

Resultados de la modernización de las finanzas públicas y su ordenamiento en la República de Honduras*

Adrián Gómez Méndez**

PRESENTA LOS AVANCES LOGRADOS EN EL ORDENAMIENTO Y MODERNIZACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DE HONDURAS Y SU IMPACTO EN LA DESCENTRALIZACION, LA RACIONALIDAD DEL GASTO, LAS FINANZAS MUNICIPALES, CONCLUYENDO CON EL ANALISIS DE ALGUNOS FACTORES FACILITADORES Y LIMITANTES DEL PROCESO DE REFORMA EN ESTE CAMPO.

Introducción

El Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAFI, es uno de los proyectos que la Secretaría de Finanzas, SEFIN, ejecuta como parte del Programa de Modernización del Estado que dirige y administra la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, CPME, cuyo Coordinador Ejecutivo es el Secretario de la Presidencia de la República.

Para el desarrollo del Proyecto, financiado por el Banco Mundial, se efectuó una licitación internacional a través del método "lista corta" de firmas y, luego de un proceso riguroso de análisis y evaluación, se contrató a la firma seleccionada VINTERC A.C., por el término de un año para desarrollar conjuntamente con las Unidades Administrativas especializadas de la SEFIN, la Fase I del Proyecto.

Los trabajos de la firma comenzaron a fines de 1997, refiriéndose fundamentalmente a la reforma legal, diseño de normas reglamentarias, manuales técnicos, capacitación de funcionarios y desarrollo de un Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF, que comprendió los módulos de formulación del presupuesto, ejecución de recursos y gastos y el de tesorería.

* Documento presentado a la "II Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá", realizada el 12 de julio de 1999, en la ciudad de Panamá, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Director General de Presupuesto, Secretaría de Finanzas, República de Honduras.

La implantación del Sistema empezó en 1998, con la formulación del presupuesto para 1999, previendo iniciar con los módulos de ejecución de recursos, gastos y de tesorería para el 1º de enero de ese año.

Como consecuencia del huracán "Mitch", ocurrido en la última semana de octubre de 1998, se prorrogó el Presupuesto General de la República hasta el 31 de mayo de 1999, lo cual obligó a que la fecha de implantación prevista se pospusiera para el 1º de junio.

Se amplió la contratación de la firma hasta marzo del año 2000 para la ejecución de la Fase II del proyecto SIAFI. Esta fase se encuentra en ejecución y comprende básicamente el diseño y desarrollo del Sistema de Contabilidad Integrado a los demás módulos; la interfase con los módulos de Crédito Público; Nómina de Personal y Sistema de Programación de Inversiones, SISPU, la implantación durante 1999 de los módulos elaborados en la Fase I para la Administración Pública Centralizada; la implantación del Sistema Integrado de Contabilidad para dicho nivel de gobierno, y el inicio del proceso de la implantación completa del Sistema Integrado de Información Financiera en las instituciones descentralizadas no empresariales.

A partir del 1º de junio de 1999, funciona el sistema en los módulos de Presupuesto y Tesorería para los organismos de la administración pública centralizada, encontrándose actual-

mente en la etapa de ajuste y puesta a punto, propia de todo proceso similar.

Es importante señalar, que el gobierno ha puesto especial énfasis en la capacitación del personal y de los funcionarios que participan en la operación de los sistemas; labor realizada conjuntamente entre el gobierno y la firma consultora, lo que ha permitido que en año y medio se hayan capacitado alrededor de 800 personas.

Descentralización

Una de las líneas estratégicas de acción contempladas en el Programa de Modernización del Estado, para garantizar la obtención de los resultados previstos, es la descentralización de la gestión pública.

Para este efecto, se debe lograr una mayor flexibilidad en el uso de los recursos públicos, a fin de alcanzar una mayor diligencia de la gestión pública sin sacrificar el control sobre el uso de dichos recursos, para asegurar la probidad administrativa. Este es un concepto básico que ha orientado las reformas organizacionales y los procedimientos diseñados.

