

El estado actual de los procesos de Modernización de la Administración Financiera en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Fremi Mejía Canelo*

RESCATA LOS PROBLEMAS CRITICOS EN LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO DE LOS PAISES DEL ISTMO CENTROAMERICANO Y REPUBLICA DOMINICANA, PUNTUALIZANDO LOS AVANCES ALCANZADOS POR ALGUNOS DE ELLOS EN ESTE CAMPO. DESTACA EL CASO DE EL SALVADOR CON SU "PRESUPUESTO POR AREAS DE GESTION".

Introducción

El presente artículo, pretende analizar algunas de las formas en que se plantean tanto en el istmo centroamericano como en República Dominicana, los principales problemas o debilidades relacionados con la Administración Financiera del Estado, y sobre todo el presupuesto público, a partir del inicio de la aplicación de la

reforma.¹ Este análisis se apoya en una descripción pormenorizada, de acuerdo con la opinión de distintas autoridades entrevistadas así como de cuestionarios entregados a las autoridades encargadas del presupuesto en cada país. Al mismo tiempo, el análisis trata de reflejar la situación en cada uno de los países visitados por la Misión Conjunta Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, con el propósito de proponer una cooperación de carácter regional sobre estos temas.

El artículo no pretende ser exhaustivo en términos de lo que es propia-

* Consultor del Area de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

1. Para propósito de esclarecimiento, en el contenido de este artículo, los conceptos de reforma y modernización serán utilizados como sinónimos.

mente un trabajo de investigación amplia, sin embargo, la intención es presentar la problemática tal y como es concebida por las propias autoridades de cada país. A partir de ésta, se señalan algunas consideraciones finales que pueden facilitar el entendimiento del por qué de la aplicabilidad de una Reforma de la Administración Financiera, dentro del programa de Modernización del Estado, el cual se ha iniciado en cada uno de los países aludidos. Esto conducirá a la ejecución de actividades en el marco de un intercambio regional que permita conocer cada una de las experiencias nacionales en particular.

La primera parte del artículo, plantea algunos elementos de carácter general que justifican por qué dentro del proceso de Modernización del Estado es necesario el planteamiento de una Reforma de la Administración Financiera. Sobre todo, en lo relacionado con los aspectos de finanzas, política fiscal y presupuesto público.

En la segunda parte, se enfatiza la problemática, debilidades o necesidades nacionales en materia de la Reforma de la Administración Financiera. Aquí se señalan las especificidades de los países visitados utilizando para ello la información suministrada por las propias autoridades nacionales. Se incluye también todo lo relacionado con el estado en que se encuentra cada país en materia de Reforma de la Administración Financiera del Estado, coincidiendo casi todos en el mantenimiento de la técnica de Presupuesto

por Programas con el ingrediente modernizador.

Es importante señalar que para el caso de El Salvador se realiza una revisión más amplia, ya que en este país se ha prescindido de la técnica del Presupuesto por Programas para adoptar, recientemente, la del Presupuesto por Áreas de Gestión. En este sentido, se destaca el marco conceptual, los aspectos metodológicos básicos de esta técnica y algunas de sus particularidades, en virtud de que El Salvador es el que más ha avanzado en materia de Reforma de la Administración Financiera del Estado.

También se señala en este apartado, la problemática identificada en los países en materia de la Reforma de la Administración Financiera por algunos organismos internacionales consultados durante la misión. En esta parte se mencionan algunos puntos sólo en forma general, dado que se desprenden de una rápida apreciación de una reunión sostenida en Washington con algunos organismos.

En la tercera parte, se hace hincapié en la urgencia de contar con una Administración Financiera eficiente, moderna y actualizada, que proporcione información oportuna, real y confiable, que demuestre al ciudadano la transparencia en el manejo de los recursos públicos, como uno de los fundamentos que determinan la realización de una Reforma de la Administración Financiera dentro del proceso de modernización del Estado en los países aludidos.

Se indica que la modernización del Estado emprendida por las Administraciones de los países de Centroamérica y República Dominicana, es la respuesta a una difícil situación por la que estos atraviesan, en donde el carácter interventivo del Estado irrumpió en innumerables esferas y actividades, generándose así un Estado sobredimensionado e ineficiente, ubicado en un marco jurídico y administrativo muy rígido y enormemente burocrático.

En tal sentido, la Reforma de la Administración Financiera dentro del Programa de Modernización del Estado, plantea la modernización y eficiencia en lo operativo de las finanzas públicas, permitiéndole a la población en general una mayor transparencia en relación con el manejo de los recursos públicos.

Por otro lado, se destacan las particularidades específicas de la técnica del Presupuesto por Programas, el cual ha sido puesto en marcha en la mayoría de los países de la región y en general en América Latina. Se señalan al mismo tiempo algunas de las deficiencias en la utilización de esta técnica.

Aquí, se hace una revisión breve de la forma como incide la modernización del Estado en el presupuesto público, sobre todo en el Presupuesto por Programas. Esto último, referido a los problemas ocasionados por la utilización del esquema presupuestario vigente, aunado a otros de índole estructural, hacen que la moderniza-

ción del sistema presupuestario sea una necesidad inmediata de cara al nuevo esquema de globalización de las economías. En tal sentido, uno de los principales objetivos de estos países ha sido la implantación de las llamadas modernas técnicas presupuestarias como instrumentos de decisión útiles para el mejoramiento de la gestión pública.

Finalmente, se incluyen algunas consideraciones finales, muy generales, sin pretender señalar el camino a seguir, sino más bien expresando la importancia de la realización de intercambios regionales entre países, con el propósito de dar a conocer lo que se está haciendo a nivel nacional y sobre todo, de aprender de las experiencias entre estos en materia de Reforma de la Administración Financiera, y particularmente en relación con el presupuesto público.

Breve ubicación del entorno de los procesos de modernización de la administración financiera en Centroamérica y República Dominicana

Los desafíos que enfrentan los países de la región de Centroamericana y de República Dominicana, en el contexto de la Modernización de las Administraciones Públicas, son profundos y fundamentales y van mucho más allá que la simple reducción del gasto público o la eliminación del déficit fiscal,

tendientes hacia una búsqueda incesante de mayores niveles de crecimiento económico y sobre todo del desarrollo.

Existe consenso en que el Estado en su estructura vigente y forma de funcionamiento, no está acorde con las condiciones prevalecientes en el mundo actual y no desempeña con eficiencia el rol que la sociedad le otorgó.

La Modernización del Estado no trata solamente de una mera disminución de los aspectos enunciados, sino que involucra una amplia reforma del aparato del Estado, en un amplio sentido, y con cierta dosis de pragmatismo tratando de adaptar la Administración Pública al proceso dinámico de globalización de las economías.

La Modernización del Estado se refiere entonces a una "serie de procesos extraordinariamente complejos como son: la democratización, la descentralización, la lucha por la probidad administrativa, la incorporación del sector privado a la ejecución de la política pública, la modernización de los sistemas de gestión pública",² incluyendo dentro de ella la modernización

del Sistema de Administración Financiera, entre otros.

Una de las particularidades más relevantes de la actualidad la constituyen los procesos de gobernabilidad y modernización del Estado, proyectos políticos de gran envergadura, cuyos frutos han empezado a perfilarse en las transformaciones del Estado, de la sociedad civil y de las naciones centroamericanas y del Caribe, tanto por sus implicaciones en la economía, como en la ampliación de los procesos democráticos.

Es importante destacar que la "modernización del Estado como un proyecto de gran trascendencia es un proceso integral que abarca una diversidad de aspectos y temas ambiciosos, puesto que representa un esfuerzo que pretende activar diversos dispositivos y agentes políticos, sociales y económicos de los países en función de un proceso de ajuste, que se sitúa en diferentes variables de la problemática pública".³

En el documento Lineamientos Estratégicos 1995-1999, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, señala algunos elementos importantes relacionados con las políticas y acciones que los países del istmo deberían seguir.

Es así, que "la crisis política, social y económica ha obligado a los países centroamericanos y República Dominicana a revisar las pautas de su desarrollo, con el consiguiente propósito de realizar acciones pertinentes y condi-

2. Rivera Urrutia, Eugenio. "Inversión y Desarrollo Humano en el Contexto de la Modernización del Estado en América Latina: El Caso de Chile". En *Inversión Pública y Desarrollo Humano en el Contexto de la Modernización del Estado*. ICAP, Mayo de 1996, p. 53.

3. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. "Lineamientos Estratégicos 1995-1999: Nueva visión del ICAP hacia el Siglo XXI para reorientar su cooperación con los países Centroamericanos". San José, Costa Rica, Mayo de 1995, p. 18.

cionantes que permitan reorientar los procesos de la dinámica social".

Vale la pena destacar aquí los ámbitos más importantes en los que se enmarcan las acciones seguidas por estos países y que permiten, de alguna manera, una reorientación de los procesos anteriormente mencionados, nos referimos específicamente al ámbito político, social y económico.

En el ámbito político, la estrategia ha sido el descartar el conflicto bélico y enfrentamiento armado, abriendo las puertas a procesos de institucionalización de la vida política civil por medio de los procesos de modernización, permitiendo la ampliación de espacios participativos y la inclusión de nuevos actores con sus consecuentes demandas, en la dinámica social actual.

