites sean más ágiles y la asignación de recursos se haga con base a las necesidades y compromisos existentes en las instituciones, apoyando con esto al eficiente manejo de los recursos financieros y la Caja Fiscal.

Adicionalmente, con el propósito de optimizar aún más los procesos, se tomó la decisión de aprovechar la información registrada en el Sistema de Información de Recursos Humanos, SIRH, por las unidades responsables de la gestión de recursos humanos, y facilitar el trabajo de las unidades financieras institucionales, de manera que desarrolló el interfaz SIRH-SAFI, logrando que el registro del compromiso presupuestario y de las obligaciones correspondientes al pago de remuneraciones, sean cargadas en forma automática, tomando como base la información registrada por las áreas de recursos humanos.

La aplicación de este procedimiento ha permitido que las instituciones reduzcan en un 60 a 75% los tiempos promedio, destinados al registro de las obligaciones para el pago de las remuneraciones, además de garantizar mayor confiabilidad y consistencia en la información registrada en ambos sistemas.

La implantación del SAFI ha permitido contar con información oportuna para la toma de decisiones; facilitando a la Dirección General de Presupuesto la aplicación y seguimiento de mecanismos para el control de la Política de Ahorro del Sector Público, la que es un Decreto Ejecutivo emitido por la Presidencia de la República en el que se dictan medidas orientadas a la reducción del gasto público, esto ha sido posible gracias a que se dispone de un mayor control de las operaciones presupuestarias y de tesorería de las instituciones.

Asimismo, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental puede disponer con mayor oportunidad de los cierres contables de las instituciones, lo que ha permitido cumplir con las fechas establecidas en la Ley de Administración Financiera Integrada, AFI, además de que se han reducido considerablemente los plazos para realizar el proceso de cierre contable anual, situación que ha facilitado la preparación del informe correspondiente a la Liquidación del Presupuesto y del Estado Demostrativo de la Situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal, y cumplir con el plazo que establece la Constitución de la República para la presentación del mismo a la Asamblea Legislativa.

En materia de Inversión y Crédito Público, con la aprobación de la Ley AFI y su Reglamento, se logró ordenar, centralizar y disciplinar el proceso de endeudamiento del sector público. Esto ha permitido la elaboración de políticas de endeudamiento más claras, y se ha mejorado todo el proceso de gestión del financiamiento en los aspectos técnicos, administrativos y legales.

A partir de 1997, producto de una reforma a la Ley AFI, se incorporó todo el proceso de inversión pública al Ministerio de Hacienda, y específicamente pasó a ser parte integrante del Subsistema de Crédito Público transformándose en el Subsistema de Inversión y Crédito Público. Este proceso requirió de la elaboración de disposiciones normativas para

operativizar el proceso de inversión pública, y en 1998 fue desarrollado el Sistema de Información de Inversión Pública, SIIP, que se encuentra operando normalmente desde 1999, y en el que las Unidades Responsables de Proyectos registran la información relacionada con la ejecución de los proyectos de inversión pública.

Actualmente el código que es asignado a cada uno de los proyectos en el SIIP, es la llave común para el registro de las operaciones financieras en el SAFI, lo que permite el seguimiento de los mismos en ambos sistemas.

Con relación a la Administración de la Deuda Pública en mayo de 1999, se instaló la base de datos del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda, SIGADE, desarrollada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD, la que actualmente tiene ingresada toda la información de la deuda pública interna y externa.

Es importante destacar que el uso del SAFI, ha permitido a las instituciones públicas adoptar una nueva forma de administración de los recursos del Estado; así como reorientar los recursos humanos que se han liberado de las tareas rutinarias de control de documentos hacia tareas de análisis, auditorías y otras funciones que mejoren la administración pública. Las instituciones han adoptado la aplicación como la principal herramienta de trabajo para la gestión financiera de las mismas.

Visión sobre la problemática a analizar

Para que el proceso presupuestario de un país se desarrolle en forma efectiva, optimizando al máximo los recursos asignados para el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos a nivel nacional, se requiere de una adecuada y eficiente coordinación entre los diferentes organismos que intervienen en el mismo; ya que año con año su realización, implica la interrelación de las instituciones del sector público, la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas de la República.

