

# La Modernización de la Administración Financiera y la Reforma del Estado

José Adrián Vargas B.\*

Costarricense

---

EL AUTOR ESTABLECE LA RELACION EXISTENTE ENTRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA, EN DONDE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA CONSTITUYEN LOS PILARES DE LA PRIMERA. SEÑALA TAMBIEN LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA ULTIMA Y LOS ASPECTOS GENERALES DE ESTE PROCESO INICIADO RECIENTEMENTE EN COSTA RICA.

## Sumario

En el presente artículo se plantean diferentes aspectos relativos a la modernización de la Administración Financiera, haciendo énfasis en la relación que existe entre ésta y el proceso de Reforma del Estado. Se plantean los principios de responsabilidad y transparencia como aspectos claves de la modernización de la Administración Financiera y se desarrollan los criterios que se consideran fundamentales para que ésta pueda resultar exitosa.

Asimismo, se presentan los aspectos generales del proceso de modernización en Costa Rica, a manera de ilustración de algunos de los conceptos desarrollados y para facilitar el conocimiento de la experiencia costarricense en este particular.

Entre los conceptos claves que se introducen en el artículo, está la necesidad de alcanzar el adecuado consenso y el compromiso del recurso humano involucrado en el proceso de cambio, como elemento fundamental para el éxito del mismo, entendiéndose que esta reforma puede resultar de trascendental importancia para lograr un Estado más eficiente, más estratégico y con mayor capacidad de incrementar el bienestar de la sociedad.

---

\* Director del Proyecto de Modernización de la Administración Financiera de Costa Rica.

## **La Reforma del Estado: para qué?**

La Reforma del Estado es uno de los procesos comunes en la mayor parte de los países latinoamericanos, y aunque presenta diferentes connotaciones en unos y otros, en prácticamente todos se ha planteado como una de las condiciones básicas para superar la problemática económica también común. Bajo la sombra de este proceso se han realizado fuertes medidas de privatización de empresas públicas, cierre de instituciones, despido de funcionarios e importantes recortes presupuestarios, entre otros.

Los objetivos del proceso de reforma han sido planteados con mayor o menor amplitud en los diferentes países, aunque tenemos nuestras dudas sobre el nivel de aprehensión que sobre el particular se haya logrado por parte de la población, partiremos del supuesto de que ya se ha explicado suficientemente, para concentrarnos en lo que estimamos el fin último de ese proceso.

Cumplir con ese propósito nos lleva necesariamente a considerar la razón misma de ser del Estado, de tal suerte que tanto éste como cualquier otro esfuerzo que se desarrolle en el ámbito público, adquiere sentido en el tanto en que contribuya a mejorar el bienestar de la sociedad. Aunque parezca una verdad de perogrullo, tenemos que decir que las privatizaciones, despidos, cierres, y todas las medidas

que bajo el proceso de Reforma del Estado se promuevan tendrán sentido, en la medida en que nos conduzcan hacia una sociedad en que una mayor cantidad de ciudadanos viva mejor. Sin pretender entrar en discusiones sobre la distribución de la riqueza y medición del nivel de bienestar, tenemos que aceptar que en el corto plazo necesariamente habrá grupos afectados, lo cual resulta aceptable si en el mediano o largo plazo, alcanzamos el propósito indicado.

La consecución de un mayor bienestar conduce de hecho al problema de la asignación de los recursos, así como a la eficiencia y eficacia en su utilización. No es momento para entrar a analizar las dificultades conceptuales y prácticas sobre la medición de la eficiencia en el sector público, porque de todos modos es muy probable que en todos los países abunden ejemplos de evidente ineficiencia en el uso de los recursos públicos, de manera que basta con dar por aceptado ese hecho. Y en la medida en que los recursos públicos se sigan utilizando de manera ineficaz e ineficiente estaremos desaprovechando oportunidades de alcanzar un mayor nivel de bienestar, más aún en circunstancias como las actuales, en las que el efecto acumulado de un pasado de desorden y abusos ha llevado a niveles de endeudamiento externo e interno que imponen severas restricciones sobre los recursos públicos.

