

# Desafíos de las reformas del Sistema Presupuestario en Centroamérica\*

Wilburg Jiménez Castro\*\*

---

REVISAS CON ANÁLISIS CRÍTICO LAS EXPERIENCIAS DEL DESARROLLO E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN CENTROAMÉRICA, A PARTIR DE LOS AÑOS CINCUENTAS, CONTRASTANDO ESTOS ESFUERZOS CON LAS NUEVAS MEDIDAS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS, RETOS QUE SON MÁS POLÍTICOS QUE TÉCNICOS.

## Introducción

No siendo yo un especialista en presupuesto público, sino un generalista en administración, y en los últimos años interesado también en aspectos macroeconómicos y de economía internacional, que pretende comprender

y aplicar en forma coordinada los diferentes elementos de un proceso moderno de gestión pública, he podido comprobar durante muchos años de ejercicio profesional, nacional e internacional, público y privado, el acierto de la definición que el Dr. Pedro Muñoz Amato, pionero de la relación entre el presupuesto y la planificación, nos dio

---

\* Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Experiencias con el Nuevo Proceso Presupuestario", realizado en Guatemala, del 22 al 29 de setiembre de 1998 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

\*\* Director Académico de la Fundación de Estudios de Posgrado e Investigación en Ciencias Económicas de Costa Rica, FUNDEPOS; Catedrático y Profesor Emérito de la Universidad de Costa Rica;

también se desempeñó como Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica y del Comité Ejecutivo de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, AEALC; Ministro de Planificación Nacional y Política Económica; Director de Proyecto de las Naciones Unidas en el Instituto Nacional de Administración Pública de Perú y Director de Proyecto de Naciones Unidas y Director del ICAP; Viceministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores y Culto.

en sus excelentes lecciones, basadas en las ideas-fuerza que expresó también en uno de sus libros:

“Un presupuesto es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros. Si se concibe así, resulta evidente que constituye una fase de la planificación. Debe ser, entonces, un conjunto bien integrado de decisiones que determine los propósitos de una empresa, o institución por extensión, y los medios para lograrlos, incluyendo la disposición de los recursos materiales y humanos, las formas de organización, los métodos de trabajo, y las medidas de tiempo, cantidad y calidad”.<sup>1</sup>

El análisis detallado de cada uno de los componentes conceptuales de esa sencilla, pero completa definición, permite comprender en mejor forma la simbiosis que deben tener los presupuestos como expresión técnica de lo que la planificación expresa como medio para concretar objetivos y políticas.

También es válida la definición que dentro del mismo marco teórico programático-presupuestal hacen otros tratadistas de la talla de los doctores Gonzalo Martner y Roberto Cornejo Klaschen, de Chile y Perú respectivamente.

Para el primero:

---

1. Dr. Pedro Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, IV. Presupuestos, México: Fondo de Cultura Económica, Tomo I, primera edición, 1954, p. 145.

“El presupuesto gubernamental constituye un mecanismo de propósitos múltiples. Por una parte, es una herramienta de política gubernativa, mediante la cual se asignan recursos para alcanzar los objetivos trazados para el año próximo. Como los grupos sociales que ejercen el poder en los países en vías de desarrollo no suelen conformar sectores con absoluta unidad de propósitos, es frecuente que se produzcan roces y conflictos en el proceso de formulación del presupuesto.

Por otro lado, el presupuesto es un instrumento de programación de las actividades del sector público, tanto en el campo de los servicios generales como en el principalismo de los servicios económicos y sociales que el Gobierno presta a la población. En este sentido el presupuesto es el mecanismo operativo anual de los planes de largo y mediano plazos aprobados por el Gobierno, y en él se contienen las especificaciones concretas de las metas a cumplir en cada esfera de acción del sector público y la cuantificación de los recursos necesarios y los costos de operación.

Como el presupuesto contiene los detalles mencionados, constituye, además, un instrumento de administración de los recursos asignados a cada tipo de actividad gubernativa. Dentro de esta aplicación es, por cierto, un mecanismo de elevada importancia en el

control de la ejecución de los programas”.<sup>2</sup>

Los anteriores conceptos los complementa el Dr. Cornejo Klaschen, indicando que:

“...por medio de la técnica de programación presupuestaria se determinan los programas concretos que deberán ejecutar y se les asignan los diversos recursos necesarios. La programación presupuestaria trabaja fundamentalmente con elementos específicos y definidos: detalla las funciones, subfunciones y programas a cargo de cada ministerio y organismos y señala las responsabilidades concretas para su ejecución.

Por medio del presupuesto, como instrumento de programación, se realiza la coordinación y planificación de las actividades que deberá desarrollar cada organismo del Estado, y se determinan los recursos financieros, materiales y humanos que serán necesarios para el logro de las metas fijadas. Cada programa de acción pública se incorpora en el documento presupuestario, el cual se transforma en un verdadero Plan Anual del Sector Público”.<sup>3</sup>

De las dos transcripciones anteriores, de connotados tratadistas en materia presupuestaria podemos colegir lecciones importantes, que puedan servir para hacerle frente a los desafíos de las reformas del sistema presupuestario en cada uno de los países de Centroamérica, y ojalá también para los de los organismos de la integración del Istmo.