En ese sentido, es de sumo interés para el equipo de participantes de este país, conocer las experiencias de otros países en relación con la forma de cómo se coordinan las mencionadas instancias, en el marco de la gestión financiera de los SIAF's; para tomar ideas nuevas que permitan hacer más efectiva esa coordinación en el proceso nacional.

Resultados esperados y aportes

La pasantía deberá tener como resultado principal un diagnóstico de la colaboración entre los poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la gestión financiera de los SIAF's; así como una propuesta por país, de cómo contribuir a que esta gestión sea más eficiente en cada uno de sus respectivos países.

Lo anterior permitirá generar un proceso continuo de fortalecimiento de los SIAF's en los países de la Región.

Temas específicos de interés para los participantes

Con el objeto de aprovechar al máximo el tiempo destinado para el desarrollo de la pasantía, se propone la siguiente lista de temas que se estiman de interés para ser analizados:

- Experiencias sobre integración del SAFI con otros sistemas de gestión administrativa institucional.
 - Adquisiciones y Contrataciones.
 - Existencias.
 - Recursos Humanos.
 - Otros.
- Experiencias sobre la implantación de los indicadores de gestión sobre la ejecución presupuestaria.
 - Cuantificación.
 - Mecanismos de Seguimiento.
 - Informes.
- Experiencias en relación con Sistemas de Información Gerencial, para aprovechar la información registrada en los SIAF's.

- La experiencia de Costa Rica en la implantación del Sistema de Administración Presupuestaria, SAP.
- Nivel de aprobación de la Ley del Presupuesto General del Estado, Presupuestos Especiales, y Ley de Salarios por parte de la Asamblea Legislativa o Congreso de los otros países.
- Aplicación de la modalidad de pago electrónico para la ejecución del gasto.
- Experiencias en materia de eliminación de papeles y simplificación de trámites bajo la óptica integrada de los SIAF's.
- Estrategias definidas con miras a la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF's en el sector público.
- Consolidación de los Estados Financieros en el Sector Público.
- Experiencia de los diferentes países sobre el rol de la Auditoría Interna y el fortalecimiento de los Sistemas de Control Interno.

El caso de la República de Costa Rica. Aspectos teórico-prácticos

Colaboración entre los organismos involucrados en el Sistema Integrado de Gestión Financiera, SIGAF

De conformidad a lo observado en las visitas efectuadas a las

diferentes instancias involucradas en el proceso administrativo financiero de la ejecución del presupuesto, por parte de las instituciones del sector público en la República de Costa Rica, se puede afirmar que su base legal está fundamentada en la Constitución Política, la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley N° 8131 del 18 de setiembre del 2001), Ley de la Contraloría General de la República, Ley General de Control Interno (Ley N° 8292), y Código Municipal. No obstante, se puede resaltar que algunos procesos de aprobación no guardan uniformidad, ya que intervienen diversas instancias que tienen facultad de aprobación dependiendo del tipo de institución.

Antes de comentar la forma en que interactúan los diferentes órganos, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- El sistema de pagos para las instituciones del Gobierno Central, lo realizan de manera centralizada.
- La ejecución del Presupuesto General, la realizan aplicando el control previo, con base a la Ley General de Control Interno que aplica la CGR.

Proceso presupuestario

Para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, la Ley de Administración Financiera de la República y