De esta forma el proceso de reforma tendrá sentido y se justificará en la medida en que permita un cumplimiento

to más adecuado de los fines de la acción estatal. Aquí debemos retomar algunos conceptos propios de los nuevos enfoques de la administración, como por ejemplo "el servicio al cliente", porque muchas veces se olvida que el Gobierno, el aparato estatal, existe en función de los ciudadanos que reciben los servicios que presta, de tal forma que es la mejora de esos servicios el fin último de los esfuerzos de modernización.

Como señala el Dr. Rodolfo Piza: "...se trata de avanzar en una verdadera reforma del Estado, que nos permita recobrar la libertad perdida o amenazada, enfrentar aquellos y otros problemas paralelos, aumentando la eficiencia administrativa, recortando los gastos superfluos o duplicados, bajando el peso burocrático, pero manteniendo los criterios sociales de prestación de servicios públicos, ampliando la cobertura a los sectores más desfavorecidos, modificando y flexibilizando los esquemas de administración".<sup>1</sup>

### **Responsabilidad y transparencia: pilares de la reforma**

Para conseguir una reforma del Estado que efectivamente contribuya a una mejor gestión del sector públi-

1. Piza, Rodolfo. *El rol del Estado moderno: reflexiones sobre el nuevo contexto mundial y el rol del Estado costarricense*. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Revista Parlamentaria, Vol. 3, Nº 2. Agosto de 1995.

co y de la sociedad como un todo, resulta fundamental que la misma responda claramente a dos conceptos orientadores: la responsabilidad y la transparencia.

Aunque pareciera ser algo evidente, la responsabilidad sobre las acciones del funcionario público representa una piedra fundamental para la construcción de un Estado moderno, ágil y eficiente, toda vez que la irresponsabilidad que propician muchos de los procedimientos y sistemas actuales se convierte en la semilla de la ineficiencia y del desinterés por la gestión pública. En efecto, si consideramos a manera de ejemplo, el proceso de ejecución presupuestaria del Gobierno Central en Costa Rica, nos daremos cuenta de que, sobre la premisa de que el control es básico, en cada gestión se establecen tantos controles, tantas revisiones de proceso, que a final de cuentas resulta sumamente difícil saber quién es el responsable último de la misma. Una solicitud de mercancías, por ejemplo, debe ser aprobada por el Jefe de Programa, el Oficial Presupuestal, el Departamento de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, antes de que el bien respectivo pueda ser adquirido.

Quando existe una cadena de unos controles sobre otros, los involucrados terminan volviéndose menos exigentes con su propia actuación, ya que "de todas maneras si he hecho algo mal para eso vendrá la revisión posterior", fomentándose de manera implícita la irresponsabilidad. Cuán di-

ferente sería si, en el caso de nuestro ejemplo, fuera la autorización del oficial presupuestal o del jefe de programa el último paso del proceso y que este funcionario tuviese claro que como tal será responsable de que cada compra se realice atendiendo los principios y la normativa vigente?

La importancia de este cambio para la Reforma del Estado radica en que cuando existe la posibilidad de establecer responsables de la actuación de las diferentes acciones, se promueve el esfuerzo de cada uno de los involucrados por cumplir a cabalidad con su tarea, el error o la anomalía no sería atribuible a un ente público, sino a una persona específica, de carne y hueso, que tendrá que responder por las implicaciones de su actuar y por las anomalías que hubiere cometido. Cuántas malversaciones de fondos terminan quedando en el limbo de lo indefinido por la imposibilidad de establecer las responsabilidades directas, o atribuyéndose ésta a personas que no son los últimos garantes y deben enfrentar situaciones difíciles, por aquello de que "el mecate se revienta por la parte más débil?"

Por ahí se escucha la máxima de que "nadie cuida el dinero ajeno como si fuera propio", o algo parecido, y creemos que hay bastante verdad en esa idea, y es especialmente cierto cuando el administrador no conoce claramente las reglas y sabe que, en caso de que las cosas no salgan bien, tiene la posibilidad de esconderse detrás de los muchos otros participantes de la toma de decisiones. Es más pro-

bable que nos esmeremos por cuidar mejor el dinero ajeno cuando sabemos claramente que, de no hacerlo, seremos los responsables y que por consiguiente nos exponemos a sanciones y castigos que deberemos afrontar incluso en lo personal.