En lo social, estos países se han visto enfrentados a una creciente demanda de necesidades básicas insatisfechas, lo que aunado a la gran deuda histórica, influye en el bienestar y en la estabilidad de la sociedad misma, generándose mayores problemas que necesariamente deben incluirse como puntos sensibles de la agenda nacional.

Finalmente, en lo económico, "la crisis financiera que enfrentan los países Centroamericanos y República Dominicana, ha replanteado por un

lado, nuevas alternativas para el desarrollo y las políticas macroeconómicas, y por el otro ha orientado su quehacer por el proceso de ajuste estructural tratando de controlar el gasto público. Todo esto aunado a un proceso de reinserción en la economía mundial mediante la apertura económica que dicho sea de paso trae consigo políticas de liberalización de precios y mercados".⁴

En este último decenio nos enfrentamos al gran reto de modernizar el Estado y reinsertar nuestras economías en el mercado internacional. Son muchas las variables que se entrelazan en esta compleja tarea, sin embargo, es preciso destacar ante todas ellas, al recurso gerencial y las funciones que los gerentes públicos deberían llevar a cabo para un desempeño personal eficiente y para aumentar la productividad de su organización. Dicho recurso es indispensable, para impulsar cualquier cambio organizacional, tanto a nivel de la microorganización como a nivel de la macroorganización que es el Estado.

La Modernización del Estado que han emprendido las Administraciones de Centroamérica y República Dominicana, es producto de una difícil situación por la que atraviesan estos países, en donde el carácter interventivo del Estado irrumpió en innumerables esferas y actividades, generándose así un Estado sobredimensionado e ineficiente, enmarcado dentro de un marco jurídico y administrativo muy rígido y enormemente burocrático.

4. Para mayor referencia ver documento: "Lineamientos Estratégicos 1995-1999: Nueva visión del ICAP hacia el Siglo XXI para reorientar su cooperación con los países Centroamericanos". Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. San José, Costa Rica. Mayo de 1995, p. 19.

Ante todo este panorama, se han experimentado grandes cambios estructurales durante dos décadas, y muy especialmente en la parte financiera. Algunos de estos desafíos se plantean a continuación:

Retos de los procesos de modernización de la administración financiera

Se ha observado que en muchos de los países de la región, existen graves problemas con respecto al uso eficiente de los fondos públicos, y más aun a su destino final y al impacto que su utilización puede estar generando.

Se puede realizar un breve examen de algunos de esos problemas que aquejan a estos países y que de alguna manera han sido planteados en algunos estudios realizados, tanto por organismos internacionales, como por organismos a nivel nacional.⁵

A continuación se presentan algunos comentarios y apreciaciones producto del diagnóstico de la misión ICAP/DSE, realizada recientemente en los países de Centroamérica y República Dominicana. Ambos son el resultado de las entrevistas hechas a funcionarios de los gobiernos nacionales respectivos, autoridades de instituciones públicas y privadas, así como personal de las embajadas de la República Federal de Alemania en los paí-

5. Este examen ha sido complementado por la reciente misión conjunta realizada por ICAP/DSE a los países de Centroamérica y República Dominicana.

ses visitados, en relación con la política presupuestaria y en general con temas relacionados con finanzas públicas y política fiscal.

Es oportuno destacar, que en los comentarios siguientes, se hará una breve descripción sobre la situación de cada país visitado por la Misión Conjunta ICAP/DSE, pero destacando en el título, el aspecto más importante identificado dentro de la problemática nacional de referencia.

La urgencia de una Reforma Integral de la Administración Financiera en República Dominicana

En el caso de la República Dominicana, los problemas son sumamente graves, ya que la estructura política del país no ha permitido una gestión transparente del manejo de los fondos del Estado. Sin embargo, es opinión manifiesta de las autoridades dominicanas de que en este momento y debido al proceso de transición política que se acaba de realizar, cualquier cooperación proveniente de fuentes externas en relación con un intercambio regional sobre el conocimiento de otras experiencias, perfeccionamiento profesional, seminarios, talleres y otras actividades vinculadas con la Reforma de la Administración Financiera, gozarían de plena apertura en cuanto a su recepción por parte del nuevo gobierno.

En el país, en términos de la Administración Financiera prácticamente no se ha realizado nada. Se menciona como único elemento la existencia de un diagnóstico por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, realizado entre 1991 y 1992, siendo éste probablemente uno de los pocos estudios hechos en el país sobre esta temática.

Los problemas y deficiencias van desde la administración del sistema aduanero hasta todo lo relacionado con el sistema de la Administración Financiera en su conjunto, es decir en todos sus componentes: presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, etc.. Naturalmente esto obedece a que no se han realizado intervenciones sistemáticas en ese campo. Un elemento importante es que la gravedad de la deuda interna y externa es de carácter singular en el país.

Entre otras deficiencias manifiestas por los funcionarios a un nivel más global se encuentran las siguientes: la no existencia de coordinación entre presupuestación y planificación, así como la ausencia de esta en el mediano y largo plazo. En el país la Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN, es el ente encargado de la formulación de políticas para el mediano y largo plazo. La falta de adaptación de los métodos de planificación a las exigencias de la dinámica de las situaciones que los gobiernos tienen que enfrentar, constituye una de las causas de la poca confianza en la planificación, con graves reflejos en el presupuesto. Otro elemento es la baja remuneración de

los funcionarios públicos, lo cual genera una fuga hacia el sector privado.

En materia de presupuesto cada institución negocia sus necesidades y requerimientos individualmente frente al Ejecutivo, lo cual evidencia el desorden imperante en materia de asignación de recursos presupuestarios.

Existen graves dificultades en relación con los controles internos y externos, por lo tanto se verifica la no existencia de la evaluación de los resultados. Además, las relaciones Ejecutivo-Legislativo son de carácter mecánico, ya que sólo en el aspecto formal la Asamblea ratifica la aprobación del presupuesto ante el Ejecutivo.

Un aspecto importante es el establecimiento de responsabilidades para los evasores de impuestos aunado a la no aplicación de sanciones para los mismos, aún cuando se destacó como un aspecto positivo en el país, los progresos en materia de tributación. Otro elemento de referencia es la crisis en las finanzas municipales, ya que los municipios, a pesar de los innumerables problemas o necesidades que afrontan, no cuentan con una asignación presupuestaria dentro del presupuesto general del gobierno central.

Por último cabe hacer mención al carácter discrecional de la pasada administración en relación con el presupuesto de la nación. La actual estructura presupuestaria no permite su funcionamiento. No existe una función contralora sobre la asignación y utilización de los recursos públicos por parte de la Contraloría General de la

República. En cambio hay una total centralización sobre el uso y manejo de los recursos públicos.

Esto se refleja en un capítulo de la Ley de Presupuesto "Ley 1401", en donde se establece la creación de un fondo especial, a partir del excedente generado sobre los ingresos del país. En este sentido, los excedentes no son más que ingresos provenientes de la subestimación de los gastos presupuestarios con el objetivo de incrementar estos fondos. El 75% de los ingresos excedentes (subestimados del presupuesto nacional) es utilizado, con carácter discrecional, para la realización de inversiones en el país por el Ejecutivo. Además, el otro 25% que pasa a formar parte de un fondo de reservas para casos de emergencias en el país (huracanes, ciclones, etc.), cuando excede del 5% del Presupuesto Nacional, también puede ser utilizado por el Ejecutivo bajo la misma modalidad.

En el caso de los "excedentes" de ingresos se manejan sin la participación del Parlamento. De manera que existen muchos inconvenientes para la modificación de la Ley Presupuestaria en el país.

El Fondo 1401, y las normas determinantes de su funcionamiento, brindan al Ejecutivo la posibilidad de manejar un volumen de recursos, sin control del Congreso Nacional. El pensamiento generalizado, es que esta es una de las causas más determinantes de la desconfianza en la presupuestación por parte de la Administración Pú-

blica. Es opinión de algunos funcionarios de la Oficina Nacional de Presupuesto, ONAPRES, de que en la Ley Orgánica de Presupuesto para el sector público, debería desaparecer el capítulo VI que es en donde se inscriben todos los artículos—del 49 al 54—, relacionados con la potestad que se le otorga al Ejecutivo para la creación del Fondo 1401.

Por otro lado, la mayoría de las instituciones descentralizadas del gobierno, no incluyen su presupuesto dentro del presupuesto global, por lo tanto, no existe un presupuesto nacional único, sino dos presupuestos: gobierno central e instituciones descentralizadas.

Avances logrados en el Proyecto de la Reforma de Administración Financiera, en Panamá

En marzo de 1990 se ubica en Panamá, el inicio del Proyecto de Reforma de la Administración Financiera denominado RAF, al completarse el primer diagnóstico de la situación de las finanzas públicas del país por la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID. El propósito de esta reforma desde sus inicios, es la formulación y ejecución de acciones conducentes al establecimiento de un sistema eficiente de Administración Financiera, de cara a los problemas por los que atravesaba en esos momentos.

Este proyecto de reforma implica entre otros aspectos, la introducción de medidas correctivas de austeridad fiscal, ajustando el gasto público, y renovando el proceso de formulación y ejecución presupuestaria. Asimismo, propicia la eficacia, transparencia y objetividad en la realización de las funciones fiscales y tributarias.