1. Existe total coincidencia en que el presupuesto es el documento más político, por excelencia, con que cuenta el sector público y también la empresa privada, pues cuando se utiliza correctamente su marco de principios y los fines instrumentales que lo orientan, quienes tienen la responsabilidad de aplicarlo, cuentan con las herramientas para tomar adecuadas decisiones para la buena marcha de las actividades en ambos sectores.
2. Por no tener la suficiente conciencia política y de dirección superior, algunos de quienes ocupan posiciones en los despachos ministeriales, infortunada y especialmente en el de Hacienda, en la Primera Magistratura, en las gerencias generales de instituciones públicas o privadas, en el Poder Legislativo y en las juntas directivas del sector privado, consideran que esos principios presupuestales constituyen, en el mejor de los casos, buena teoría pero una grave restricción práctica para satisfacer sus propios criterios no técnicos, o sus

---

2. Dr. Gonzalo Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas*, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, México, Siglo Veintiuno Editores S.A., primera edición, 1976, p. 39.

3. Dr. Roberto Cornejo Klaschen, *El Presupuesto Gubernamental por Programas, Teoría y Práctica*, Lima: Editorial Universitaria, 1970, p. 33.

ambiciones de utilizar los recursos presupuestarios para diferentes fines.

3. No se puede explicar en otra forma, por qué si desde hace 43 años, el Dr. Pedro Muñoz Amato, y luego otros profesionales de los cincuentas, sesentas y setentas, entre ellos los Drs. Gonzalo Martner, Roberto Cornejo Klaschen, Alvaro Londoño Angel, Carlos Barboza Roca, Jorge Israel, Jorge Irisity y Julio Gandarillas, especialistas en esa materia que desarrollaron todo un cuerpo de conocimientos doctrinales al respecto, en muchos de nuestros países, seguimos buscando un milagro que al fin permita:

- a. la racionalidad en el gasto;
- b. su relación con las prioridades orientadas a la satisfacción de objetivos y políticas formuladas en planes y programas, para servir especialmente a los estratos menos favorecidos de la sociedad;
- c. la no evaluación periódica de los logros alcanzados;
- d. la eliminación de lo que ha demostrado oponerse al desarrollo integral del ser humano.

¡Es una serie de preguntas a responder por quienes tienen los conocimientos técnicos y los elementos de juicio para contestarlas y ojalá para lograr diferentes resultados en el futuro cercano!

## **Antecedentes de modernización de la planificación nacional y el presupuesto público en Centroamérica**

### ***Guatemala***

#### *Guatemala fue líder al implantar la planificación nacional en los cincuentas*

Es importante recordar que Guatemala fue el primer país del Istmo Centroamericano que creó el Consejo Nacional de Planificación Económica, en 1958, con base en la buena experiencia que se había tenido en Puerto Rico durante el mandato del Gobernador Luis Muñoz Marín, en los cuarentas y cincuentas; y casi al mismo tiempo que Venezuela, el otro país latinoamericano que también había iniciado la organización de una oficina similar, cuando todavía no se había comprendido la importancia de la planificación indicativa y consensual por otros gobiernos.

Tampoco había conciencia ciudadana al respecto y por eso quienes enseñaban en las cátedras universitarias los principios técnicos, democráticos y neutrales de la planificación, siguiendo no las experiencias de la extinta Unión Soviética, sino de la Quinta República Francesa, del Presidente y General Charles De Gaulle, y bajo la responsabilidad del Comisionado Pierra Massé, eran juzgados por los liberales como intervencionistas.

La Alianza para el Progreso, del Presidente John F. Kennedy no había nacido y al hacerlo, al inicio de los sesentas, implantó como condición la planificación nacional pública; además, fue fortalecida por los requisitos establecidos por los Presidentes y Jefes de Estado regionales en la Carta de Punta del Este; afinada en la programación regional del Comité de los Nueve, en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, OEA, en 1963. Y posteriormente en los requerimientos instituidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, al finalizar los sesentas, para que hubiesen cifras indicativas y coordinación en la prestación de la colaboración técnico-financiera de los organismos internacionales, especialmente los del Sistema de las Naciones Unidas.

En el Istmo Centroamericano emprendimos un esfuerzo institucional entre la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana, SIECA y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, apoyados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Organización de las Naciones Unidas, ONU, Organización de Estados Americanos, OEA, la Oficina Regional de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, ROCAP y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en los sesentas, para colaborar con los seis gobiernos de la subregión, empeñados entonces en el fortalecimiento de los lazos de la Integración Económica de Centroamérica,

con el propósito de emprender un activo proceso de modernización en ese campo.

Hubo entonces un esfuerzo coordinado del ICAP y la Misión Conjunta, que presidía el Dr. Alberto Fuentes Mohr, y desde la dirección de ese Instituto colaboramos en esas labores, las cuales permitieron contar con el primer programa centroamericano en la materia, que fue motivación para que los otros países perdieran el temor de establecer oficinas, ministerios o consejos de planificación, que también recibieron el apoyo técnico del recién constituido Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, con el apoyo de la CEPAL de Santiago de Chile.

También Guatemala fue punta de lanza en los estudios de modernización presupuestaria subregionales, relacionados con los planes de desarrollo y con el sistema integrado. La excelente labor que hicieron en los sesentas y setentas en el Istmo Centroamericano, y luego específicamente en Guatemala por su interés particular en el campo del presupuesto y de la contabilidad pública, dos profesionales colombianos, asociados como expertos con el ICAP primero y luego con proyectos específicos de cooperación técnica de las Naciones Unidas. Me refiero a los doctores Alvaro Londoño Angel y Carlos Barboza Roca.