Un sistema que propicie la "responsabilidad con rostro", es decir, que facilite la identificación de los funcionarios responsables de cada acción, se convierte así en un elemento clave para la transformación del Estado. La manera de concretarlo es tema para otra ocasión, pero de manera sucinta creemos debe pasar por la simplificación de los procesos, la formalización de las responsabilidades individuales, la modificación de los esquemas de control, la promoción de la evaluación de la gestión y el rendimiento de cuentas, el establecimiento de sistemas de incentivos y castigos, y la modernización del marco jurídico, entre otros.

Un aspecto básico es el desarrollo de instrumentos para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de las obligaciones y metas a diferentes niveles, sin los cuales la responsabilidad queda reducida a un ámbito casi personal.

El otro principio que estimamos relevante para el proceso es la "transparencia", entendida como "la disponibilidad pública y abierta de información sobre la actuación y decisiones tomadas por los administradores públicos", es la expresión de la idea de que en última instancia los funcionarios estatales somos empleados del pueblo y estamos en la obligación de explicar a

nuestros "patrones" qué hacemos y cómo lo hacemos. Cuánta ineficiencia se esconde detrás de la usual respuesta "esa es información confidencial" o "lo siento, no le puedo dar información sobre ese asunto". Cuánto ayuda al ineficiente la imposibilidad del sistema para registrar el resultado de las acciones y la forma en que se realizan?

En el sistema actual, a lo sumo las decisiones más relevantes de los funcionarios de mayor rango están sujetas al cuestionamiento, en la mayoría de los casos por parte de la prensa y, lamentablemente, en una buena parte de ellos la investigación no llega a profundizar lo suficiente. Nuestro sistema ha sido tan limitado, que son pocos los ministerios que preparan informes anuales de labores y aquellos que los realizan se quedan en la breve mención de los principales logros. Debe ser práctica usual la elaboración de informes por cada uno de los programas, en el que no sólo se mencionen las actividades realizadas, sino también los problemas y dificultades afrontadas, documentos que deben ser complementados con mecanismos objetivos de evaluación referidos a los servicios producidos por cada programa y por esquemas mediante los cuales se recopile la opinión de los usuarios.

La obligación de informar, la existencia de sistemas de evaluación y registro de las actuaciones, se convierten en el complemento perfecto del establecimiento claro de responsabilidades, para que el actuar de los funcionarios estatales se oriente hacia las

grandes transformaciones del Estado que demanda la sociedad actual.

### **La Reforma de la Administración Financiera como elemento promotor de responsabilidad y transparencia**

La Reforma de la Administración Financiera, es decir, "del conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado", juega según nuestro criterio, un papel fundamental en el accionar del Estado.

Por una parte tenemos que es un área de apoyo a todas las tareas sustantivas de la acción estatal, tanto de la Administración Central como de las instituciones descentralizadas. Sea un ministerio de agricultura o una institución de seguridad social, el logro de los objetivos sustantivos requerirá la adquisición de bienes y servicios, la contratación de recursos humanos, la divulgación de resultados y en todas las actividades se tendrá que disponer de los medios financieros correspondientes. Así las cosas, una deficiente gestión de los recursos financieros, provocará entre muchas otras inconveniencias como: atrasos en la adquisición de bienes, pérdida de proveedores debido al retardo en los pagos, incremento en los costos de

adquisición por la tardanza en los desembolsos, disminución de autorizaciones presupuestarias por lentitud en el proceso de contratación, insuficiencia de recursos presupuestarios por limitaciones en la elaboración del presupuesto y dificultades en la toma de decisiones por carencia de información oportuna y confiable.

Por otra parte, en la medida en que las deficiencias en la administración financiera se superen, los gestores directos no tendrán la tradicional excusa para explicar sus incumplimientos, sino que deberán poner mayor atención a su accionar. En este punto debemos recordar que al igual que en el sector privado, el sector público se desarrolla en medio de limitaciones de orden económico y legal.

## **Elementos fundamentales del proceso de modernización**

### ***a) Concepción integrada***

Durante muchos años fue común escuchar planteamientos sobre reforma presupuestaria, procesos en los que el énfasis se concentraba en la labor de presupuestación, dejándose de lado las otras áreas o subsistemas de la Administración Financiera.

Un desarrollo desigual o en el que alguno de los subsistemas se desarro-

lla preponderantemente, terminará por requerir la modernización de los restantes. En ese sentido, la aplicación de la teoría de sistemas contribuye a incorporar esa visión integral de la Administración Financiera.