El proyecto RAF fue formalizado mediante un convenio de donación suscrito el 5 de junio de 1991, entre el gobierno de Panamá y la USAID, siendo ratificado por el gobierno en julio de 1991 e iniciando su puesta en marcha en el segundo semestre de 1993, cuando finalmente se logró completar el equipo de asesores. El presupuesto para este proyecto asciende a un monto de \$8.5 millones de dólares, del cual le corresponde al gobierno de Panamá un aporte del 26%. La duración del mismo es por 5 años, debiendo completarse a mediados de 1996. La Contraloría General de la República asumió la responsabilidad directa sobre la ejecución del proyecto, aunque también se estableció la participación activa del Ministerio de Planificación y Política Económica, así como del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El proyecto RAF dentro del Sistema Integrado de Administración Financiera cuenta con 5 componentes o subsistemas a saber: Contabilidad Gubernamental, Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Auditoría Integral. En este proyecto, la orientación está más ligada a la parte de la ejecución, sin limitarse a la elaboración de informes

y recomendaciones. Es decir, se orienta en la práctica a la aplicación de reformas modulares, concentrándose en la formulación de métodos y procedimientos técnicos para cada área de la Administración Financiera.

En lo referente al subsistema presupuestario el proyecto visualiza a este componente como parte del sistema de la Administración Financiera mediante el cual los objetivos, políticas, planes, programas y proyectos del gobierno se traducen en términos de un plan financiero, en donde de forma equilibrada se deben establecer el origen y monto estimado de los recursos requeridos, asignando al mismo tiempo las autorizaciones máximas por tipos de gasto para una vigencia fiscal anual.

En Panamá persisten graves problemas en el sistema aduanero y tributario en general. Además en el sistema presupuestario a pesar de la reforma iniciada, aún hay serias deficiencias. Otras debilidades persisten en cuanto a la planificación de inversiones públicas, evaluación de resultados, control externo (independiente), finanzas municipales y relaciones Ejecutivo-Legislativo. Además de que se menciona la no existencia de ética y el liderazgo por parte de los políticos.

A pesar de la puesta en vigencia del proyecto RAF se continúan generando serias deficiencias que se traducen en una falta de coordinación entre presupuestación y planificación, con el ingrediente de que esta última no existe en el mediano y largo plazo.

En otro orden de ideas, se puede mencionar que a nivel de los componentes del Sistema Integrado de la Administración Financiera, se originan debilidades en el campo de la contabilidad nacional identificándose además, la no existencia de responsabilidades y sanciones para los evasores de impuestos a nivel nacional. También existen problemas en cuanto a la estimación de los impuestos.

En el campo del Servicio Civil se está trabajando en la Carrera Administrativa. En estos momentos existe un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa tendente a la introducción de la misma, con el propósito de asegurar la estabilidad de los funcionarios públicos. En relación a la Contraloría General de la República, ésta es la única institución del país en donde está en vigencia en estos momentos la Carrera Administrativa.

Para Panamá podría ser importante compartir su experiencia a nivel de intercambio regional con respecto al esquema de descentralización en el proceso de modernización en lo referente al Ministerio de Salud, debido a que éste podría ser un caso interesante de estudio para la región, que podría aportar mucho desde el punto de vista del aprendizaje para el resto de países.

Necesidad de Integración del Sistema de Administración Financiera en Costa Rica

En Costa Rica han existido varios intentos en relación con la Reforma de

la Administración Financiera en el marco del programa de modernización del Estado. En principio se podría mencionar el proyecto para el desarrollo e implantación del Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad, SIPPACO, cuyo inicio data desde 1980, y lo referido a la reforma presupuestaria de varias administraciones anteriores. Posteriormente, existió una propuesta de reforma presupuestaria apoyada por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, USAID, en el año 1992.

Con respecto al actual proceso de reforma, éste se inicia mediante los esfuerzos del Ministerio de Hacienda y el concurso del Fondo Monetario Internacional, el cual envía una misión técnica durante los meses de mayo y junio de 1995 con el propósito de realizar un diagnóstico general del problema y plantear los elementos básicos de una estrategia para su solución.

Ante las debilidades y limitaciones presentadas en el informe de esa misión, el gobierno de Costa Rica concibe el proyecto de Reforma de la Administración Financiera como un compromiso serio y decidido, por proporcionarle al Estado costarricense los elementos que le permitan convertirse en el Estado que requiere la sociedad en el marco del proceso de modernización.

El proyecto de Reforma de la Administración Financiera Integrada ha sido elaborado dentro del marco del programa de modernización del Estado. El mismo ha sido planteado bajo

la concepción de la teoría general de sistemas. Concibe cuatro subsistemas: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público.

La Administración Financiera incluye aspectos relacionados con la planificación, organización, dirección y control, de tal manera que en cada sistema deberá existir el control interno, considerando a este como un sistema propio y no sólo ubicado en el marco de la parte financiera, sino como un sistema retroalimentador de la administración y la gerencia. En relación al control interno, está directamente relacionado con las necesidades gerenciales de obtener eficiencia y economía en la utilización de los recursos conjuntamente con la efectividad de los resultados, mientras que el control externo deberá apoyar al control interno de acuerdo al ordenamiento jurídico establecido.

Asimismo, la reforma se fundamenta en los principios básicos de la centralización normativa y descentralización operativa a partir de la concepción de un sistema integrado y bien estructurado, en donde se concibe la centralización de políticas, normas y procedimientos con la administración descentralizada de cada uno de los subsistemas, en pro de una mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones.

Para el caso de Costa Rica se podría decir que el proceso de Reforma de la Administración Financiera apenas se está iniciando y cuenta en estos momentos con apoyo del gobierno de

España para su aplicación. La misma es visualizada como un sistema que mediante la planificación, asignación, utilización, registro y control de los recursos financieros del Estado, pretende una eficiente gestión de los mismos para la satisfacción de las necesidades sociales.

Con respecto a los problemas y debilidades que enfrenta la actual administración en relación con los temas sobre finanzas, política fiscal y presupuesto público y que fueron mencionados por los entrevistados durante la misión ICAP/DSE, se podrían enumerar los siguientes:

En Costa Rica es necesario avanzar hacia una Unión Aduanera. Existen graves problemas con relación al sistema de tributación. Sobre algunos componentes del Sistema de la Administración Financiera Integrada, se presentan problemas en el subsistema de contabilidad, por el carácter de la información generada y necesaria para la toma de decisiones; en el subsistema de crédito público, debido al aumento exagerado de la deuda interna; finalmente, en el subsistema de tesorería, relacionados con el flujo de caja.

Es obvia la necesidad de una reforma al sistema presupuestario dado que se visualizan problemas relacionados con la insuficiente vinculación entre la programación macroeconómica y fiscal, y la presupuestación. Al mismo tiempo se verifica deficiente aplicación en la técnica de Presupuesto por Programas y una falta de participación de

las instancias ejecutoras en la gestión presupuestaria, y dado el carácter centralista, existen rigideces para la ejecución del presupuesto. En tal sentido, no se ejerce una función gerencial y administrativa con respecto al presupuesto del sector público en su conjunto.

Por otro lado, existe una superposición de las tareas de control y limitando su efectividad, tanto por el Ministerio de Hacienda como por la Contraloría General de la República. En cambio no existe evaluación de la gestión, por lo cual no se verifica el cumplimiento eficaz de los objetivos, lo que implica que no existe la rendición de cuentas. Otro elemento importante es que no hay en el país control político del presupuesto, por lo tanto es necesario mejorar las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Entre otros temas o problemas mencionados se sitúan por ejemplo: la planificación de las inversiones públicas, la falta de planificación de mediano plazo y la baja remuneración en las instituciones gubernamentales en consonancia con la ausencia de una Carrera Administrativa que permita la estabilidad de los funcionarios públicos. También hay graves problemas en la parte de proveeduría (licitaciones y contrataciones) y en el campo de las finanzas municipales.

Un aspecto importante en Costa Rica, se refiere a que la Contraloría General de la República constituye un obstáculo en las decisiones importantes para el país, debido a su alto grado de injerencia sobre la decisión del gas-

to público. En tal sentido, esta institución posee control sobre el 60% del gasto público, correspondiéndole el otro 40% restante al Poder Legislativo, lo cual genera graves problemas. Esto significa que la Asamblea Legislativa, no ejerce el control político que le corresponde sobre la acción del Estado.

La Reforma de la Administración Financiera y la Descentralización en el marco de la Modernización del Estado en Nicaragua

Nicaragua es uno de los países de la región que cuenta con mayor apoyo financiero para la ejecución del proyecto de Reforma de la Administración Financiera Integrada. En este momento existe cooperación en diferentes campos de la Administración Financiera, por distintos montos y provenientes de distintos organismos internacionales. No obstante este apoyo, el proceso de reforma apenas se está iniciando. Previo a su aplicación en Nicaragua se realizaron algunas investigaciones con apoyo del Banco Mundial, en materia de Reforma de la Administración Financiera.