Ambos estuvieron involucrados con nuestra subregión por varios años, también en los setentas, en misiones de corto plazo, en las cuales reiteraron

para Guatemala, específicamente, aspectos como los siguientes:

Revisión "... integral de los mecanismos de programación anual del sector público y sus relaciones con el sistema de planificación económica y social de mediano y corto plazo".<sup>4</sup>

Propuso el Dr. Londoño para Guatemala un proceso de cuatro etapas:

Primera: Consistió en la revisión del sistema de clasificación utilizado en la elaboración de planes y presupuestos, a fin de establecer la debida coherencia entre esos instrumentos. Esa etapa fue iniciada por el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, en 1973. También recomendó compatibilizar esas clasificaciones con los criterios utilizados en el sistema de cuentas nacionales, para incorporar a ellas las transacciones financieras realizadas por las instituciones del sector económico público; y la aplicación de las nuevas clasificaciones en las proyecciones del Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979. Para tales propósitos se integró entonces un equipo profesional de funcionarios técnicos de la Secretaría de Planificación, la Dirección Técnica del

Presupuesto, el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala, y de la Contabilidad del Estado.

Segunda: Consistió en la elaboración de la metodología de formulación de los presupuestos del Gobierno Central, instituciones descentralizadas y empresas estatales, dentro de programas y presupuestos sectoriales, que tenían códigos uniformes de identificación y aplicaban el mismo Plan Móvil de Inversiones, para el período 1975-1979. También incluyó la reorganización de los Departamentos de Programación Sectorial que reemplazaron a las unidades tradicionales de programación institucional.

Tercera: Estuvo orientada a la implantación, en todas las instituciones del sector público, central y descentralizado, de sistemas uniformes e integrados de contabilidad presupuestaria, patrimonial y de costos unitarios, dándole prioridad a las instituciones descentralizadas, por el importante volumen de recursos financieros que manejan y por tener mayor dinámica para implementar los cambios de las dependencias del Gobierno Central. Serían así "islas de demostración", para utilizar la expresión del Dr. Clarence Turber.

Cuarta: Se dedicó a desarrollar la metodología para el presupuesto por programas sectoriales, a fin de crear una coordinación integral en-

---

4. Dr. Alvaro Londoño Angel, Experto de las Naciones Unidas (OTC/PNUD), *El Presupuesto por Programas Sectoriales*, "Síntesis Metodológica", Guatemala, documento a mimeógrafo, 1975, Prefacio, p. 2.

tre los planes de desarrollo de mediano plazo y los presupuestos anuales del sector público.

Expresado con diferentes palabras a las que utilizó en su libro el Dr. Muñoz Amato, existió en sus propuestas coincidencia conceptual, como se comprueba por la forma en que también el Dr. Londoño expresó su definición sobre el Presupuesto por Programa:

“En general, el presupuesto fiscal es un instrumento político que traduce en realizaciones los propósitos de un gobierno o una administración. Todas las ‘decisiones políticas’ que implican una transacción financiera se reflejan en el presupuesto y, a su vez, las informaciones que produce el proceso presupuestario son imprescindibles para la toma de ‘decisiones políticas’”.<sup>5</sup>

Nótese que él destacó el término ‘decisiones políticas’, la finalidad que debe satisfacer el presupuesto como instrumento técnico, pero también la necesidad de que ese instrumento esté orientado previamente por los objetivos y políticas definidas y formuladas en programas, que a nivel nacional se concretan en los planes nacionales de desarrollo, si éstos son algo más que un ejercicio académico o libresco, que requiere cada cuatro años un gran esfuerzo de todo el equipo profesional del Gobierno, en los primeros meses de la respectiva gestión, para que ese documento sea prólogo y no epílogo de

la administración, y permita actuar como la partitura que el director de una orquesta, en este caso, el Presidente de la República, exige a todos sus colaboradores inmediatos de decisión política, para que trabajen al mismo ritmo, sin desafinar, y tocando la misma música.

Pero, desafortunadamente, la experiencia de muchos países latinoamericanos, incluyendo los nuestros, apuntan a la frustración, pues el plan nacional de desarrollo es sabotado por muchos de los mismos colegas del gabinete, al considerarlo una camisa de fuerza que le es impuesta por otra persona que está en su mismo rango: el titular de Planificación, al no asumir el Primer Mandatario, el liderazgo de ese proceso.

Cuando existe tal carencia, es más difícil entonces que el Primer Mandatario lo haga apoyando la conversión del presupuesto tradicional, de compra de bienes y servicios sin objetivos, políticas y programas claramente formulados, a otro presupuesto por programas y actividades; al uso de la técnica del presupuesto base cero; a técnicas de reingeniería institucional y de calidad total en todo el sector público, y que como una cascada deben comenzar de arriba hacia abajo, para irrigar a toda la pirámide organizacional pública, y ser ejemplo vivencial para el sector privado.

¡Sin tal compromiso, lo que sigue existiendo es el discurso político, divorciado de la *praxis* que ilumina y convence con el propio ejemplo!