La delimitación de las funciones de cada subsistema conforme a la propia naturaleza de cada cual, resulta en ese sentido especialmente importante, toda vez que muchas inconveniencias se originan en el desempeño de funciones que no son propias de la esencia de las dependencias. Por ejemplo, conocemos de países en que la ordenación del pago no corresponde a la Tesorería Nacional, sino que ha sido asumida por la Dirección de Presupuesto Nacional, con lo que frecuentemente se ordenan pagos para los que no existe suficiente respaldo en términos de disponibilidad de recursos en caja, de tal suerte que después de ordenados deben pasar algunos (o muchos) días en espera de que la Tesorería pueda cubrirlos.

### ***b) Centralización normativa y descentralización operativa***

A partir de la mala experiencia de esquemas centralistas, en los que la gestión de los diferentes subsistemas estaba altamente concentrada en los órganos centrales y por la necesidad de que los sistemas promuevan una mayor capacidad de gestión de los ejecutores directos del gasto, surge la necesidad de introducir esquemas en

los que la gestión operativa se desarrolle con un mayor nivel de participación, de manera que a cada quien "le duela su ineficiencia". Ciertamente, no se podría tratar de que cada uno haga las cosas simplemente como le parezca mejor, sin que nadie vele por el sistema en su conjunto, por ello la centralización normativa surge como el necesario contrapeso para que la acción del conjunto mantenga su orientación e integridad.

Tal como lo precisa Marcos Makón: "la centralización normativa implica en términos concretos:

- "Definición de los más altos niveles de Gobierno, de políticas presupuestarias globales para el sector público, que enmarquen y otorguen direccionalidad y coherencia a la acción de los organismos públicos en función de los objetivos y políticas de desarrollo económico y social.
- Existencia de sistemas de información de la gestión financiera pública que posibiliten, al integrar y centralizar las informaciones que produzcan los organismos públicos, la evaluación del cumplimiento de la política presupuestaria pública y la adopción de las decisiones correspondientes en el momento oportuno.

---

2. Marcos Makón. *La centralización normativa y la descentralización operativa del Sistema Presupuestario*. En Revista Nº 28 de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público.

- Elaboración y aplicación de normas, metodologías y procedimientos generales y comunes... que posibiliten la formulación de políticas presupuestarias integrales del sector público, así como la evaluación de su cumplimiento. Todo ello sin perjuicio de las adaptaciones y especificidades que deben tener dichas normas, metodologías y procedimientos, de acuerdo a las características particulares de los distintos tipos de organismos públicos".<sup>2</sup>

De esta forma, se logran las ventajas de unir el mayor conocimiento de la acción sustantiva que tiene cada gestor directo del gasto, con la concentración de los órganos centrales en las labores normativas y el análisis y la evaluación que le son propias para garantizar el adecuado funcionamiento de cada uno de los subsistemas.

Encontramos alguna similitud entre estos conceptos planteados y los enfoques en boga en la técnica administrativa que promueven el "empoderamiento" de las unidades productivas, con el propósito de lograr una mayor eficiencia en las empresas.

Por otra parte, tenemos que advertir que la tecnología disponible en la actualidad facilita el desarrollo de las funciones de seguimiento de la gestión sin tener que estar involucrados directamente en los procesos, con lo cual se elimina aquel prejuicio de que "debemos participar para asegurarnos que las cosas se estén haciendo bien".

### **c) Esquema participativo**

Es claro que el proceso de modernización de la Administración Financiera involucra una gran cantidad de instituciones e instancias, que van desde los órganos centrales hasta los departamentos financieros de las diferentes instituciones, por lo que la introducción de mejoras sustanciales en un sistema tan complejo y amplio resulta difícil o imposible, si no se logra dar participación a las diferentes instancias. Nos resulta ilógico pensar en que se pueda pretender lograr un efectivo proceso de modernización con esquemas tradicionales en que una unidad técnica de proyecto es la encargada de propiciar las reformas necesarias.

Cuando el elemento humano se siente directamente involucrado en el proceso de cambio, genera una mayor disposición y apertura que permite romper barreras y obstáculos que frecuentemente llevan al fracaso cualquier planteamiento de cambio, por muy bueno que éste sea desde el punto de vista técnico.