Bases conceptuales del SIAFI para la descentralización

Esta reforma de la administración financiera busca eficacia con probidad y sin burocracia, las cuales serán visibles y darán origen a un

proceso de cambio que se reflejará en la gestión política y administrativa del gobierno.

A menudo se han visto estos propósitos como contradictorios o, al menos, difíciles de conciliar y por perseguir mayor probidad, se han incluido en los procesos demasiados controles formales que atentan contra la agilidad y eficacia de la administración pública.

Centralización normativa y descentralización operativa

Constituye el principio básico para el diseño e implementación del Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAFI, el cual plantea un nuevo modelo de gestión que identifica dos niveles del SIAFI que interactúan, pero cumplen roles perfectamente diferenciados que aseguran una descentralización de la gestión financiera sobre bases, normas y políticas integradas para un mejor uso de los recursos en la obtención de los fines en un marco de transparencia. En este sentido, el papel de la centralización normativa será:

- Definición de políticas generales que enmarquen el funcionamiento de cada uno de ellos.
- Elaboración y aplicación de normas, metodología y procedimientos generales y comunes que regulen la operación de cada sistema, sin perjuicio de las adaptaciones que deban realizarse, de acuerdo a las características parti-

culares y especificidad de los distintos niveles organizativos.

- Las normas, metodología y procedimientos diseñados para cada sistema, consideran a su vez, las características y contenidos de las diseñadas para los otros sistemas.

Los órganos rectores de cada sistema serán responsables del diseño, dictado de normas, metodología a ser aplicada y de la centralización de la información producida por los organismos periféricos. Las unidades periféricas serán responsables de operar los sistemas, en términos de aplicación de políticas, normas, metodología y procedimientos definidos centralmente.

Por su parte, la descentralización operativa implica la capacidad de la administración de cada sistema, por las propias instituciones periféricas. La descentralización de los sistemas de la administración financiera puede asumir distintas formas y niveles. El mayor o menor grado de su descentralización está vinculado tanto al marco jurídico y administrativo de las instituciones y a las mayores o menores capacidades de gestión, como a las características específicas de cada uno de los sistemas.

El proceso de descentralización de la administración financiera contará con elementos básicos, tales como:

- Emisión por los órganos centrales, de las normas que permitan delegar las decisiones y la gestión operativa en funcionarios de diferentes niveles, lo que no implica conferir

la responsabilidad, la cual es indelegable.

- Manuales técnicos que permitan que las decisiones delegadas se atengan a procesos ordenados para su ejecución.
- Capacitación de los funcionarios que operarán desconcentrada o descentralizadamente.
- Información financiera ágil y oportuna sobre la utilización de las facultades delegadas y, por lo tanto, mecanismos claros de seguimiento y control interno.

Agilización de la gestión financiera de los recursos a través de la reingeniería de procesos

Ante la inexistencia de metas y gastos precisos, orientados a objetivos bien definidos, los controles formales tienden a dominar los procesos administrativos en desmedro de la eficacia de la gestión. Y así, esos procesos de compras, de gastos, de pago, de liquidación de nómina, de licencias, de traslados de personal, de registro y de control, se han hecho severos, pero en muchos casos, anticuados; obligantes pero engorrosos, por lo que terminan por desligarse de su objetivo de servicio a la administración pública.

Frente a esta situación, se iniciarán reformas importantes a los procedimientos con el propósito de agilizar la gestión de los recursos financieros, utilizando técnicas de reingeniería de procesos que racionalicen los pasos e incorporen el uso de controles en for-

ma automatizada a través de medios electrónicos.

Fortalecimiento de los organismos periféricos del SIAFI (Gerencias Administrativas) como el mecanismo de descentralización con seguridad y probidad

Las gerencias administrativas constituyen el nivel operativo de la descentralización de la ejecución presupuestaria, por lo tanto, mantendrán una relación funcional de dependencia con los órganos rectores de los sistemas de administración financiera, que garantice la aplicación de las políticas y normas emitidas.