En relación con el financiamiento para este proyecto, se cuenta con cooperación del Banco Mundial por 10.5 millones de dólares, en apoyo a aspectos presupuestarios, auditoría e informática. También la Agencia Internacional de los Estados Unidos, USAID, contribuyó con un monto de 4.5 millones de dólares para mejorar la conta-

bilidad y control externo, y finalmente el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, con una contribución de 1.5 millones de dólares para los componentes de tesorería y crédito público. En el país este proyecto de reforma se conoce con el nombre de Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera y Auditorías, SIGFA, se inició en agosto de 1995.

Es obvio que debido a la reciente ejecución del proyecto de Reforma de la Administración Financiera SIGFA, existen en estos momentos muchas necesidades y problemas por resolver dentro del proceso de modernización del Estado. Algunos de estos fueron comentados por autoridades consultadas durante la visita de la misión ICAP/DSE y se refieren fundamentalmente a lo siguiente:

- Los sistemas aduanero y tributario son considerados temas prioritarios para Nicaragua. Sobre todo, la parte tributaria, ya que en este momento se encuentra en la Asamblea un proyecto de ley para la aprobación del nuevo Código Tributario en el país. La elaboración de este estudio fue el producto de la participación de consultores nacionales, a partir del modelo propuesto por el Centro Interamericano de Administración Tributaria, CIAT.

- Dentro del proceso de modernización, lo concerniente a la descentralización y con ella lo relacionado con la compensación financiera entre municipios.

Referente a los componentes o subsistemas de la Reforma de la Administración Financiera hay muchas expectativas con respecto al tema presupuestario. Es decir, formulación, ejecución, control y evaluación de éste. La relación presupuesto versus planificación, planificación de mediano plazo, Ejecutivo-Legislativo y control político del presupuesto. Otros aspectos importantes conciernen al sistema de tesorería y al establecimiento de un flujo de caja; problemas generados en el subsistema de crédito público y la deuda interna; el sistema de información y los aspectos de controles interno y externo; así como el sistema de proyección (licitaciones y contrataciones). Nicaragua pertenece a la Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras, OCEFS.⁶

Existen problemas en la rendición de cuentas y por consiguiente en la lucha contra la corrupción y la aplicación de sanciones en función de las responsabilidades de los funcionarios gubernamentales.

Para el país sería importante, dado que fue expuesto por sus autoridades, compartir a nivel regional su experiencia de descentralización en la modernización del Ministerio de Educación, pues se considera que ésta podría ser un caso de experiencia exitosa para el resto de países.

6. Comité para el Sector Público de la Federación Internacional de Contadores. "Elementos de los Estados Financieros de los Gobiernos Nacionales". Washington D.C. Julio de 1993.

Finalmente, es asunto importante para Nicaragua el fortalecimiento del recurso humano de la función pública, acorde con nuevas y modernas didácticas y metodologías de enseñanzas en este campo.

Flexibilización de la técnica presupuestaria mediante la introducción del Presupuesto por Areas de Gestión en El Salvador

Se podría afirmar, sin temor a equivocaciones, que El Salvador es el país que mayores avances ha logrado en relación con la Reforma de la Administración Financiera Integrada, en el marco del programa de modernización del Estado. Dentro de ese marco se tiene como objetivo global volver consistentes las estructuras del sector público con las demandas que tiene el país de un mundo altamente competitivo, en donde las economías se ven obligadas a eliminar las barreras burocráticas y a introducir los avances vertiginosos de la tecnología.⁷

La primera incursión en el campo de la Reforma de la Administración Financiera Integrada en El Salvador, contó con la participación del Fondo

Monetario Internacional en el período comprendido entre 1991 y 1994. Luego hubo apoyo por parte de la USAID por un monto de 4 millones de dólares. No obstante, de acuerdo a las autoridades salvadoreñas, la experiencia con respecto a esta cooperación no fue la más satisfactoria. Finalmente, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y mediante un préstamo de 9 millones de dólares, se logró implantar el Sistema de Administración Financiera Integrado, cuya denominación por siglas es SAFI.

El SAFI "de acuerdo con su definición, es el conjunto de principios, normas, organización y procedimientos que sistematizan la captación, asignación y empleo de los recursos públicos tendentes a lograr eficacia, eficiencia y economía".⁸ Estas actividades se desarrollarán en un marco de transparencia, disciplina y orden, procurando brindar la mayor satisfacción a la población en los servicios que recibe, como una compensación a sus obligaciones tributarias.

El SAFI se crea bajo el amparo de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado mediante el decreto legislativo No. 516 de noviembre de 1995. Esta Ley tiene por objeto la normalización y armonización de la gestión financiera del sector público y cuenta con cuatro subsistemas: Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental. Al igual que en los demás países, el SAFI se rige por los principios básicos de la centralización normativa y descentralización operativa.

7. Ministerio de Hacienda. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Legislativo N° 516. San Salvador, El Salvador. Noviembre de 1995.

8. Ministerio de Hacienda. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Legislativo N° 516. San Salvador, El Salvador. Noviembre de 1995.

Al analizar el documento de Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, se visualiza que en el capítulo de generalidades de creación del sistema, se enumeran los objetivos del mismo, a saber:

- Establecer los mecanismos de coordinación de la Administración Financiera entre las entidades e instituciones del sector público, para implantar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- Fijar la organización estructural y funcional de las actividades financieras en las entidades administrativas;
- Establecer procedimientos para generar, registrar y proporcionar información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable, para la toma de decisiones y para la evaluación de la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- Establecer como responsabilidad propia de la dirección superior de cada entidad del sector público la implantación, mantenimiento, actualización y supervisión de los componentes del Sistema de Administración Financiera Integrado;
- Establecer los requerimientos de participación activa y coordinación de las autoridades y las unidades ejecutoras del sector

público en los diversos procesos administrativos de la ejecución del SAFI.

Los anteriores son los puntos en los cuales se apoya el SAFI dentro de la Política de la Administración Financiera Integrada salvadoreña.

La diferencia existente con respecto al resto de países de la región está en la metodología empleada. En tanto que en los demás se utiliza la técnica del Presupuesto por Programas, en El Salvador está en vigencia el Presupuesto por Áreas de Gestión.

Es importante realizar un breve examen de la conceptualización de esta metodología, la cual se deriva en su esencia de la del Presupuesto por Programas, de que no es necesario entrar en mucho detalle. En cambio, se puede ilustrar un poco el marco general en donde se circunscribe la metodología del presupuesto por Áreas de Gestión.

El presupuesto por Áreas de Gestión está enmarcado en el proceso de modernización de la integración del SAFI, y fue concebido con la perspectiva de racionalizar las decisiones en materia presupuestaria para un manejo transparente, ordenado y disciplinado del ingreso y gasto público. El enfoque se sustenta en vincular los propósitos con los recursos en la presupuestación, simplificar la estructura presupuestaria, cumplir los principios presupuestarios, otorgar participación a las unidades ejecutoras del sector público bajo el criterio de centralización normativa y descentralización

operativa y diferenciar la metodología presupuestaria para las empresas públicas.

Por otro lado, el Presupuesto por Áreas de Gestión, se fundamenta en una filosofía presupuestaria compatible a las características, actitudes y aptitudes de la administración pública del país en la perspectiva de su mejoramiento a través de objetivos y estrategias realistas y por lo tanto realizables. De tal forma que el presupuesto público es el "instrumento por medio del cual se fijan los propósitos o resultados esperados y se cuantifican los recursos necesarios de conformidad al rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país".⁹

Los elementos que conforman el Presupuesto por Áreas de Gestión son:

- Area de Gestión del Sector Público
 - Conducción administrativa del gobierno
 - Administración de justicia y seguridad ciudadana
 - Desarrollo Social
 - Apoyo al desarrollo económico
 - Deuda pública
 -

Obligaciones generales del Estado

- Producción empresarial pública
- Elementos del presupuesto central del Estado e instituciones descentralizadas no empresariales
 - Presupuesto de ingresos
 - Presupuesto de egresos
 - Unidad presupuestaria
 - Plan anual de trabajo de las unidades presupuestarias
 - Criterios para determinar las líneas de trabajo

No obstante los niveles de avance logrados en términos de concreción de un sistema financiero apegado a una ley, su aplicación como tal, es nuevo y por la misma razón existen problemas o debilidades que se manifiestan en el sistema. Las principales fueron detectadas en el diseño inicial del SAFI, tales como: no verificación de los procesos vigentes en ese momento, mal manejo del componente informático, ausencia de un marco conceptual y procesos de elaboración de la ley, entre otros. Aunque ya en el período de 1993 a 1995 se avanzó y concretaron algunos de estos aspectos mencionados.

A nivel más global, estos problemas se verifican en lo que es la com-

9. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto. "Instrumentos para elaborar el presupuesto por Areas de Gestión". San Salvador, El Salvador. Junio de 1994. pp. 2-3.

pensación financiera a nivel de municipios, ya que en muchos de ellos no hay suficientes recursos para poder hacer frente a sus necesidades. Por lo tanto, debería existir una cierta compensación de aquellos que poseen mayor cantidad de recursos financieros hacia los que carecen de los mismos, por lo tanto hay graves problemas en relación con las finanzas municipales.

Otros problemas se originan en el sistema aduanero y tributario vigentes, en donde existe todavía poca capacidad para detener la corrupción y aumentar los niveles de recaudación del país. Sin embargo, con respecto a éste, se está trabajando en la conformación de una Unión Aduanera junto con Guatemala. Se considera punto importante evitar el tratado de doble imposición.