Ese enfoque participativo conlleva la presentación y aprobación del proyecto por parte de las autoridades superiores, tanto a nivel ministerial como de las dependencias centrales de la Administración Financiera, así como la presentación del mismo y la apertura de espacios para que los encargados de los departamentos o unidades financieras de los diferentes ministerios y entidades involu-

cradas, puedan concretar sus aportes al proyecto.

En la medida en que este esfuerzo se asuma como un proyecto de todos, se generará la cohesión y el compromiso directo de los involucrados para llevarlo a buen término y se eliminará el riesgo de que los planteamientos se conviertan, como tantas veces sucede, en interesantes documentos de biblioteca.

### **d) Recurso humano como elemento fundamental**

En línea con lo indicado en el aparte anterior, tenemos que reconocer que por muy bien diseñados que estén los sistemas y aunque sean altamente automatizados, en el centro de ellos permanecerá el recurso humano, el funcionario que deberá generar la acción sustantiva, por lo que su compromiso, su capacitación conforme al nuevo enfoque, será fundamental para alcanzar el éxito. El gran reto que aquí se plantea es el de cambiar la mentalidad, la cultura, dirán otros, de unos funcionarios acostumbrados a cierta manera de hacer las cosas. Al respecto tenemos que reconocer que los aires de cambio y el mismo proceso de reforma del Estado, han contribuido a crear una mayor disposición por parte del recurso humano, que complementada con una adecuada capacitación y la apertura de espacios de participación, facilitarán la identificación de

los funcionarios con el proceso de modernización.

Lamentablemente tenemos que reconocer que en algunos extremos tendrá que preferirse la sustitución de aquellos funcionarios que, aún con los esfuerzos señalados, permanezcan en posiciones poco colaboradoras, porque no puede ponerse en riesgo el proceso por uno o algunos funcionarios que se resistan al cambio.

### ***e) Tecnología como un medio***

Los avances tecnológicos de los últimos años han permitido superar muchas barreras en cuanto a las posibilidades técnicas y el costo del manejo en tiempo real de la información asociada a las acciones propias de la Administración Financiera, de tal suerte que hoy día ese aspecto ha dejado de ser una limitante significativa. No obstante, es preciso tener claro que no es la automatización *per se* la que nos lleva al perfeccionamiento de los sistemas. Como diría alguien por ahí, "no hay nada peor que hacer muy eficientemente lo que no tenemos que hacer", de tal manera que la profunda revisión de los procesos, con el fin de simplificarlos eliminando todos aquellos pasos o acciones que no tienen sentido, que "no generan valor

agregado" como opinan algunos, es el tema fundamental para mejorar el accionar.

Es claro que la rapidez y confiabilidad en la generación y traslado de información que posibilita la tecnología informática, contribuye significativamente, pero debemos tener presente que este es un medio, no un fin en sí misma.

### **La modernización de la Administración Financiera en Costa Rica**

Pretendemos presentar los aspectos generales del proceso que se ha iniciado recientemente en Costa Rica, no con un afán meramente descriptivo, sino con el propósito de ejemplificar algunos de los conceptos que anteriormente se han expuesto, no sin antes aceptar, que se trata de un proceso que reconocemos aún no se ha consolidado.

Aunque en los últimos diez años se obtuvieron algunos avances en ciertas áreas de la Administración Financiera, no fue sino hasta en el año 1995 en que podríamos decir se inició un proceso de modernización con una concepción integral. En junio de ese año una Misión Técnica del Fondo Monetario Internacional, realizó un diagnóstico general de la problemática, así como una propuesta sobre lo que debería ser el proceso de modernización.<sup>3</sup>

3. Véase FMI. "Costa Rica: hacia un Sistema de Gestión Financiera Integrado". Agosto de 1995.

La propuesta presentada fue analizada por las autoridades superiores con los Directores de la Administración Financiera, lo que permitió realizar los ajustes que se estimaron convenientes para llegar finalmente a un proyecto de modernización en el que se conjugan tres elementos básicos: el sustento técnico de la experiencia internacional, la consideración de las particularidades del país y la identificación de los principales involucrados en el proceso.

El proyecto de modernización se estructuró a partir de los siguientes principios de gestión, que vienen a resumir la orientación del esfuerzo que se realizará en cada una de las áreas:

- a. Presupuesto público elaborado en estrecha coordinación con la programación macroeconómica y fiscal, según los principios de unidad y universalidad.
- b. Contabilidad Pública según principios generalmente aceptados e integradora de todos los organismos.
- c. Tesorería Nacional fortalecida de conformidad con el principio de caja única y con instrumentos que le permitan cumplir su propósito, utilizando medios de pago modernos y seguros.