Dichas unidades, serán responsables de introducir la información de las transacciones financieras tramitadas por los Secretarios de Estado y demás funcionarios facultados al efecto.

La Secretaría de Finanzas tendrá a su cargo la verificación de la transacción registrada para su aprobación definitiva por el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF. Por lo expresado, es objetivo fundamental del gobierno, fortalecer rápidamente las gerencias administrativas, tanto en su organización y funciones, como en estructura física, equipo informático y asignación de recursos humanos capacitados. Todo ello, con el interés de transformar el concepto tradicional de responsabilidad administrativa, limitado a la satisfacción de requisitos exclusiva-

mente formales, para introducir la responsabilidad de la gestión en los niveles ejecutivos y generar una cultura de servicio público, cuyo propósito fundamental sea prestar un eficiente, eficaz y efectivo servicio a la colectividad.

Nuevo rol de las unidades ejecutoras de programas

El nuevo modelo de gestión administrativa planteado por el SIAFI, permitirá una mayor descentralización y desconcentración del proceso decisorio, al ubicar en la unidad ejecutora de los programas, decisiones importantes como: formular y evaluar su presupuesto y decidir sobre la compra de bienes y servicios durante la ejecución presupuestaria.

Revisión y replanteo del marco legal del proceso de decisiones en el sector público para la administración financiera

Reglamentación para delegar la aprobación y autorización de gastos

Se cuenta con un Reglamento de Delegación de Facultades para autorizar, aprobar y ordenar pagos. Los elementos más importantes de este instrumento legal, se resumen en lo siguiente:

- Las autorizaciones se han separado de acuerdo a las etapas de ejecución del presupuesto en:

- Autorización del gasto.
- Aprobación del gasto.
- Ordenación del pago.

- Se ha definido cada etapa, precisando para cada una, de acuerdo al tipo o monto del gasto y el funcionamiento legalmente autorizado.
- Se ha reservado para el Secretario de Estado o autoridad superior de las instituciones desconcentradas, únicamente lo referente a las etapas de autorización y aprobación del gasto, por montos iguales o superiores a los de licitación pública y algunos gastos que se considera deben ser prerrogativa de dichas autoridades, cualquiera sea su monto.
- La ordenación del pago, se ha concentrado básicamente en el Gerente Administrativo, por considerar que ésta es resultado de decisiones tomadas en etapas anteriores y constituye en consecuencia, una operación netamente contable-administrativa (cancelación de una obligación de pago adquirida y registrada previamente).

Actualización de los topes para licitaciones y compras directas

Para 1999 se realizó una revisión a los montos que estaban definidos para la realización de licitaciones públicas, privadas o directas como un

medio para agilizar los trámites administrativos relativos a la ejecución de obras públicas o suministro de bienes y servicios.

Los topes para las licitaciones vigentes en 1998 fueron definidos en 1990 por lo que fue necesario aplicar un corrector monetario de los últimos ocho años para hacer reales dichos montos.

Estos elementos apoyarán el desarrollo de un proceso gradual pero profundo de delegación de las decisiones de administración. A menudo por perseguir mayor probidad, se han incluido en los procesos demasiados controles formales que atentan contra la agilidad, eficiencia y eficacia de la administración pública. Honduras necesita tanto probidad como eficacia, y para responder a esta necesidad hay que redefinir los conceptos básicos de control, tanto externo como interno y establecer una mayor flexibilidad sobre la base de la responsabilidad gerencial del administrador, de mecanismos de control interno, insertos en el proceso administrativo y de auditorías posteriores oportunas, de los órganos de control.

Nuevas estructuras presupuestarias con ámbito regional, departamental y local

El nivel gerencial de programación presupuestaria se podrá desagregar, utilizando criterios geográficos y administrativos, de acuerdo a las caracterís-

ticas operativas de los centros de producción.

Como primer elemento de la programación, en el sentido de mayor cercanía a los resultados esperados, su importancia es clave para que todo el proceso tenga una adecuada consistencia y haga factible un manejo, cada vez más racional, de los recursos del sector público.