En lo que se refiere propiamente a la integración de los componentes del Sistema de Administración Financiera Integrado, aún persisten algunas deficiencias en lo que es el sistema de información, es decir, en cuanto a la fluidez de la información necesaria para la toma de decisiones a nivel de los subsistemas integrados.

Por último, hace falta más control del Presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa y una mejor relación entre Ejecutivo y Legislativo. Otro aspecto es la carencia de liderazgo y ética por parte de los políticos.

Para 1996 se espera trabajar en la ejecución de actividades tales como: establecer un sistema de comunicación de cobertura nacional para el en-

vío de información; elaboración del reglamento de la Ley AFI; divulgación tanto de la ley como del reglamento; diseño de las Unidades Financieras Institucionales, UFI's, con su dotación de equipos; la normalización y manejo centralizado del crédito público; consolidación de los sistemas informáticos de los órganos rectores SAFI; capacitación al personal del Ministerio de Hacienda y a funcionarios de las UFI's en aspectos operativos, conceptuales y de informática; desarrollar los mecanismos de seguimiento y evaluación presupuestaria acordes con la nueva concepción; descentralizar y desconcentrar los pagos e introducción de la caja única, entre otras actividades.

La modernización de la Administración Financiera y búsqueda de mayor transparencia en el manejo de los fondos públicos en Honduras

Honduras en estos momentos está inmerso en un proyecto de Modernización del Estado, bajo los auspicios del Banco Mundial, BM, y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. En el marco de este proyecto se está trabajando en la aplicación de una Reforma de la Administración Financiera y de la Gestión Pública. En general, el proyecto de modernización cuenta con fondos equivalentes a 7.5 y 5.5 millones de dólares respectivamente, pro-

venientes de ambos organismos internacionales.

Dentro del proceso de modernización del Estado hondureño, el proyecto Sistema Integrado de Gestión Financiera Integral, SIGFI, consta de cuatro componentes: Presupuestos, Tesorería, Crédito Público y Contaduría. Este ha sido presentado al Congreso.

Entre las debilidades encontradas en lo referente a la política fiscal, finanzas y presupuesto público, según opinión de las propias autoridades y funcionarios públicos y del sector privado hondureño, se pueden señalar las siguientes:

Existen problemas en el Sistema Tributario y Aduanero, aún cuando el tema de las aduanas, ha logrado importantes avances con respecto al resto de países de la región. No obstante, dentro del programa de gobierno de la revolución moral, existe la determinación política de luchar contra la corrupción. Además, se está trabajando en la puesta en funcionamiento de un Código Tributario.

En relación a los componentes del Sistema de la Reforma de la Administración Financiera, se menciona la carencia de coordinación entre planificación y presupuestación. No existe planificación de mediano plazo ni planificación de inversiones públicas. Este último proceso no se realiza debido a la elevada deuda interna

En el sector público existe poca motivación aunado, a una baja remuneración, lo que origina una fuga de

personal hacia el sector privado. También se detectan problemas a nivel de capacitación del funcionario público, por lo cual se requiere de una formación profesional vinculada directamente con el quehacer de éste, en el marco de la modernización del Estado.

En el sistema presupuestario hay graves dificultades, en consecuencia no se puede ejercer un buen control presupuestario, interno y externo, y mucho menos evaluar los resultados. Otros problemas se dan en el campo de la contabilidad gubernamental pues la contaduría ha dejado de jugar el rol que le corresponde. Se necesita trabajar en la introducción de una caja única, pues las anomalías a nivel de la tesorería son graves por la falta de liquidez. En este momento el SIGFI carece de un sistema integrado con el de información para la toma de decisiones.

Existe poco control político del presupuesto debido a la casi nula relación Ejecutivo-Legislativo. Por último, el país requiere de la introducción de modernas técnicas de enseñanza, con el propósito de capacitar al funcionario público y adecuarlo a la realidad que vive el país.

Vinculación presupuesto-planificación y búsqueda de mayor relación Ejecutivo-Legislativo en Guatemala

Guatemala es otro de los países de la región en donde se ha venido prepa-

rando un proyecto de Reforma Integrada de la Administración Financiera.

En 1990 se inició un proyecto de Administración Fiscal financiado por USAID, el cual fue concluido a fines de 1993. Entre los objetivos de este proyecto se encontraban: mejorar la administración de los impuestos; promover la mayor justicia en la distribución de las cargas impositivas y en los beneficios de los gastos y movilizar los recursos para cubrir el costo de los servicios públicos, entre otros.

En diciembre de 1990 se realizó una evaluación del proyecto y las conclusiones resultantes revelaron que el proyecto fue relativamente exitoso; no obstante, la institucionalización continuó siendo muy frágil y parcial. Por lo tanto, sigue existiendo una falta de atención a los detalles y a la organización del Ministerio de Finanzas.

Debido al reconocimiento de las debilidades del sistema vigente, en junio de 1994, el Banco Mundial, BM, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y el Instituto de Administración Pública de Nueva York aunaron esfuerzos con el Gobierno de Guatemala, para la elaboración de un "Diseño Conceptual y Plan para el Desarrollo de un Sistema de Administración Financiera Gubernamental y Control".¹⁰ Las debilidades encontradas en el Ministerio se mencionan a

continuación: planificación y programación del proceso presupuestario muy detalladas; total ausencia de un desarrollo normativo de los procedimientos contables; la Tesorería no es más que una oficina de pago, sin retroalimentación en cuanto a información adecuada sobre las recaudaciones y más aún, sobre los ingresos y carencia de capacidad técnica en el personal del área de Auditoría.

En el plan enunciado se propuso el desarrollo de un Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, el cual incluiría el sistema de programación financiera, operaciones descentralizadas y la auditoría interna como parte del Poder Ejecutivo. La Administración Financiera y Control Gubernamental se basará en el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, con el Ministerio de Finanzas como organismo rector. El Sistema de Auditoría Gubernamental, SAG, incluye las normas de control interno, la auditoría interna y externa con la Contraloría General de Cuentas como organismo rector.

El SIAF está formado por los siguientes componentes: Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público. El proyecto que inició hace apenas dos meses, es de largo alcance con un financiamiento total de 10.5 millones de dólares entre el financiamiento externo, Banco Mundial, y el Gobierno de Guatemala. A continuación se enumeran las dificultades presentes en Guatemala en la puesta en marcha de esta reforma y que según opinión de las autoridades y funciona-

10. Asselin Lynnette. El Estado de la Administración Financiera Integrada en América Latina en 1995. División de Modernización del Sector Público. Departamento Técnico de América Latina. LATPS Serie de Documentos Especiales. Nº 18-I Setiembre de 1995. p. 67.

rios de la Administración Pública y Privada, son las siguientes:

Los problemas en los sistemas tributario y aduanero son sumamente graves. La carga tributaria para la población de menores ingresos es exagerada. En cambio, los sectores más poderosos son los que menos contribuyen. Existe un fenómeno y es el de la evasión fiscal. Aún cuando pareciera haber algún grado de voluntad política para corregir estos problemas, aún se está muy lejos de alcanzar soluciones satisfactorias. Recientemente se inició con El Salvador el proceso de creación de la Unión Aduanera.

Otra debilidad detectada es la relacionada con el sistema de planificación de inversiones públicas, ya que prácticamente no existe como consecuencia de la elevada carga interna, aún cuando hay voluntad de iniciar un proceso de planificación de mediano plazo. Por lo pronto, se está trabajando en la introducción de una planificación presupuestaria bianual.

En relación a los componentes del Sistema de la Reforma de la Administración Financiera, hay problemas por la falta de coordinación entre planificación y presupuestación, por lo tanto las dificultades en el sistema de presupuestación son agudos.

Al igual que en el caso de Honduras, en el sector público guatemalteco existe poca motivación conjugada con una baja remuneración, lo que hace que se produzca una fuga de los servidores públicos hacia el sector privado. Es necesario la introducción de una

Carrera Administrativa, que tienda a proporcionar estabilidad al funcionario.

En el sistema presupuestario también se detectan grandes fallas y como consecuencia de ello no existe control presupuestario, interno y externo, y más aún, no se pueden evaluar los resultados. Otro problema es el sistema de proveeduría en lo referente a licitaciones y contrataciones.

Un elemento de significativa importancia lo constituyen las finanzas municipales. A pesar del proceso de descentralización iniciado, mediante el cual las municipalidades cuentan con su propio presupuesto, aún no están en capacidad de manejar sus propios recursos. Además, no existe una verdadera compensación financiera en términos de municipios, entre los que cuentan con mayores y menores recursos financieros.

Otros problemas se dan en el campo de la contabilidad gubernamental. En este momento el SIAF carece de un sistema integrado de información para la toma de decisiones, lo cual es considerado por las autoridades respectivas como un aspecto grave.

En relación al control político del Presupuesto, se considera que la vinculación Ejecutivo-Legislativo, es casi nula. Por último, el país requiere de la realización de seminarios encaminados a fomentar el liderazgo y la ética entre los políticos. Se puede afirmar que el aspecto en el cual se hizo más énfasis en el caso de Guatemala, fue el relacionado con la lucha contra la corrupción.