- d. Crédito Público utilizado para el financiamiento de gastos de inversión.
- e. Control previo integrado en el centro gestor y control externo orientado especialmente a la verificación de la eficacia y eficiencia.

## Componentes y objetivos

Sobre la base de los principios expuestos se plantea la modernización de los diferentes aspectos que delimitan y condicionan el accionar de los organismos integrantes del sistema: marco jurídico, procesos y sistemas de información, tal y como se plantea en el objetivo general del mismo:

"Propiciar y orientar la modernización de la Administración Financiera con el fin de obtener eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, mediante un sistema integrado de información financiera, un marco jurídico moderno y una estructura organizacional funcional y renovada en sus procesos".<sup>4</sup>

Complementariamente se plantearon los siguientes objetivos específicos:

1. Facilitar el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas gubernamentales mediante la adecuada integración de los

---

4. Proyecto de Reforma de la Administración Financiera.

sistemas que conforman la Administración Financiera.

2. Propiciar la utilización de información financiera en la toma de decisiones así como en las actividades de control, mediante la disponibilidad de la misma de manera oportuna y transparente.
3. Promover principios e instrumentos que permitan determinar responsabilidades específicas y evitar la corrupción.

El proyecto se estructuró en tres grandes áreas:

- normativa
- sistemas de información
- gestión y organización.

El *área normativa* consideró fundamentalmente la actualización del marco normativo de la Administración Financiera, para lo cual se pretende la aprobación en el congreso de una nueva ley de Administración Financiera, moderna y concebida como una "ley marco" que establezca las responsabilidades básicas de los organismos que la conforman y que otorgue suficiente flexibilidad para ajustar los sistemas al cambiante mundo de hoy.

Complementariamente, se deberá proponer y obtener la publicación de los reglamentos que requiera la nueva Ley.

En el *área de sistemas de información*, se busca diseñar e implantar un enero-diciembre/1995

Sistema Integrado de Información de la Administración Financiera caracterizado por:

- a. Concepción integrada, de manera que cada suceso se registre una sola vez y en el punto más cercano al origen.
- b. Aplicación de tecnologías informáticas modernas.
- c. Seguro tanto en su aspecto lógico como físico.
- d. Capaz de interactuar con el Sistema de la Administración Tributaria y de Aduanas.

En cuanto al *área de gestión y organización*, se pretende mejorar los procesos propios de la Administración Financiera, de manera que propicien la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos y a partir de esa mejora rediseñar e implantar una estructura organizativa funcional, integrada y capaz de cumplir eficientemente su cometido.

Asimismo, las mejoras en estructura y en los procesos se deberán acompañar del desarrollo de la capacidad gerencial del recurso humano que conforma la Administración Financiera.

### **Estrategia para el desarrollo del proyecto**

El desarrollo de un proceso tan amplio y ambicioso requiere de suficiente consenso, no sólo hacia lo interno del Ministerio de Hacienda, sino del

Poder Ejecutivo como un todo y de los otros poderes y grupos políticos.

En procura de lo indicado, se generó un proceso de análisis de la propuesta inicial entre las direcciones involucradas, para luego presentarla a las otras instancias ya mencionadas.

Por otra parte, en virtud de la complejidad y con el propósito de incorporar experiencias de otros países en esta área, se considera necesario el apoyo de expertos internacionales en algunas áreas claves del programa, según se detallará luego.

Para efectos de la ejecución del proyecto y con el propósito de lograr la mayor identificación y compromiso por parte de los funcionarios de la Administración Financiera, se utiliza el siguiente esquema operativo:

a. Constitución de un Comité Director conformado por:

- El Viceministro de Administración Financiera, quien preside.
- El Director de Presupuesto Nacional.
- El Secretario Técnico de la Autoridad Presupuestaria.
- El Tesorero Nacional.
- El Director de Crédito Público.
- La Proveedora Nacional.
- La Contadora Nacional.

- La Directora General de Informática.
- El Director Nacional del Proyecto.