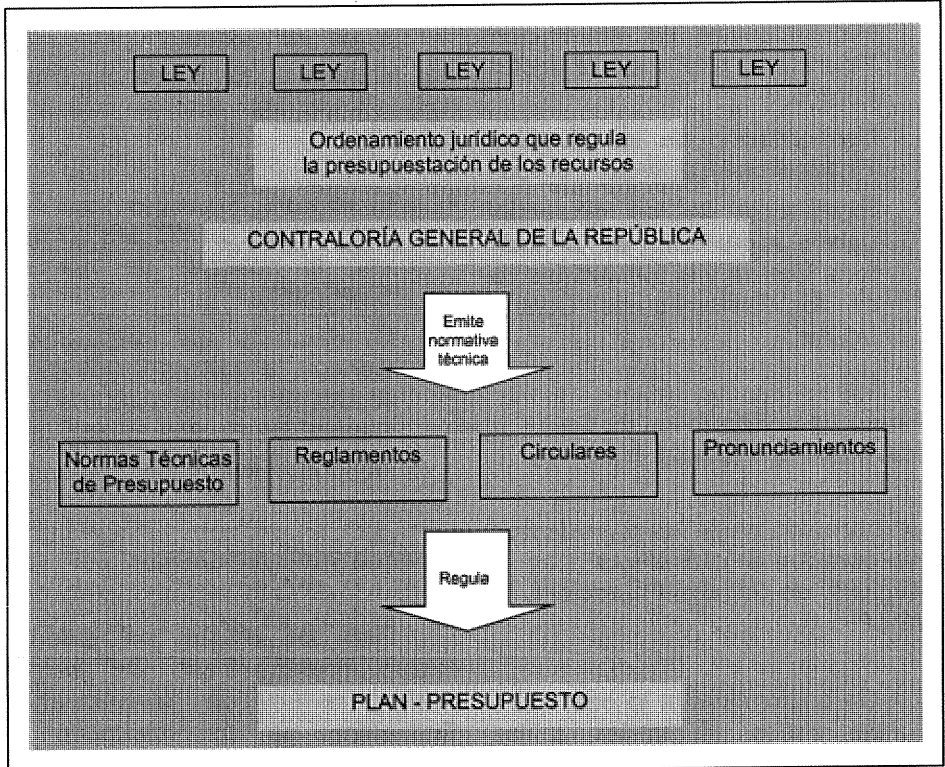
Presupuestos Públicos, establece que existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria, el que será conformado por el Ministro de Hacienda o el Viceministro, quien la presidirá, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o un representante, el Ministro designado por el Presidente de la República o su Viceministro. El proceso técnico estará a cargo de un Director del Presupuesto Nacional, cuyas funciones, serán:

- Formular las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para el Poder Ejecutivo y sus dependencias, Poderes Legis-

lativo y Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, la Administración Descentralizada y las Empresas Públicas del Estado.

- Presentar, para conocimiento del Consejo de Gobierno y aprobación del Presidente de la República, las directrices y los lineamientos de política presupuestaria, y velar por su cumplimiento.

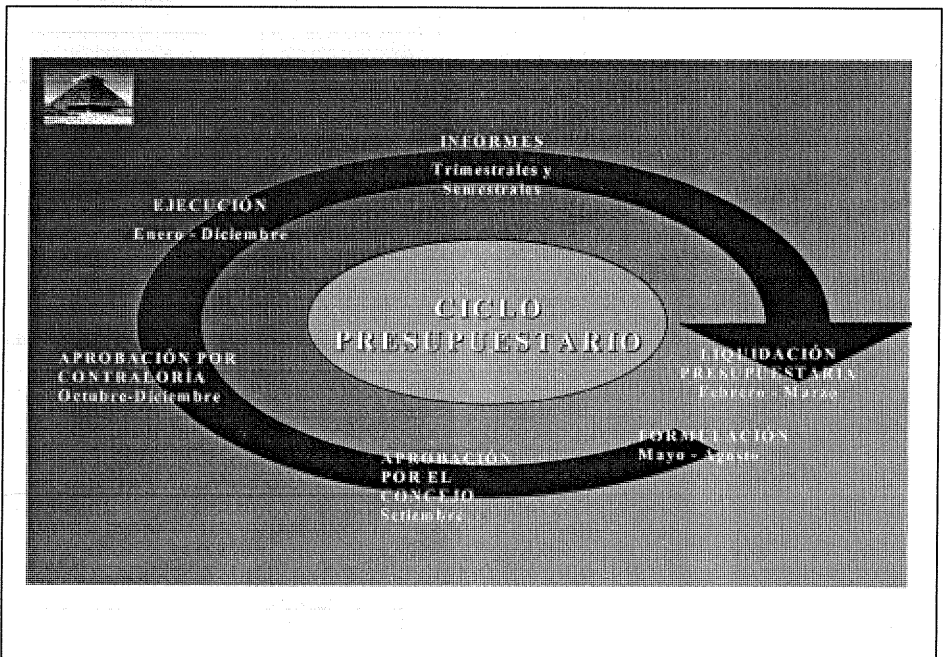
Con dichas directrices y lineamientos las diferentes instituciones elaboran su Anteproyecto de Presupuesto y lo presentan al Ministerio de Hacienda exclusivamente para el caso de las instituciones de los Poderes



Legislativo, Judicial y Ejecutivo con sus dependencias, así como el Tribunal Supremo de Elecciones; con el propósito que el Ministerio citado lo consolide y remita a la Asamblea Legislativa, la que únicamente aprueba el presupuesto correspondiente a las instituciones del Gobierno Central, que de acuerdo a los datos

proporcionados, representa el 37% del total del Presupuesto del Estado y la Contraloría General de la República, CGR, aprueba el 63% correspondiente a las instituciones descentralizadas, empresas estatales y municipalidades, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política.