5. Dr. Alvaro Londoño Angel, *loc cit*, p. 3.

De allí que el Dr. Londoño destacara en su documento lo siguiente:

“...la necesidad de llegar a establecer una metodología de coordinación entre los planes generales o globales de desarrollo y los presupuestos del sector público, (la cual) ha sido puesta de manifiesto en casi todos los seminarios y reuniones que sobre planificación económica y presupuesto por programas han sido efectuados en América Latina...”<sup>6</sup>

Por eso planteo la hipótesis que uno de los más imperiosos desafíos de las Reformas del Sistema Presupuestario en Centroamérica, es encontrar las fórmulas para que quienes tienen la responsabilidad de decidir sobre la aplicación de las recomendaciones que surjan de este Seminario Internacional, no queden en excelentes propuestas doctrinales, en muchas hojas de papel, *diskettes*, o buenas intenciones técnicas con las cuales podemos ilustrar una vez más a alumnos.

En su valioso documento técnico, el Dr. Londoño trató además con profusión la importancia de coordinar:

- a. Las clasificaciones económicas de ingresos y gastos de las transacciones financieras del sector público y de las cuentas corrientes y de capital derivados de aquellas.
- b. La utilización de la planificación para las proyecciones de las variables económicas de los planes de

desarrollo para modernizar el sistema de cuentas nacionales.

También lo hace, refiriéndose a la planificación a mediano plazo y su necesaria vinculación con la programación presupuestaria anual del sector público. La coherencia sectorial-regional de esa misma programación y de la ejecución presupuestal con los otros instrumentos de los planes anuales operativos es también objeto de su análisis. Y finalmente, la producción de información para los registros contables, el control, la revisión y la evaluación.

El otro profesional colombiano antes mencionado es el Dr. Carlos Barboza Roca, quien también por la misma época que el Dr. Londoño colaboró con Guatemala como experto de las Naciones Unidas (DTC/PNUD), Jefe del Proyecto GUA/74/010 de Coordinación del Plan de Desarrollo con los presupuestos del sector público. Por su formación más orientada a los aspectos contables, su propuesta complementa la del otro profesional en tales aspectos, con el propósito de contar con un Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental, que viniese a completar la programación presupuestaria.

#### *Situación del presupuesto en Guatemala veinte años después*

En la búsqueda de hechos históricos y de orientaciones técnicas para esta ponencia, y poder conocer con datos ciertos cómo los desafíos del

---

6. Dr. Alvaro Londoño Angel, *ibidem*, p. 5.



pasado se concretaron en acciones, he estudiado la información que el representante de Guatemala, Lic. Emilio Wong León, en su condición de Viceministro de Finanzas Públicas del Área de Ingresos, aportó al "Seminario Internacional sobre Política Fiscal y Presupuesto Público", en 1996, es decir, veinte años después de las misiones de los Drs. Londoño y Barboza.

Revela que Guatemala sufrió también la crisis de los ochentas, como le aconteció a la mayoría de los países latinoamericanos en diferentes grados. En su criterio:

"Las políticas fiscales, monetarias y cambiarias emprendidas en la mitad de los ochentas fracasaron y hacia finales de 1990, la economía se encontraba una vez más en medio de una crisis fiscal y de balanza de pagos".<sup>7</sup>

En cuanto a la política presupuestaria dijo que:

"...las acciones están encaminadas a establecer directrices claras y concretas en cuanto al manejo de los recursos públicos, siendo un instrumento fundamental para ello la formulación de normas presupuestarias apegadas a las condiciones de disponibilidad de recursos, que le permitan al Estado dirigir el gasto a los sectores

prioritarios y de mayor rentabilidad para alcanzar con ello el desarrollo sostenible.

Paralelo a ello, a través del presupuesto se busca la equidad en la distribución de los recursos, mediante la asignación de los mismos en forma regional, realizando para ello el análisis respectivo de las demandas y necesidades que éstas presentan en sus comunidades, lo que permite conocer la opinión de los representantes locales, dando con ello participación activa a los sectores representados en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, siendo esto un reflejo de modernización y descentralización del gasto público.

Un instrumento innovador en la política presupuestaria se presenta con las modificaciones del Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala, a través del cual se pretende modernizar la gestión del gasto público, hacer una eficiente asignación del mismo hacia las unidades ejecutoras y tener un mejor control en la ejecución de los recursos financieros que dispone el Estado, y ofrecer con ellos bienes y servicios en mayor cantidad, mejor calidad y a menores costos".<sup>8</sup>

Es interesante destacar que el buen planteamiento técnico del señor Viceministro de Finanzas Públicas del Área de Ingresos de Guatemala, en 1996, es similar al que se ha hecho en

7. Lic. Emilio Wong León, Informe al Seminario Internacional sobre Política Fiscal y Presupuesto Público, Organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, Berlín, del 8 al 14 de diciembre de 1996, p. 3.

8. Lic. Emilio Wong León, *loc cit*, p. 5.

diferentes países en otras épocas y también en Guatemala años atrás. Esto pareciera demostrar que a los esfuerzos por la modernización presupuestaria en nuestros sectores públicos, por falta de decisión y de apoyo político continuo, les acontece lo de la fábula griega de Penélope, que esperando el regreso de su esposo que se había ido a la guerra, y creyéndolo muerto el rey, deseaba casarla con otro hombre; y ella tenía la certeza que estaba vivo y que volvería a su hogar; por eso tejía durante el día un suéter que en la noche destejía, pues su condición era que aceptaría casarse de nuevo al concluir esa prenda.