En este nivel se podrán fijar:

- Metas de producción final y volúmenes de producción intermedia por unidades, locales, regionales, etc.
- Gastos por unidades administrativas locales, regionales.
- Obras por áreas geográficas de influencia.
- Cuadros de personal y recursos materiales de las unidades.

Perspectivas del proceso de descentralización

Se están completando bases administrativas para la descentralización de la gestión

Para que el proceso de descentralización se efectúe sin rasgos que impliquen situaciones no deseadas, se hace necesario establecer un adecuado ordenamiento institucional y funcional de la administración que haga factible una "descentralización de la

gestión". En este sentido, el Programa de Modernización del Estado estudia en la actualidad el marco funcional y de responsabilidades de la administración, con el propósito de introducir normas que hagan factible trasladar el proceso de decisiones hacia los nuevos centros de gestión en sus nuevos ámbitos.

Inminencia de procesos de descentralización administrativa y financiera de Secretarías de Estado

Con el apoyo de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado y organismos internacionales, se efectúan procesos de descentralización de los servicios de salud y educación a nivel regional y departamental.

Perspectivas de descentralización hacia el ámbito municipal

En la actualidad se estudia la posibilidad de descentralizar la administración y operación de los servicios de agua y saneamiento básico en algunas municipalidades del país, que tienen capacidad administrativa para asumir la responsabilidad.

Finanzas municipales

En el marco de la modernización de las finanzas públicas en la Repúbli-

ca de Honduras, el Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAFI, contempla el desarrollo financiero de las instituciones del Gobierno Central (incluyendo los poderes Legislativo y Judicial, más el Organismo Electoral), las instituciones descentralizadas no empresariales y en una siguiente etapa, las empresas públicas.

Al consolidar el sistema en los niveles antes mencionados, se podrá continuar la implementación del mismo en aquellas municipalidades, que por sus condiciones naturales, indiquen su factibilidad.

Actualmente hay un movimiento incipiente, promovido por la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, tendente a fortalecer los gobiernos locales, en su organización administrativa, mejoramiento de los Sistemas de Recaudación, Contabilidad, Estadísticas y Presupuesto.

Racionalización del gasto

Gastos de inversión

En Honduras el diseño del Sistema de Administración Financiera Integrada, se inició en octubre de 1997, con el desarrollo conceptual de los módulos de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad. El Presupuesto se ha desarrollado aplicando la técnica de presupuesto por programas, versión moderna, que posibilita la determinación, utilización y comprensión de los

elementos que componen sus procesos productivos.

La programación con esta óptica, ayuda a racionalizar el gasto en general, porque se mide la función de producción del sector público y la interrelación de los insumos que necesita para producir determinada cantidad de bienes o servicios de determinada calidad, para ser entregados a la sociedad.

El Programa de Gobierno de la República, denominado "La Nueva Agenda", contempla políticas de inversión a ser aplicadas durante el período 1998-2001; sin embargo, los destrozos ocasionados por el huracán y tormenta Mitch, han obligado a la modificación de las mismas, a replantear el modo de ejecutarlas y a reconsiderar el monto de la inversión pública.

Originalmente, las políticas de inversión estaban focalizadas en tres áreas:

- *Social.* Prioridad a programas y proyectos que apoyan el desarrollo humano, especialmente los orientados a los sectores de educación, salud y vivienda.
- *Productiva.* Énfasis a los sectores agrícola, pecuario e industrial, recursos hídricos, medio ambiente, forestal, cultura y turismo y sector minería.
- *Infraestructura.* Establece prioridades en el sector transporte, telecomunicaciones y energía eléctrica.

Después del huracán Mitch, el gobierno elaboró el 'Plan Maestro de la

Reconstrucción y Transformación Nacional', con sus estrategias para impulsar el desarrollo acelerado, equitativo, sostenible y participativo y una cartera de programas y proyectos que fueron presentados en la Reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo, Suecia, encaminados a la rehabilitación y reconstrucción del país.

El Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAFI, nos permitirá hacer la apertura de programas con proyectos de inversión racionalizados, porque tendrán perfectamente definidos los objetivos, los productos terminales, las metas a alcanzar, sus unidades de medida, la cuantificación de los insumos, el volumen y la fuente de recursos necesarios para ejecutarlos.

Para agilizar la ejecución, se trabaja arduamente en la reingeniería de los procesos administrativos de contratación, con el propósito de acortar trámites y tiempos en las etapas previas al registro de los momentos contables de las transacciones financieras, las cuales se introducirán al sistema una sola vez, en las instituciones responsables de ejecutar los programas, al tener instalada la red de comunicación que permita mantener en línea una buena cantidad de servidores y computadoras personales a nivel del Gobierno Central al principio, y del sector público en general, al lograr el pleno desarrollo.

El seguimiento físico de los proyectos de inversión, lo hará la Dirección General de Inversiones Públicas, DIGIP, utilizando el Sistema de

Inversiones del Sector Público, SISPU, el cual estará vinculado al Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF, por medio de una *interface* informática que le permitirá obtener la información financiera a nivel de cada proyecto, actividad u obra.

El sistema facilitará a la Dirección General de Crédito Público el registro y control de los fondos provenientes de préstamos y donaciones para desarrollar cada proyecto, pudiendo así capturar toda la información financiera de recepción de fondos, su utilización y el pago del servicio de la deuda, mediante una *interface* informática que comunicará al SIIF con el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda, SIGADE.

Todas estas facilidades concurren para racionalizar la inversión pública y ejecutarla en forma transparente, debido a que genera toda la información necesaria para darle seguimiento, tanto en el aspecto físico como en el financiero.

Mitigación de la pobreza

La modernización de las finanzas públicas, la nueva estructuración y su ordenamiento, requieren contar con los medios de información que permitan identificar y clasificar adecuadamente las erogaciones por la naturaleza de los servicios que el gobierno brinda a la comunidad.

Dentro de los clasificadores presupuestarios está el Clasificador de Gastos por Finalidad y Función que

permite entre otras cosas, conocer la contribución que hace el gobierno con su presupuesto y las acciones inherentes a la prestación de servicios sociales, en relación a la salud, previsión y asistencia social, educación y cultura, ciencia y técnica, vivienda y urbanismo, trabajo e higiene ambiental, etc.

Las estadísticas así formadas, permiten obtener indicadores de gastos en desarrollo humano, que comparados adecuadamente con índices estándares, principalmente con los preparados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, sirven para conocer si la contribución del gobierno está sobre, igual o bajo los índices estándares, lo cual posibilita a las autoridades superiores diseñar políticas tendentes a mejorar los niveles de gastos en el área social, ya sea destinando mayores o nuevos recursos, o reasignando algunos gastos para reforzar los que contribuyan a mitigar la pobreza.

Potencialización del desarrollo económico e impacto en la calidad de vida

Debido a que en la actualidad el Sistema de Administración Financiera Integrada se encuentra en un proceso de implementación, no podemos aún medir la magnitud en que el gobierno, a través de la modernización de las finanzas públicas, contribuye a potencializar el desarrollo económico ni el

impacto en la calidad de vida, aunque las expectativas a mediano y largo plazo, son muy grandes y positivas, debido a que aspiramos a sacar el mejor provecho de los escasos recursos, manejándolos con eficacia, eficiencia y transparencia, dirigiéndolos a propiciar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida.

Factores facilitadores y limitantes del ordenamiento de las finanzas públicas

Existen diversos factores positivos para lograr un ordenamiento de las finanzas públicas, referidos a la administración de las finanzas y, en menor medida, a las posibilidades de alcanzar a corto o mediano plazo, un equilibrio financiero macroeconómico.