CICLO PRESUPUESTARIO DE LAS MUNICIPALIDADES EN COSTA RICA

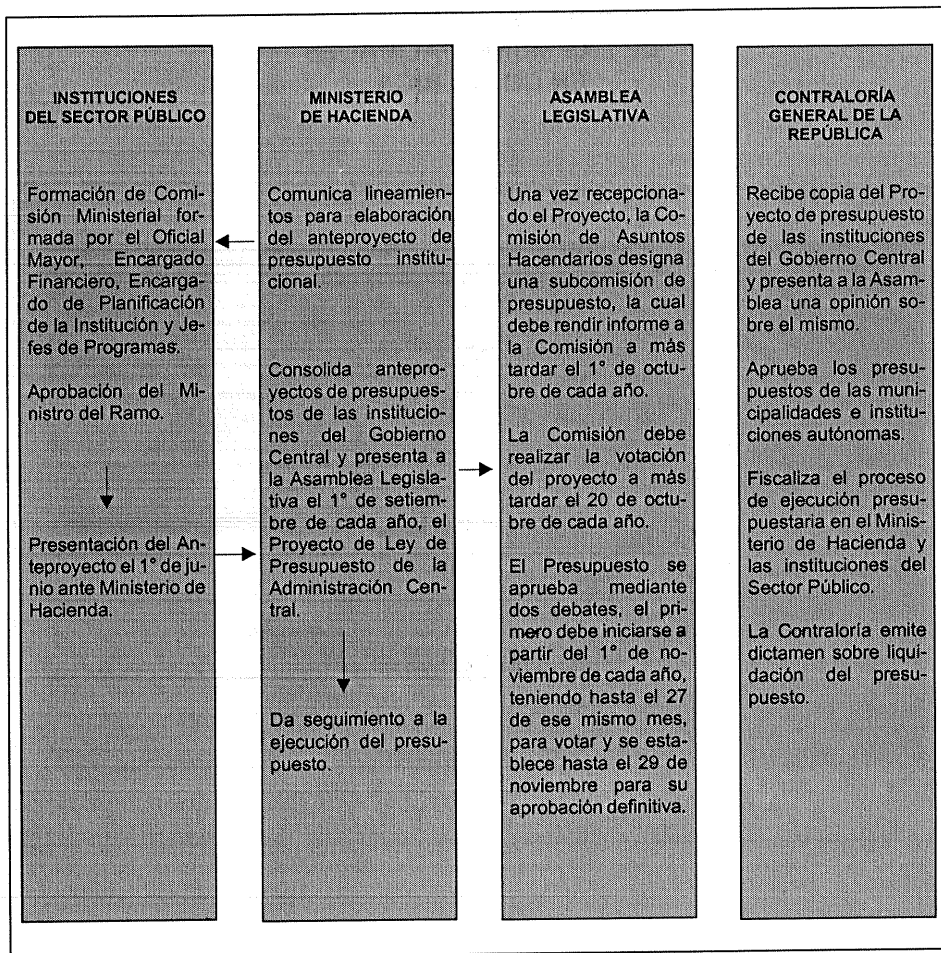


Asimismo, por Constitución, la Asamblea Legislativa tiene que realizar la aprobación de la Ley de Presupuesto, antes del 30 de noviembre de cada año, por lo que no se encuentra legislada la situación de la no aprobación de la mencionada Ley.

A continuación, en concordancia con la información proporcionada, se presenta un diagrama general que describe las principales instancias de coordinación entre las diferentes dependencias:

COSTA RICA

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN EN TORNO AL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA



Asimismo, en la parte de la ejecución se mantiene la interrelación de manera directa por el tipo de control que ejercen, ya que la Constitución Política obliga que toda orden de pago con aplicación al Presupuesto Ordinario debe contar con el visado de la CGR, para que pueda ser pagada por la Tesorería Nacional.