Al igual que en Costa Rica hace veinte años, a lo que haré referencia posteriormente, en Guatemala en 1996 se desempolvó lo que también dos décadas antes el Dr. Londoño había propuesto, pues el mismo Lic. Wong León reveló en su ponencia, que con la asistencia del Banco Mundial, en 1996, se estaba implementando el Proyecto para el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control, SIAF-SAG, que comprendía la gestión administrativa, financiera y de control, con el fin de:

- "a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas y los proyectos del sector público.

- b) Disponer de información útil, oportuna y confiable, apoyando la toma de decisiones de todos los niveles de la administración pública, así como la información a la colectividad del uso de los recursos y de los costos de los servicios públicos.
- c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta no sólo del destino de los recursos públicos, sino también de la forma y resultado de su aplicación.
- d) Interrelacionar los sistemas operacionales y administrativos con los controles interno y externo, facilitando la vigilancia de la gestión pública por parte de la Contraloría General de Cuentas y de la comunidad.

El sistema presupuestario se está organizando para que las aperturas programáticas de los sectores sociales muestren en términos físicos y financieros las principales metas de gobierno y las relaciones insumo-producto necesarias para llevarlas a cabo, identificando las respectivas fuentes de financiamiento. Asimismo, el sistema de programación de la ejecución, a través del seguimiento de indicadores de gestión, permitirá la toma de decisiones sobre la marcha de la gestión para garantizar el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz".<sup>9</sup>

---

9. Lic. Emilio Wong León, *supra*, pp. 7 y 9.

Algunas de las metas propuestas se cumplirían en 1997 y otras en 1998, razón por la cual sería interesante analizar cuál ha sido la experiencia práctica aplicable también a otros países, entre ellos en Costa Rica.

La anterior información destaca el conocimiento y los excelentes objetivos que se quisieron alcanzar, y también reitera mi hipótesis de que el desafío a cumplir no es sólo técnico, sino también político.

También sería interesante conocer si se concretó el sistema presupuestario en la forma en que lo prevía el documento-proyecto.

Esa inquietud ha surgido al estudiar también otro documento emanado de la Reunión de Directores de Presupuesto de Centroamérica y Panamá, organizada por el ICAP en San José, Costa Rica, en 1995, en la cual se expresaron criterios que parecen confirmar que existían debilidades en el Sistema Presupuestario de Guatemala, como las siguientes:

“... los mecanismos de comunicación entre los entes responsables de la planificación y la presupuestación, no han sido los más apropiados para la materialización de los Planes de Desarrollo (básicamente a mediano plazo) y los Planes de Gobierno, con el Presu-

puesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

La divergencia entre lo que se planifica, lo que se programa y lo que realmente se ejecuta, se origina en la falta de institucionalización de mecanismos que permitan conocer los problemas y limitaciones existentes y las soluciones que se puedan dar a los mismos, mediante la selección de los medios apropiados para ello, así como, del conocimiento de la disponibilidad real de recursos financieros, físicos, humanos y de infraestructura”.<sup>10</sup>

Es importante para mí dejar constancia que los comentarios que se han hecho hasta aquí, referidos especialmente a Guatemala pues es el país del cual se ha tenido más información, se ha tomado como un ejemplo de los desafíos de las Reformas del Sistema Presupuestario en Centroamérica, que a lo mejor son de peor naturaleza que los de este país, razón por la cual existen menos datos. Pero también me voy a referir a algunos otros hechos doctrinales y específicamente al caso de Costa Rica.

### ***Costa Rica***

#### *Dicotomía entre la teoría presupuestal y la comprensión política*

Se ha comprobado en varios países de América Latina, que sólo excep-

---

10. Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas, Fortalezas del Sistema de Presupuesto Público de Guatemala, Reunión de Directores de Presupuesto de Centroamérica y Panamá, organizada por el ICAP. Costa Rica, 1995, p. 2.

cionalmente se aplican las técnicas modernas del presupuesto por programas y actividades; el presupuesto base cero, el presupuesto integrado sistémicamente con: la programación, contabilidad, el control y la informática, a pesar de todos los esfuerzos realizados durante tanto años en la formación profesional y técnica, adiestramiento en servicio de complementación y actualización.

Tal preocupación incita a evaluar con profundidad, ya no para un país específico como Guatemala, o Costa Rica. ¿Por qué después de tan ingentes esfuerzos en esa importante materia seguimos teniendo un presupuesto que no se sustenta en objetivos y políticas claramente definidos por el Gobierno, sus instituciones y empresas, así como tampoco en el sector privado de cierta magnitud, en el cual impera también la improvisación y la carencia de planes que permitan concretar las decisiones estratégicas indispensables para enfrentar los retos de nuestras sociedades, ante la dinámica de los tiempos, las exigencias internacionales, más que nacionales, que debemos globalizarnos y acelerar la apertura económica, antes del inicio del próximo milenio?

*Esfuerzos costarricenses de hace dos décadas que todavía esperan concretarse e implementarse*

Referido a Costa Rica, la Dra. Ingrid Hermann Escribano, Jefe de la

Unidad de Coordinación Presupuestaria de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, en los setentas; Viceministra de Hacienda en el Gobierno Figueres Olsen, luego Gerente General del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, manifestaba en un documento técnico preocupación que sigue teniendo validez, no sólo para nuestro país, sino también para otros de similar estado de subdesarrollo en ese campo:

“Desde hace más de una década el Presupuesto Nacional viene siendo materia de preocupación esporádica para los costarricenses. En efecto, cuando corresponde a la Asamblea Legislativa debatir esta ley cada año, se transforma transitoriamente en el mayor problema nacional. De igual manera cada cuatro años, durante las campañas políticas, el gasto público es considerado entre los temas centrales. Fuera de esos períodos, pareciera que el Presupuesto Nacional no tiene gran importancia en la vida del país.