Con el propósito de ampliar el recuadro descrito en torno a los países, se incluyen a continuación breves apreciaciones de carácter general en torno a ellos, las cuales fueron expresadas por algunos organismos internacionales visitados durante la misión conjunta ICAP/DSE.

Los países de Centroamérica y República Dominicana en el inicio de su proceso de modernización del Estado necesitan mucha cooperación internacional para poder aplicar sus reformas respectivas, y la del sistema de Administración Financiera no escapa a esta realidad. En tal sentido, casi todas las altas autoridades de los diferentes organismos internacionales, a saber: Banco Mundial, BM; Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Fondo Monetario Internacional, FMI; así como los países cooperantes Estados Unidos, España, Chile y Argentina, entre otros, coinciden en que además del apoyo financiero a los mismos, éstos necesitan aún de muchos esfuerzos internos para encaminarse hacia un verdadero proceso de reforma, conducente a tener una administración más oportuna, eficiente y confiable, la cual permita mejorar la transparencia en el manejo de los fondos públicos.

En opinión del BID, se podrían plantear algunas temáticas que deberán ser objeto de estudio en la región centroamericana, tales como: a) sistema aduanero, b) sistema tributario, c) sistema presupuestario, d) proveeduría, e) lucha contra la corrupción, f) planificación de las inversiones y g) evaluación de resultados. La apreciación

del Banco Mundial con respecto a la posible cooperación ICAP/DSE, señala que éste es importante para la región de Centroamérica y más aún para República Dominicana, debido a que este país es el único entre los elegidos para esta cooperación, que aún no cuenta con ningún tipo de apoyo en materia de reforma del Estado y particularmente de la Administración Financiera.

En forma general casi todos los consultados, tanto de los organismos como de los países, coinciden en que la cooperación ICAP/DSE, debería apoyar los esfuerzos ya iniciados en materia de Reforma de la Administración Financiera, por muchos de estos organismos. Más aún cuando ese apoyo se pretende orientar hacia el campo del desarrollo y perfeccionamiento profesional, mediante la realización de seminarios, talleres, conferencias, estudio de casos, pasantías, entre otras actividades; aspectos en los cuales se está haciendo muy poco en la región.

Políticas y medidas de los procesos de reforma de la administración financiera

La Reforma de la Administración Financiera dentro del programa de modernización del Estado plantea la modernización y eficiencia en lo operativo, de las finanzas públicas.

La necesidad de contar con una Administración Financiera eficiente, moderna y actualizada, que proporcione información oportuna, real y confiable, que demuestre al ciudadano la transparencia en el manejo de los recursos públicos, es hoy uno de los fundamentos que determinan la realización de su reforma dentro del proceso de modernización del Estado, en los países de Centroamérica y República Dominicana.

El corolario de este proceso de reforma se centra en el establecimiento de políticas y procedimientos que propicien la productividad y desarrollo de los servidores públicos con aplicación generalizada en el ámbito del Órgano Ejecutivo. En este sentido, será necesaria la introducción y diseño de un sistema caracterizado por dos principios básicos como son: la centralización normativa y la descentralización operativa a nivel institucional y que este vaya acompañado al mismo tiempo por las más modernas tecnologías computacionales y de comunicación.

En el marco de la definición de estos dos principios básicos se puede analizar que ambos no son conceptos contrapuestos, sino por el contrario, son complementarios. Esto es debido a que en un sistema adecuadamente estructurado, se hace necesario establecer un equilibrio adecuado entre las funciones que deben estar centraliza-

das y las que no. En ese sentido, se puede plantear que el "principio de la centralización está fundamentado en dar orientación e integrar, desde la óptica de políticas, normas y procedimientos, el funcionamiento de cada uno de los sistemas. En cambio, la descentralización se basa, en que la administración de los mismos, para que sea eficiente y eficaz, debe ejecutarse en cada una de las instituciones públicas".¹¹

La descentralización operativa es un paso de vital importancia dentro del concepto de modernización de la Administración Financiera, ya que además de brindar flexibilidad a las instituciones, permite también acentuar y delimitar la responsabilidad por la gestión directamente en las bases, de tal forma, que estas deben rendir cuentas por la correcta administración de los recursos que han utilizado para cumplir sus objetivos y metas.

En la mayoría de los países de Centroamérica y República Dominicana, se ha implantado un sistema presupuestario cuya elaboración, gestión y control gira en torno a conceptos de gastos económicos más que a programas y objetivos. Es este efectivamente el caso del Presupuesto por Programas. Esta técnica, utilizada para ser congruente con la realidad, no ha aportado mucho al proceso de planificación y priorización de demanda de necesidades sociales. En muchos países el éxito esperado mediante la aplicabilidad de esta técnica y sus resultados, son discutibles.

11. Ministerio de Economía y Obras Públicas y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. República de Argentina. Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. Argentina, 1992. p. 23.

Existen innumerables limitaciones en relación con esta técnica vigente. Por un lado, el énfasis del presupuesto recae en el control de la actividad financiera del gobierno. La especificación de todos los gastos del presupuesto a través de conceptos económicos, tales como personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias, etc., es considerada la manera más apropiada de limitar la actividad y gastos del Ejecutivo, evitando también la ilegalidad financiera en la función pública. Por otro lado, los Parlamentos utilizan las asignaciones presupuestarias como controles del gasto con el fin de prevenir una administración fraudulenta y un exceso de intervención del sector público.

En la actualidad mediante leyes anuales de presupuesto, el Legislativo responsabiliza al funcionario público de mantenerse bajo los límites del gasto específicamente autorizados. Por tal razón, se ha señalado que esta técnica es una "camisa de fuerza".

En ese sentido, las asignaciones presupuestarias no sólo predeterminan la cuantía del gasto, sino también la naturaleza económica del mismo. No son relevantes la oportunidad y el fin con que se utilizan los fondos públicos. La responsabilidad no es por la utilidad obtenida por el funcionario al gestionar los servicios, sino por la honestidad con que se gestionan los fondos públicos.

Otro problema que experimenta dicha técnica es la originada por la falta de atención al carácter conflictivo y complejo del proceso presupuestario. El problema no es sólo del presupuesto, sino además decidir quién recibirá estos beneficios y en qué proporción. Según la definición de Aaron Wildavsky, "los presupuestos son mecanismos mediante los cuales las instituciones negocian sobre fines conflictivos, hacen concesiones y tratan de motivarse entre sí para lograr sus objetivos".¹²

Por otra parte, debido a la limitación de tiempo, recursos y conocimientos, resulta obligatorio disminuir la necesidad del análisis y cálculo requerido para fijar las asignaciones presupuestarias. La rigidez aparente de la anualidad presupuestaria, la escasez de recursos humanos y la falta de certidumbre sobre la relación causa-efecto de la intervención pública, exigen que los funcionarios que participan en la elaboración del presupuesto empleen estrategias simplificadoras de cálculo necesario para la toma de decisiones en la asignación de los recursos.

No solamente la complejidad de cálculo y análisis es exagerada, sino que además las variables incontrolables son múltiples. La realidad presupuestaria empuja a los directivos públicos a aceptar el que para obtener más fondos es más importante cultivar la confianza y amistad de la unidad central de presupuesto que el gestionar eficientemente sus programas. Por tales razones, los directivos públicos

12. Zapico Gofí, Eduardo. "La Modernización del Gasto Público". En *Papeles de Economía Española*. Rev. Nº 37. 1988.

se fundamentan en simplificaciones de cálculo y estrategias de negociación al momento de defender sus solicitudes de crédito presupuestario.

Una de las principales simplificaciones que se realiza en la elaboración de los presupuestos públicos en los países de Centroamérica o República Dominicana, es la técnica del incrementalismo. Vale decir la aceptación como cuantía válida, no revisable, de la base créditos aprobados en años anteriores. Esto debido a que un alto porcentaje de los gastos está ya comprometido por leyes plurianuales o bien, derechos adquiridos, tales como beneficios sociales, programas en curso, deuda pública, etc., tan sólo se presta atención a los incrementos. Se acepta el nivel de gasto que mantiene el nivel real de servicios del año corriente.

No obstante, dicha técnica por sí sola no es suficiente para permitir realizar las estimaciones y cálculos necesarios. Un elemento complementario de esta técnica suelen ser las expectativas de los participantes, traducida en dos formas: a) porcentaje de participación esperada, y b) papel que debería tener cada participante. En ambos casos se ejerce una influencia básica en la estabilidad y coordinación de las relaciones entre todos los actores del proceso presupuestario. Por un lado, los directivos de los ministerios o secretarías esperan participar en un cier-

to porcentaje sobre la cuantía que se prevé como aumento, positivo o negativo, previsto por la autoridad financiera (Ministerios o Secretarías de Hacienda o Finanzas de los países). Los directivos solicitan y/o aceptan lo que estiman como participación justa en la variación total de los fondos. Dicha participación justa es intuitiva por los participantes y sirve como punto de referencia en las negociaciones. Por otro lado, cada institución exige implícitamente un cierto comportamiento en el papel a jugar por cada actor presupuestario.