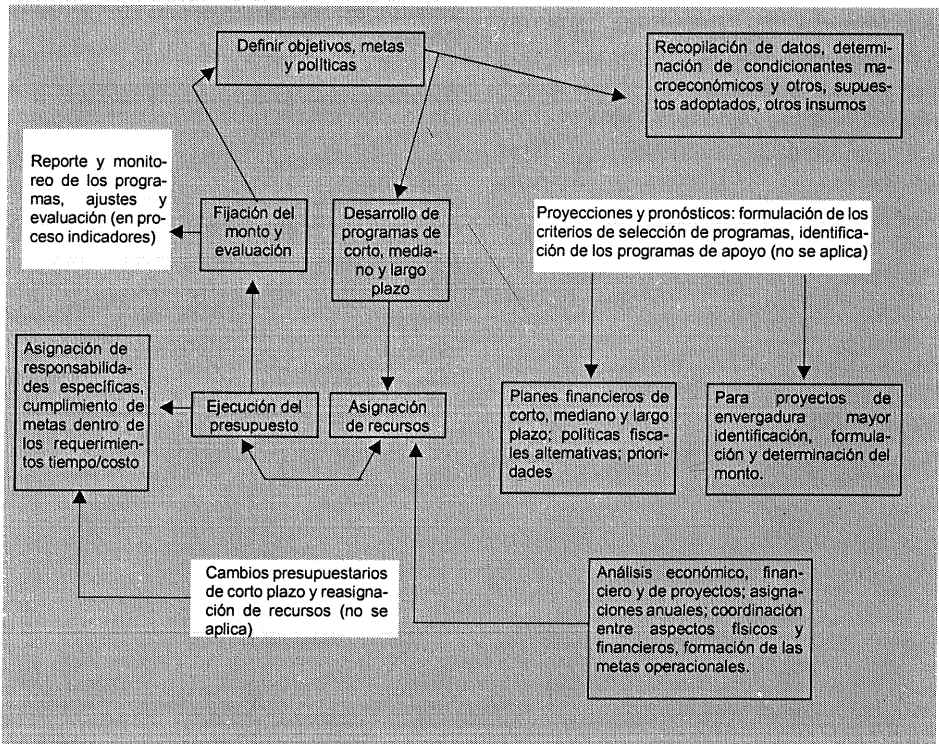
En la parte de la liquidación del Presupuesto Ordinario, entendemos que el Ministerio de Hacienda, remite a la CGR a más tardar el 1° de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; para que la CGR la envíe a la Asamblea Legislativa, junto

con su dictamen a más tardar el 1° de mayo de ese mismo año. Correspondiéndole su aprobación o improbación.

Otro de los aspectos donde la CGR ejerce la rectoría es en el Sistema Nacional de Adquisiciones y Servicios Públicos.

Una interrelación importante de citar es la existente entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica, cuando coordinan los aspectos fiscales con las políticas monetarias, cambiarias y crediticias fijadas por este último.

ESQUEMA TEÓRICO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN COSTA RICA



Cumplimiento de esquema teórico de presupuesto

Los procesos presentados anteriormente, son los que a nuestro criterio se realizan en Costa Rica, aunque para el caso de El Salvador, se ejecuta de manera diferente si se toma en cuenta que la Contraloría General por ser un ente auxiliar de la Asamblea Legislativa, efectúa actividades propias de ésta. La Contraloría interviene en la aprobación de los presupuestos, en el visado de los gastos y en fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos.

Ante tal situación se genera una mezcla de funciones que es *sui generis* en Centroamérica, y que podría ocasionar a largo plazo inconvenientes en la definición de las responsabilidades, ya que estas funciones se realizan de manera co-administradas entre la Asamblea y la Contraloría.