El problema ha alcanzado dimensiones tales, que ya no podrá ser tratado sólo esporádicamente y salvo que nos aboquemos con seriedad y responsabilidad nacional a encauzarlo por vías aceptables, se transformará en un serio obstáculo para nuestro progreso económico y social e, incluso, no es aventurado afirmar que podríamos llegar a sufrir consecuencias que afecten nuestra paz social.

No se trata de un problema fácil de solucionar, ni del cual salir sin sacrificios y sin un reordenamiento categórico del papel del Estado en el desarrollo. Del mismo modo, un cambio de actitud y un incremento de la actividad privada son esenciales a la solución del asunto.

Como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo (1979-1982), el Gobierno trata de lograr un cambio en nuestro estilo de desarrollo, en donde se pueda desterrar el paternalismo.

La mentalidad paternalista fuertemente arraigada en el país, se ha reflejado claramente en presupuestos nacionales crecientes, con desfinanciamientos cada vez más grandes, sin prioridades claras en la orientación del gobierno, con rigideces constitucionales y legales, impedimentos estructurales y muchas otras prácticas viciadas que atentan contra el buen manejo y uso de los fondos públicos...".<sup>11</sup>

Han pasado casi veinte años desde la preocupación manifestada con razón por la Dra. Hermann, y comparada entonces y ahora por este servidor, cuando desempeñaba el cargo de Ministro de Planificación Nacional y Política Económica en esa misma época. Como ella lo expresó queríamos erradicar vicios de larga data;

---

11. Dra. Ingrid Hermann Escribano, *El Presupuesto Nacional como Instrumento de Desarrollo*, San José, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, documento a mimeógrafo, noviembre de 1979, p. 1.

aprovechar que legalmente la Oficina Nacional de Presupuesto era parte integrante de la misma unidad central de planificación, pues aplicando las recomendaciones doctrinales, el Dr. Oscar Arias Sánchez, titular de OFIPLAN, en 1974, lo propuso así en la nueva Ley de Planificación Nacional. Pero hubo un error formal, al expresar la Carta Magna que es el Presidente de la República quien designa al Jefe de la Oficina de Presupuesto Nacional, y por tanto subalterno suyo.

Pero la práctica desde 1949 ha sido que técnicamente dependa y sea una unidad administrativa del Ministerio de Hacienda. De manera que para precisar relaciones de autoridad formal solicité la autorización del Presidente de la República, para que se respetase la tradición de su traslado físico al Ministerio de Hacienda y se evitasen problemas prácticos, pues al igual que ha sucedido en otros países, es un eufemismo pensar y peor tratar de actuar, contra el sentimiento de pertenencia de las altas autoridades de ese Ministerio sobre su autoridad formal en relación con el presupuesto de ingresos y egresos; y más grave a que estén dispuestas a delegar en funcionarios de planificación nacional, su poder de decisión al formular el proyecto de presupuesto.

El argumento de fondo es que a este ministerio le corresponde ejecutarlo, de acuerdo a los recursos financieros de que dispongan. Ya tienen suficientes problemas con las aspiraciones insatisfechas de otros colegas del gabinete y con la improvisación que

introducen usualmente los diputados al aprobar cada año la respectiva ley, y también los presupuestos extraordinarios.

El *modus operandi* en México lo pude comprobar al preguntarle en 1980 al Secretario de Hacienda de ese país ¿quién tenía la autoridad para establecer los límites del gasto público y cómo se respetaban las prioridades establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, durante el Gobierno del Lic. José López Portillo? Su respuesta fue que correspondía hacerlo a la Secretaría de Hacienda, pues ésta era la responsable de hacer los desembolsos a través de la Tesorería, y no podían permitir que la Secretaría de Programación y Presupuesto estableciera partidas y prioridades en el respectivo presupuesto por programas con las que no estaban de acuerdo, por sobrepasar las posibilidades financieras reales.

¡Fue la respuesta toda una lección para mí, porque una cosa es lo que se dice en conferencias y seminarios por altas autoridades y otra, es la realidad que se vive a lo interno de las instituciones públicas de un país!

Cuando me invitaron a participar en este Seminario Internacional para analizar las “experiencias con el Nuevo Proceso Presupuestario” y específicamente los “Desafíos de las Reformas del Sistema Presupuestario en Centroamérica”, le expresé al Lic. Angel Gelir Rodríguez Tello, Director Técnico del Presupuesto de la República de

Guatemala, que mi exposición podría ser más orientada a un análisis crítico como estudioso, pero no de experto por no estar trabajando en el campo. Reitero que mis palabras no pretenden ofrecer soluciones, sino dejar inquietudes que puedan ser reflexionadas por quienes como ustedes sí son especialistas en la materia, pero algunas veces las preocupaciones de un lego pueden servir para ello. Debido a mi propósito, lo expresado puede haber parecido inquisitivo, pero espero que no sea molesto para algunos.

Con similares fines he recurrido a los hechos del pasado, pues siempre la historia es madre y maestra para todos y especialmente para los más jóvenes.