Otra de las debilidades de la técnica del Presupuesto por Programas que ha sido detectada ampliamente, es la ausencia del proceso de planificación a mediano plazo, lo que hace que la programación anual sea prácticamente inexistente, y esto aunado a la consecuente descoordinación entre ésta última y la presupuestación. Esta es una de las causas que afectan el eficaz desempeño de ambos procesos en los países de la región centroamericana y República Dominicana.

Enfatizando sobre este aspecto, se puede señalar que en la mayoría de las instituciones de los países mencionados, no existe un sistema programador¹³ que responda a las necesidades racionales de la programación, predominando como sistema, lo que señalamos anteriormente, un mecanismo fundamentalmente empírico. En contraposición a lo que debería suceder, es decir la existencia de un sistema racional de programación presupues-

13. Zapico Goñi, Eduardo. "La Modernización del Gasto Público". En Papeles de Economía Española. Rev. N° 37. 1988.

taria la cual debe contar con un proceso o mecanismo adecuado a las necesidades que supone la producción sistemática y periódica de programas de trabajo, enmarcados en los planes de mediano y largo plazo.

En otro orden de ideas, la estructura presupuestaria continúa siendo orgánica, pues la elección de los programas responde, en el fondo, a un criterio de agregación de gastos por servicios más, que a la asignación de recursos por objetivos. Muchos programas no tienen la entidad propia de éstos. En tal sentido, los recursos no se ordenan bajo una perspectiva de la técnica mencionada, sino más bien orgánica y la composición interna de los mismos no suele ser coherente ni homogénea. Otro aspecto importante es que no se elaboran programas desde una perspectiva ministerial, sino que se agregan los gastos de los servicios orgánicos de naturaleza similar de acuerdo con el significado de sus títulos, y no tanto de la naturaleza de sus cometidos y/o destinatarios.

En los programas interministeriales, la única conexión que se evidencia entre los distintos subprogramas es la agregación de sus gastos. Es decir, el presupuesto no puede denominarse propiamente por programas, sino más bien por gastos agregados. Por lo tanto, los objetivos y las funciones de cada subprograma se elaboran y presentan aisladamente. Es conocido que uno de los instrumentos indispensables para realizar la evaluación de la eficiencia y la eficacia es la información

económico-contable. Sin embargo, los sistemas de información no son lo suficientemente efectivos y en general no sirven para la toma de decisiones, ya que son deficientes tanto en su perspectiva física como productiva. A esto se agrega de que el nivel de desarrollo de la contabilidad gubernamental es todavía muy insuficiente e inapropiada.

Estas son algunas de las particularidades que en forma general, se evidencian en el proceso de presupuestación en cada uno de los países de Centroamérica y República Dominicana, razón por la cual no es posible tener un proceso presupuestario eficiente y eficaz. Además, de que no se utilizan muchos de los principios vigentes en la actual estructura presupuestaria de algunos países, tales como: eficiencia, economicidad, racionalidad económica, claridad presupuestaria y equilibrio presupuestario, entre otros.

Estos argumentos ponen de relieve la existencia de los graves problemas a que se enfrenta la Administración Financiera de los países del área y que exigen de una reforma de la misma dentro del proceso de modernización del Estado emprendido en la mayoría de éstos. En este sentido, se ha iniciado a nivel nacional el proceso de modernización de esta área con algún grado de diferenciación en términos de su aplicación, pero sustentado en una reforma con base en el Sistema Integrado Modelo de la Administración Financiera, Control y Auditoría para

América Latina y República Dominicana, SIMAFAL.¹⁴

Los problemas ocasionados por la aplicación del esquema presupuestario vigente, aunado a otros de índole estructural, hacen que la modernización del sistema presupuestario sea una necesidad inmediata de cara al nuevo esquema de globalización de las economías dentro del proceso de modernización del Estado. Es por ello, que uno de los principales objetivos de estos países ha sido la implantación de la llamada modernización metodológica como instrumento de decisión útil para el mejoramiento de la gestión pública.

En el proceso de modernización del Estado, de los sistemas de gestión pública y dentro de ésta la del sistema de Administración Financiera es uno de los procesos iniciados en casi todos los países de la región centroamericana y en República Dominicana, cuya aplicabilidad se ha efectuado con algún grado de diferenciación en cada uno de ellos.

A pesar de algunos importantes avances observados, la organización

actual de los gobiernos de los países antes citados, aún presenta en su conformación global, una serie de traslapes inter e intrasectoriales que impiden una acción eficiente y un real deslinde de responsabilidades entre cada uno de sus organismos. Tal situación conduce a ineficiencias que afectan al conjunto de la sociedad y restan competitividad a sus economías.

El grado de reestructuración que se efectúe en las instituciones de estos países permitirá a sus respectivos gobiernos racionalizar la estructura macroinstitucional de sus organizaciones, adecuar la cantidad y composición de su personal y actualizar su marco jurídico. Para este proceso, ya en algunos de los países de la región se ha redefinido la estructura macroinstitucional del Órgano Ejecutivo, como es el caso de El Salvador y Panamá, a partir de la delimitación de funciones que le corresponde ejercer al Estado para facilitar y regular el desarrollo del mercado y garantizar los derechos individuales, eliminando al mismo tiempo las duplicidades y sobreposiciones.

Basando la definición desde la óptica de un enfoque sistémico, la Administración Pública "es un grupo de entidades, principios y actividades vinculadas y coordinadas para construir una unidad indivisible, pero tomando en cuenta la independencia funcional y operacional relativa de cada una de las partes".¹⁵ Para que este sistema funcione eficiente y eficazmente, sus partes deben ser ordenadas coherentemente con relaciones armónicas y

14. Agencia para el Desarrollo Internacional, AID. Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y República Dominicana. "Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina", SIMAFAL. Junio de 1989.

15. Asselin Lynnette. El Estado de la Administración Financiera Integrada en América Latina en 1995. División de Modernización del Sector Público. Departamento Técnico de América Latina. LATPS Serie de Documentos Especiales. N° 18 - 1° Setiembre de 1995. p. 13.

racionales, y éstas deben actuar con la misma orientación para satisfacer un objetivo común.

En el campo de la Administración Financiera, el enfoque posee vinculaciones muy definidas. La contabilidad, el presupuesto, la tesorería y el crédito público, conforman el Sistema Integrado de Administración Financiera, están estrechamente relacionados y son interactivos en el área de las normas, operaciones e información.

En el modelo conceptual del Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y LAC/RFMIP, se define a la Administración Financiera como un "sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas; y, al control como un sistema retroalimentador de la administración y de la gerencia que se concreta en un conjunto de actos y operaciones que tienen por objeto identificar la realidad, examinarla y compararla con un criterio o modelo preestablecido, para luego modificarla conforme a él".¹⁶

El referirse a este modelo posee enorme importancia, ya que para su elaboración se han tomado en cuenta las experiencias de casi todos los

16. Agencia para el Desarrollo Internacional, AID. Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe. "Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL. Junio de 1989. p. 1.

países del istmo centroamericano y algunos del cono sur, en los cuales se realizaron estudios, diseños e implantación de sistemas de administración financiera y controles gubernamentales.

Consideraciones finales

Después de haber tocado algunos aspectos relacionados con la política fiscal, las finanzas y el presupuesto público en los países visitados por la misión conjunta ICAP/DSE, los cuales podrían ser los posibles beneficiarios de la cooperación del Gobierno Federal de Alemania a través de la Fundación Alemana para el Desarrollo, DSE, se puede inferir algunas consideraciones, tales como las siguientes:

- Dado el carácter globalizador de las economías y el cambio que se está operando mediante el proceso de modernización del Estado, es imperativo que se de conjuntamente una transformación o Reforma del Sistema de la Administración Financiera que permita mayor eficiencia, que sea moderna y actualizada, que proporcione información oportuna, real y confiable, demostrando al ciudadano la transparencia en el manejo de los recursos públicos.
- A pesar de que en la mayoría de países la técnica usada en la ela-

boración del presupuesto, es la del Presupuesto por Programas, y que su utilización ha generado graves problemas, la opción planteada ha sido continuar aplicando esta técnica, pero introduciéndole algunas reformas.

- A pesar de que en la mayoría de los países, a excepción de República Dominicana, se ha iniciado un proceso de Reforma del Sistema de la Administración Financiera del Estado, o por lo menos están por iniciarlo, existen muchos problemas en el horizonte por resolver, a los que hay que hacerles frente dentro de un marco mucho más amplio.
- Sería interesante poder compartir las experiencias de cada país con el propósito de conocer qué se está haciendo en presupuesto público, por ejemplo, y que podría contribuir a aumentar el conocimiento en materia de Reforma del Sistema de Administración Financiera.
- Aunque existen muchos organismos como el Banco Mundial, BM; el Fondo Monetario Internacional, FMI; el Banco Interamericano de Desarrollo, BID; y países como Estados Unidos, España, Chile, Argentina, entre otros, que están apoyando los procesos para la aplicación de una Reforma de la Administración Financiera del Estado, aún quedan muchas debilidades y proble-

mas que deberían ser objeto de análisis de otras cooperaciones a través de un proceso de intercambio regional.