Factores facilitadores

- El gobierno tiene una clara voluntad política de reformar los Sistemas de Administración Financiera y de los demás sistemas de administración, especialmente los de recursos humanos y también de compras y contrataciones.
- El Banco Mundial apoya el proceso de reformas con financiamientos “blandos”, con préstamos a 30 años plazo, con 10 de gracia y con intereses del orden del 3% anual.

- El proceso de reforma e implantación se ha puesto en marcha y sus avances han generado apoyos de las autoridades superiores de las Secretarías de Estado y de las instituciones descentralizadas.
- Los recientes acuerdos logrados en la Reunión de Estocolmo han permitido una mejoría importante, pero insuficiente para paliar la situación de las finanzas públicas.
- Los acuerdos logrados con la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD, para la adquisición e instalación del Sistema de Gestión y Administración de la Deuda, SIGADE, que se instalará durante el año 1999, y su *interface* con el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF, posibilitarán contar con mejor información, más confiable y oportuna, a fin de poder administrar el área y atender la solución de los problemas que se presenten en forma eficaz.
- Se ha comenzado a desarrollar un módulo de información gerencial que permitirá a las principales autoridades de la SEFIN contar en sus propios equipos informáticos (PC), con datos resumidos y actualizados sobre la marcha de las finanzas públicas. Dicho módulo se instalará incluso en un equipo portátil *Lap Top* para uso del titular de la Secretaría de Finanzas.
- A mediados del año 2000 estará instalada la red de telecomunica-

ciones que interconectará a todos los organismos públicos con la base de datos que funcionará en la SEFIN, lo que permitirá contar con información actualizada, confiable, oportuna y transparente sobre el cumplimiento de las políticas financieras por parte de los organismos y sobre su situación financiera, en el momento en que se requiera.

- Se ha avanzado sustancialmente en la mejoría del proceso de programación y formulación del presupuesto, con la identificación de metas y objetivos que posibilitarán el análisis del cumplimiento de las políticas y de la productividad del gasto.

Factores limitantes

Los principales factores limitantes del ordenamiento de las finanzas públicas, abarcan una variedad de temas, ellos son:

- El déficit del sector público para 1999 será del orden del 6% del Producto Interno Bruto, PIB.
- El desarrollo de los sistemas de administración de recursos humanos y de compras y contrataciones, no ha avanzado al mismo ritmo del SIAFI, el que podrá impulsar su desarrollo hasta cierto punto, pero mediatizar el logro de algunos de los objetivos esperados, si dichos sistemas permanecen

con altos grados de retraso. Uno de los sistemas de administración que no avance a la par de los otros, puede transformarse en una demora del conjunto.

- Un ordenamiento jurídico formado por leyes de presupuesto, crédito público, contabilidad y control, entre otras, emitidas en diferentes décadas, y ante la existencia de situaciones o problemas propios de hace quince, veinte o treinta años que dejan vacíos importantes, además de hacer rígida la administración financiera.
- El Anteproyecto de Ley del Sistema de Administración Financiera Integrada, elaborado por la firma durante la Fase I del SIAFI, está en proceso de análisis en la SEFIN.
- Un vacío importante en la legislación vigente es el referido a las instituciones “desconcentradas”, existen unas veinte instituciones con dicha figura jurídica, que no están normadas en el ordenamiento jurídico administrativo de Honduras. Su creación por leyes especiales les ha otorgado diferentes grados de autonomía administrativa que, hasta la fecha, han motivado que total o parcialmente queden fuera de la necesaria supervisión que le corresponde a la SEFIN y, en cierta medida, de las normas técnicas de uso general por el resto de los organismos de la administración central e incluso descentralizada.

- Existen otros regímenes de administración financiera especiales establecidos por ley, que dificultan su integración al SIAFI y, por lo tanto, al ordenamiento de las finanzas públicas que requiere cierto grado importante de uniformidad en las normas técnicas de adminis-

tración de los recursos financieros y en la información sobre su situación. Entre dichos organismos está el Congreso Nacional, la Procuraduría General de la República, el Poder Judicial y la Contraloría General de la República, entre otros

△