Entre esos hechos me correspondió representar al Gobierno de Costa Rica en el acto inaugural del XI Seminario Interamericano de Presupuesto, realizado en San José, Costa Rica, en abril de 1982, en las postrimerías de mi gestión en el Gabinete del Presidente Dr. Rodrigo Carazo Odio; y entonces quise dejar claramente patente la importancia que para mí tenía el establecimiento de un Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad, al cual habíamos llamado SIPPCCO, dándole todo nuestro apoyo durante los dos últimos años, es decir desde 1979, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo y con participación directa del Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica y la Oficina de

Planificación Nacional y Política Económica, e indistintamente en donde estuviese localizada la Oficina Nacional de Presupuesto.

Consideramos que el Plan Nacional de Desarrollo, desagregado en programas, constituía el marco básico para la elaboración del Presupuesto Nacional Consolidado de todo el sector público. De esta manera, el presupuesto sería el instrumento que plasmaría en términos financieros las acciones que se realizarían el siguiente año, estableciendo ¿cuáles instituciones y quiénes en ellas?; ¿qué se realizaría prioritariamente y con qué medios se cumplirían las metas propuestas en los respectivos programas?

Así, la decisión política, inspirada en las necesidades de la sociedad se uniría a la realidad mediante un instrumento ejecutivo, como lo sería el presupuesto no tradicional en proceso de implantarse.

Nos propusimos, además, establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional e interdisciplinario que permitiese la integración a todo nivel de los programas que formaban el Plan Nacional de Desarrollo, con los presupuestos anuales, y contar con un sistema contable integrado que generara información para el control de la ejecución del presupuesto retroalimentando el sistema de planificación nacional.

En tal ocasión manifesté lo siguiente:

“Se han buscado todos los mecanismos legales, institucionales y

de actitud, o comportamiento, para que concluya la dicotomía que existe frecuentemente cuando perviven estructuras y procedimientos obsoletos y tradicionales, con otros modernos. Cuando no se logra tal meta, paralelamente con una administración pública no planificada, hay un aparato técnico de planificación superpuesto, que no opera en la corriente sanguínea institucional. No hay un proceso integral y la retroalimentación entre las decisiones políticas, los planes y las acciones está divorciada de las realidades institucionales. En cuanto al presupuesto nacional se refiere, éste más que tener las características que nuestros grandes maestros en este campo nos han señalado, es un simple balance de ingresos probables y de egresos autorizados, obtenidos por agregaciones numéricas y, además, totalmente separado de las auténticas necesidades que demanda el proceso de cambio acelerado para conjurar la crisis (de los ochentas que entonces se iniciaba con serios efectos).

Por eso, hemos buscado cómo fortalecer la planificación integral, muchas veces contando con una amplia comprensión y apoyo, y otras encontrando la apatía, la crítica fácil, la incompreensión, el desinterés, que también son manifestaciones de subdesarrollo institucional y de pocos valores humanos. Pero no nos hemos amilanado por ello, pues creemos que

lo importante no son los éxitos, ni los reconocimientos, sino la obligación de cumplir a cabalidad con nuestras responsabilidades, con oportunidad, constancia y valentía.

Se ha considerado que el proceso de planificación tiene que darse de manera integral, es decir, articulada, coherente, sistémica y sistemáticamente, con oportunidad y estableciendo los mecanismos que permitan la acción congruente con las metas y, además, su seguimiento, evaluación y corrección. Se trata en síntesis, de racionalizar la labor estatal para la formulación y ejecución de las políticas económicas, sociales y administrativas”.<sup>12</sup>

También se hizo referencia en esa misma oportunidad, a cómo era que comprendíamos el Sistema Integral que denominamos desde entonces con la sigla SIPPACO, Sistema Integral de Planificación, Presupuesto y Contabilidad, de los cuales formaron parte los Planes Operativos Regionales, POR, y los Planes Anuales Operativos,

PAO. Los primeros fueron comprendidos como:

“...los planes de corto plazo que se realizan cada año para alcanzar los objetivos regionales y subregionales de mediano y largo plazo. Para su elaboración se ha tomado como punto de partida el Sistema de Planificación Integral adoptado por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica”.<sup>13</sup>

Para la conceptualización técnica de los Planes Anuales Operativos se siguió la recomendación de dos expertos del ILPES, que conocían muy bien las realidades de nuestro país y de los otros centroamericanos, pues habían participado en las actividades de la Misión Conjunta:

Pueden concebirse “...como el resultado de un proceso por medio del cual se establecen, dentro del marco de las estrategias y los planes de mediano plazo, las bases del comportamiento socio-económicos del país en el corto plazo, y se definen las metas del sector público y las orientaciones del sector privado, a través de medidas directas e indirectas (incentivos, tributación, precios, financiamiento, inversión, etc.). Además, el Plan Anual plantea los requisitos financieros, materiales y humanos, e identifica las condiciones para la localización temporal (metas y recursos por subperíodos) y especial de las actividades de acuerdo a las exigencias del desarrollo económico”.<sup>14</sup>

---

12. Wilburg Jiménez Castro, *El Presupuesto Integrado del Sector Público*, Ponencia presentada por el Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, al XI Seminario Interamericano de Presupuesto, San José, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, abril de 1982, p. 3.

13. Wilburg Jiménez Castro, *loc cit.* p. 7.

14. A. Amado y Jorge Israel, *Algunas notas sobre Planes Operativos Anuales*, ILPES, Documento presentado al II Seminario de Presupuesto, Lima, Perú, julio de 1972, pp. 7 y 8.