- No hay esfuerzos actualmente, por divulgar las experiencias exitosas en la ejecución de la Reforma de la Administración Financiera que se realiza en el istmo centroamericano. Es decir, existe un total desconocimiento en la región de lo que cada país pueda estar realizando.
- Las autoridades de los respectivos países receptores de la posible cooperación ICAP/DSE, están anuentes al intercambio de tales experiencias exitosas o de los fracasos a través de seminarios, talleres, conferencias y otro tipo de actividades. República Dominicana sería altamente beneficiada con este tipo de intercambio regional sobre las experiencias aludidas y dentro del marco de la cooperación planteada. El Salvador sería una de las naciones que mayores aportes haría a la región o al resto de países, ya que es el que posee mayor nivel de avance en materia de Reforma del Sistema de Administración Financiera.
- Esta cooperación entre ICAP y la DSE brindaría la oportunidad de un mayor acercamiento entre los países del istmo y la República Dominicana. Muchos de los organismos que financian la mayoría

de los proyectos de Reforma de la Administración Financiera del Estado coinciden en que esta cooperación vendría a fortalecer los esfuerzos iniciados por los propios organismos. La cooperación ICAP/DSE sería un mecanismo de divulgación de todo lo que está haciendo cada país en particular en pro de un conocimiento regional más amplio que aumente la capacidad nacional en esta materia.

- La mayoría de los embajadores de la República Federal de Alemania consultados están anuentes a brindar su firme apoyo a esta cooperación, ya que están conscientes de la necesidad de intercambio regional a través de diferentes medios que permitan un mayor acercamiento entre países y tiendan al fortalecimiento institucional y desarrollo profesional.

Bibliografía Consultada:

- Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, USAID. *Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL*. Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica (LAC/RFMIP). Junio de 1989.
- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. *Acuerdo Legislativo 18-93*. Guatemala, C.A.
- Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, ANAM. *Finanzas Municipales. Guatemala*, Rep. de Guatemala. Diciembre de 1995.
- Banco Mundial. División de Modernización del Sector Público. Departamento Técnico de América Latina. Elaborado por: Lynette Asselin. *El Estado de la Administración Financiera Integrada en América Latina en 1995*. LATPS. Serie de Documentos Especiales. Setiembre de 1995.
- Banco Central de la República Dominicana. *Informe Preliminar de la Economía Dominicana 1995*. Santo Domingo, Rep. Dominicana. Enero de 1996.
- Banco Central de la República Dominicana. *Operaciones Fiscales del Gobierno Central. Enero-Noviembre de 1995*. Santo Domingo, Rep. Dominicana. Enero de 1996.
- Contraloría General de la República, Dirección General de Presupuestos Públicos. *Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República*. San José, Costa Rica. La Ga-

- ceta No. 183 del 27 de setiembre 1988.
- Contraloría General de la República, USAID-PANAMA 525-0306. *Proyecto de Reforma a la Administración Financiera*. Panamá, Rep. de Panamá. Junio de 1993.
- Contraloría General de la República. *Modernización de la Contraloría General de la República de Panamá*. Panamá, Rep. de Panamá. Marzo de 1995.
- Contraloría General de la República. *Informe de Labores 1995*. Tegucigalpa, Honduras. 1995.
- Contraloría General de la República. *Supervisión General de Presupuestos Públicos*. Tegucigalpa, Honduras. Diciembre de 1995.
- Contraloría General de la República. *Solicitud de Cooperación presentada a la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (FADI)*. Tegucigalpa, Honduras. Junio de 1996.
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador. *Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador*. San Salvador, El Salvador. Enero de 1996.
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador. *Memoria de Labores de 1994*. San Salvador, El Salvador. Marzo de 1995.
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador. Oficina de Fortalecimiento Institucional. *Proceso de Modernización Institucional*. San Salvador, El Salvador. Enero de 1994.
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador. *Pasado, Presente y Futuro de la Corte de Cuentas*. San Salvador, El Salvador. Abril de 1993.
- Federación Internacional de Contadores. *Elementos de los Estados Financieros de los Gobiernos Nacionales*. IFAC. Comité para el Sector Público. Estudio 2. Julio de 1993.
- Hernández L., Sonia. Ministerio de Finanzas. Dirección General de Presupuesto. *Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá*. ICAP. San José, Costa Rica. Marzo de 1995.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. *Lineamientos Estratégicos 1995-1999: Nueva visión del ICAP hacia el Siglo XXI para reorientar su cooperación con los países Centroamericanos*. San José, Costa Rica. Mayo de 1995.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. *Inversión y Desarrollo Humano en el Contexto de la Modernización del Estado*. Compilación. San José, Costa Rica. Mayo de 1996.
- Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto. *Propuesta para el Mejoramiento del sistema*

- de la Administración Financiera Básica del Estado.* San José, Costa Rica. 1994.
- Ministerio de Hacienda. *Proyecto de Reforma de la Administración Financiera.* San José, Costa Rica. Noviembre de 1995.
- Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. *Propuesta de Procedimientos a las Directrices de Política Presupuestaria para 1997.* San José, Costa Rica. 1997.
- Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. *Propuesta de Procedimientos a las Directrices de Política Salarial para 1997.* San José, Costa Rica. 1997.
- Ministerio de Hacienda. *Reforma Presupuestaria. Hacia un presupuesto como instrumento de política económica y de gerencia pública moderna.* San José, Costa Rica. Mayo de 1996.
- Ministerio de Hacienda y Tesoro. *El Proceso de Modernización y Desburocratización en la Dirección General de Ingresos.* Panamá, Rep. de Panamá. Diciembre de 1995.
- Ministerio de Salud. Dirección de Administración y Finanzas. Departamento de Formulación y Control Presupuestario. *Anteproyecto de Presupuesto Vigencia 1995.* Panamá, Rep. de Panamá. Julio de 1995.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Presupuesto de la Nación. Ley No. 51. Por la cual se dicta el *Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 1996.* Gaceta Oficial No. 22,929 del miércoles 13 de diciembre de 1995.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Programa de Reforma de la Administración Gubernamental.* República de Argentina. 1992.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.* No. 24.156. República de Argentina. 1992.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Estado de Avance del Sistema Integrado de Información Financiera, SIDIF.* República de Argentina. 1995.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Sistema Integrado de Información Financiera. Manual de Ejecución Presupuestaria de Gastos para la Administración Nacional.* República de Argentina. Mayo de 1995.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Sistema Integrado de Información Financiera. Manual de*

- Registro de Recursos y Conciliación Bancaria Automática*. República de Argentina. 1995.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Sistema Integrado de Información Financiera. Régimen de Fondo Rotatorio y Cajas Chicas*. República de Argentina. 1995.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Aspectos Teóricos y Metodológicos del Sistema Presupuestario*. República de Argentina. 1995.
- Ministerio de Hacienda. Dirección General del Presupuesto. *Instrumentos Técnicos para elaborar el Presupuesto por Áreas de Gestión*. San Salvador, El Salvador, C.A.
- Ministerio de Hacienda. Dirección General del Presupuesto. *Instrumentos Técnicos para elaborar el Presupuesto por Áreas de Gestión de las Empresas Públicas*. San Salvador, El Salvador, C.A.
- Ministerio de Hacienda. *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado*. Decreto No. 516. San Salvador, El Salvador. Noviembre de 1995.
- Ministerio de Hacienda. *Solicitud de Asistencia Técnica a la DSE*. San Salvador, El Salvador. Junio de 1996.
- Mora Jiménez, Henry Ml. *Planificación y Presupuesto: El Caso de Inversión Pública en Costa Rica (Elementos para una Reforma Presupuestaria)*. En revista Centroamericana de Administración Pública. Nos. 20 y 21. Enero/diciembre de 1993.
- Navarro Vargas, Alvaro Freddy. *Análisis de políticas para la gestión pública: aspectos metodológicos*. En Revista Centroamericana de Administración Pública. Revista No. 17. Julio/diciembre de 1989.
- Oficina Nacional de Presupuesto. Administración Presupuestaria. *Ley orgánica de presupuesto para el sector público*. Santo Domingo, Rep. Dominicana. Diciembre de 1979.
- Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN. Secretariado Técnico de la Presidencia. *Informe Preliminar del Comportamiento de la Economía Dominicana*. Enero de 1996.
- Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN. Secretariado Técnico de la Presidencia. *Planificación del Desarrollo Sostenible: Escenario 95 y Prospectiva XXI*. Santo Domingo, Rep. Dominicana. Noviembre de 1995.
- Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política. *El Sistema Financiero, Globalización e Inestabilidad*. Revista patrocinada por CEPAL/AECI. Fundación Centro Español de Estudios de América Latina. Madrid, España. Enero-Junio de 1995.

Roldán Salinas, Reynaldo Edgar. *La Reforma Presupuestaria en El Salvador*. En Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá. ICAP. San José, Costa Rica. Marzo de 1995.

Zapico Goñi, Eduardo y Cees Schrama. *Gerencia Financiera en el Gobierno Central y Organizaciones Internacionales de la Comunidad Europea*. Instituto Europeo de Ad-

ministración Pública. Masstricht, Países Bajos. 1989.

Zapico Goñi, Eduardo. *La Modernización del Gasto Público*. En Primera Conferencia América Central - Comunidad Europea sobre Reforma de la Administración Pública en América Central. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP e Instituto Europeo de Administración Pública, IEAP. San José, Costa Rica. septiembre de 1989

Δ