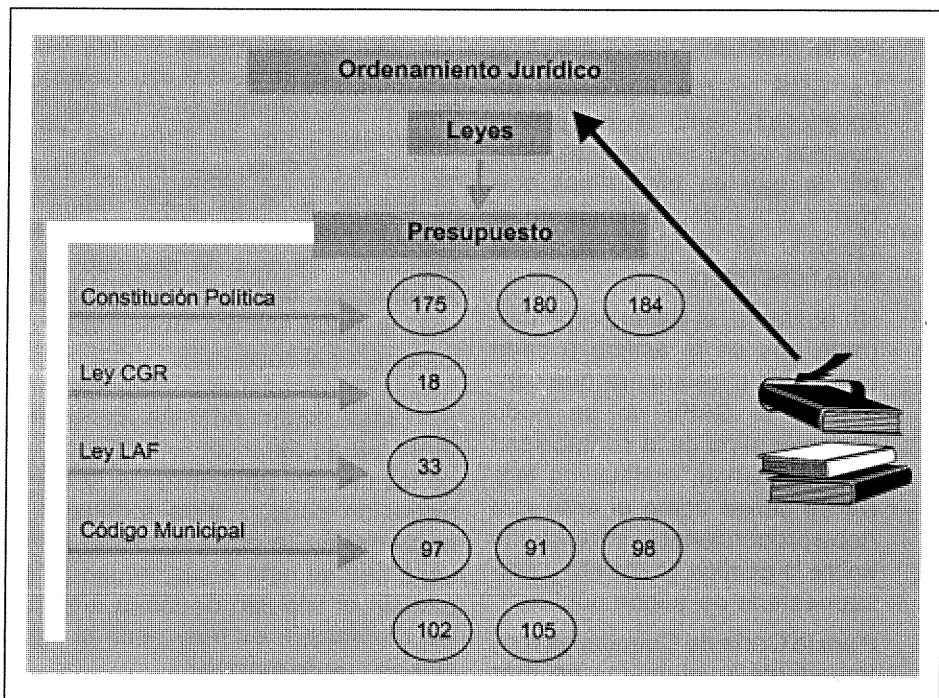
Una de las situaciones que se considera con carácter novedoso e importante citar, es el nombramiento del Tesorero y Sub-tesorero por períodos de cuatro años, y son realizados por el Consejo de Gobierno de conformidad a la Constitución de la República, lo que les da estabilidad e independencia dentro del Ministerio de Hacienda, aunque no sea de confianza de su Ministro.

Otro de los aspectos relevantes es la Ley General de Control Interno, la que establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República, y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.

Situación de las municipalidades

Para el caso de las municipalidades, el ciclo presupuestario se puede resumir gráficamente de la siguiente manera:

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



Conclusiones

Respecto a la colaboración de los poderes del Estado, se puede expresar lo siguiente:

- Para el caso de Costa Rica, no se encuentra definido el rol de cada uno de los poderes del Estado, ya que existen funciones que de acuerdo a la experiencia que se conoce del resto de países de Centroamérica, son propias del Órgano Legislativo pero por disposiciones legales son ejercidas por la CGR.
- Existe poco avance en lo correspondiente al proceso de descentralización en lo que respecta al Ministerio de Hacienda, ya que sigue co-administrando el presupuesto de las instituciones del sector público.
- La CGR ejerce funciones de aprobación, tanto de los presupuestos como de su ejecución; por lo que es bien difícil que ejerza una independencia en el ejercicio de la auditoría, como ente fiscalizador.
- No obstante, el papel preponderante que se le asigna a cada uno de los subsistemas que conforman el SAFI, no se pudo observar el rol de la contabilidad gubernamental, aunque en teoría se define como el ente que debe proporcionar la información sobre la gestión financiera y presupuestaria del sector público.
- Para la Corte de Cuentas es muy importante involucrarse en este

tipo de eventos, debido a que se cuenta con un marco teórico acerca de cómo es la colaboración entre poderes en otros países de Centroamérica, sobre todo que se tiene una situación económica parecida a la nuestra, además, se detectaron aspectos positivos y replicables de la experiencia costarricense en cuanto a la formulación y ejecución del presupuesto, los que pueden ser implementados en nuestra institución. Como por ejemplo en la Contraloría se utiliza *workflow* (herramienta automatizada del seguimiento de un proceso de trabajo), para la solicitud de un bien o servicio, el que comienza desde la aprobación del bien hasta su compra, sin la utilización de papel.

Dentro del marco de las recomendaciones se estima como algo primordial para avanzar en el proceso de modernización de las Finanzas Públicas en Costa Rica, que sería oportuno considerar a corto plazo reformas legales, que permitan superar lo antes planteado, ya que de acuerdo a las experiencias vividas en nuestros países, la base técnica debe tener un soporte legal adecuado.

Otra recomendación fundamental es que se debe contar con el apoyo de los niveles superiores de la administración pública, para fortalecer el esquema de la administración financiera que se está implementando, ya que sin el impulso de los que toman las decisiones, es muy poco el logro que se puede producir ◊