## A manera de conclusión

Concluyo recordando un consejo que nos daba siempre el Dr. Raúl Prebisch:

“Hay que hablar siempre de lo mismo hasta que de tanto insistir llegue a comprenderse y a aplicarse por otros, especialmente por quienes entienden esas cosas en forma distinta”.

Ese consejo sigue teniendo validez en mi caso, pues sólo la gente importante dice cosas diferentes cada vez que se les invita a expresarse en actividades de relieve como ésta. Asuntos de trascendencia deben manifestarse una y muchas veces hasta que se comprendan a cabalidad, y por eso vale la pena recordar lo que en 1963, se expresó en un documento de Colombia, pero que sigue teniendo actualidad treinta y cinco años después para todos nuestros países:

“...la técnica del presupuesto por programas debe considerarse como la herramienta más eficaz de programación y ejecución, razón por la cual se recomienda la reforma de la actual legislación presupuestaria y fiscal para el logro de su aplicación integral; y establecer a la brevedad posible, en cada ministerio, sistemas de costo de las

actividades y de registro de unidades significativas de resultados por programa”.<sup>15</sup>

¡El desafío de las reformas del Sistema Presupuestario en Centroamérica es más político, que técnico!

## Información presupuestal de la subregión centroamericana

Quando ya se había concluido la redacción de la exposición se tuvo la oportunidad de contar con la información del estudio hecho por el señor Fremi Mejía Canelo,<sup>16</sup> indicado en la respectiva fuente, y se ha querido completar lo antes expresado haciendo una síntesis subregional, incluyendo así los otros países a los cuales no se había hecho antes referencia.

- Analiza las funciones que debe requerir el Presupuesto del Estado en los seis países, dando detalles sobre las funciones legal, política y fiscal que satisface.
- Examina si existe un presupuesto uniforme e integrado, concluyendo que teóricamente sí lo hace.
- Razona la disponibilidad del total de los ingresos para la planificación presupuestaria y los porcentajes destinados a fines específicos, que en algunos países como en Costa Rica son muy elevados y dejan muy poca discrecionalidad para cambiar su destino.

15. Citado por el Dr. Gonzalo Martner, sin otras referencias bibliográficas, *passim*, pp. 3 y 4.

16. Fremi Mejía Canelo, El Presupuesto en Centroamérica, ICAP, *Revista de Administración Pública*, 28-29 Modernización del Estado, enero a diciembre 1995, pp. 187-221.

- Indaga el grado de confiabilidad, más que de seguridad, con que se puede planificar el volumen total de los ingresos presupuestales, o el de determinados rubros para el período de mediano plazo (3 años).
- Analiza cómo se estructuran los ingresos tributarios, asignaciones y otros ingresos provenientes de la actividad económica del Estado.
- Observa cómo se estructuran los gastos destinados a personal, adquisiciones materiales, inversiones públicas, subvenciones para fines corrientes y de inversión; también si el presupuesto incluye sólo los gastos del Estado y si éste realiza actividades que podría llevar a cabo el sector privado.
- Pregunta si se presentan y contabilizan los gastos en forma separada de los ingresos; y si se consignan los destinados a fines específicos.
- Se examina el período de vigencia del presupuesto; a partir de la fecha en que se inicia su planificación o si se establece el respectivo documento con anterioridad.
- Se estudia si existen autorizaciones de gastos que exceden el período presupuestal; de ser así qué monto y porcentaje representan sobre el total.
- Pregunta sobre la existencia de una planificación de mediano plazo.
- La elaboración del presupuesto bajo la técnica de presupuesto por programas; presupuesto base cero, actualizando el presupuesto del año anterior.
- La realización de una planificación de funciones sectoriales o en forma conjunta para las atribuciones del Estado y acorde con la estructura de los gastos públicos.
- Se interesa en conocer si existe conocimiento sobre el volumen de obligaciones legales que deben ser incluidas en el presupuesto, tales como gastos de personal, compromisos contractuales, pago de intereses y amortizaciones sobre deuda.
- Qué institución y funcionario, le corresponde la función, autoridad y responsabilidad de la elaboración del presupuesto; al Ministerio de Hacienda; o a los diferentes ministerios; existencia de un ministerio de planificación; existencia de funcionarios en los diferentes ministerios encargados de esa función presupuestal; existencia de regulación vinculante para dirimir diferencias y conflictos y a quién le corresponde.
- Informaciones disponibles para la elaboración del presupuesto y también detalladas sobre los períodos de planificación anteriores; pronósticos para el futuro cercano basados en investigaciones científicas relacionadas con el desarrollo económico de instituciones regionales.

- Competencia legal que existe para fijar datos de referencia para la elaboración del presupuesto.
  - Relación entre el presupuesto y la contabilidad, reflejada en los asientos contables; rendición de cuentas y su adaptación se hace de acuerdo a dicho sistema, así como la medida en que se usa ésta.
  - Clases de auditoría que se realizan y su utilización para la elaboración presupuestal.
  - Obligatoriedad legal para establecer el presupuesto; solución de las divergencias que pueden existir; autoridad que las resuelve.
- Se notará que sólo la descripción sintética de los datos que se solicitaron en un cuestionario que contenía esos temas es suficientemente detallado como para referirse a cada uno de ellos, y para los seis países, razón por la cual para los propósitos de este documento se deja simplemente como referencia adicional      Δ