El comité inició su labor con el análisis de la propuesta presentada por la Misión Técnica del Fondo Monetario Internacional, a partir de la cual se elaboró y aprobó planteamiento básico del proyecto así como la calendarización de los resultados y actividades.

b. Constitución de un Equipo de Gestión del Proyecto, integrado por:

- El Director Nacional del Proyecto.
- Representante de la Dirección de Presupuesto Nacional.
- Representante de la Tesorería Nacional.
- Representante de la Contabilidad Nacional.
- Representante de la Dirección General de Informática.
- Representante de la Proveeduría Nacional.
- Representante de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

El equipo inició sus funciones a partir del mes de febrero del año en curso y todos sus integrantes se dedi-

can a tiempo completo a las labores propias del proyecto, constituyendo el equipo promotor básico del mismo en las diferentes áreas de la administración. Un aspecto interesante es que el representante de cada dirección participa también en el equipo de mejora de procesos de la respectiva dirección.

c. Constitución de grupos de trabajo para temas puntuales

Aparte de lo indicado y con el propósito de dar la mayor participación posible o, en el proceso de reingeniería se conformaron equipos de mejora integrados con seis o siete funcionarios de la respectiva dirección.

Como complemento a la labor interna que se desarrolla en cada dirección, se considera necesario el apoyo de expertos internacionales en las siguientes áreas:

- Gerencia Técnica del proyecto.
- Consultor en programación y proyección macro-económica.
- Consultor presupuestario.
- Consultor en Sistemas Contables.
- Consultor en sistemas (*software*) especialmente con experiencia en Sistemas Integrados de Administración Financiera.
- Consultor en sistemas (*hardware* y comunicaciones).

En lo que respecta al desarrollo del Sistema de Información Integrado, se han considerado dos alternativas para su puesta en funcionamiento: el desarrollo "desde cero", es decir, un sistema totalmente nuevo y la adaptación de un sistema ya desarrollado, como podría ser el caso del sistema de España o el de Argentina. La decisión sobre el camino a seguir deberá ser una de las primeras, pero habrá de tomarse con suficiente fundamento y respaldo, entre otras cosas se considerará:

- similitudes conceptuales y de filosofía informática
- similitudes operativas del Sistema ya desarrollado con el requerido
- plataforma informática
- cuantificación de costos de adaptación vs. desarrollo desde cero.

Por último, en virtud de la magnitud del cambio que se propone, la capacitación del recurso humano que participará del proceso resulta ser un elemento estratégico para alcanzar el éxito, para ello se han seguido estos lineamientos:

- Realizar un diagnóstico de los recursos humanos disponibles.
- Determinar las características profesionales y la cantidad de funcionarios requerida para la operación de los nuevos sistemas.

- Determinar requerimientos de capacitación del personal existente y posibilidades de reubicación en otras dependencias.
- Preparar un programa de capacitación.
- Establecer convenios con instituciones educativas para la ejecución del programa.
- Eliminación del giro de gobierno como mecanismo de pago, es decir la generalización del pago mediante transferencia bancaria.
- Simplificaciones en los procesos de gestión presupuestaria.
- Diseño de nuevos formularios para la elaboración del presupuesto, en los que se acentúa la importancia de la identificación de objetivos y metas.

### Los avances conseguidos

Aunque el proceso de modernización está en su etapa de consolidación, ya se han obtenido avances significativos, entre los que podemos destacar:

- Aprobación del proyecto por parte de los Directores de la Administración Financiera.
- Presentación y compromiso con el proyecto de los Directores Financieros de los diferentes ministerios.
- Dictamen de subcomisión unánime al proyecto de Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.
- Capacitación de miembros del equipo de gestión.
- Presentación del proyecto a todos los funcionarios de las direcciones de la Administración Financiera.

- Desarrollo de un programa piloto de integración de los sistemas informáticos actuales, como esfuerzo previo al desarrollo de un nuevo sistema integrado.
- Actualización del plan de cuentas del gobierno central.

La experiencia desarrollada durante los meses que lleva el proyecto de modernización en Costa Rica, ha demostrado que es mucho lo que se puede hacer para mejorar los sistemas y procedimientos cuando se logra el compromiso y el consenso alrededor de un proceso, que como hemos señalado, estimamos fundamental para una verdadera reforma del Estado.

Para terminar conviene recordar lo expresado por Alberto Arofo en su disertación en la VIII Conferencia Anual Internacional sobre Nuevos Acontecimientos en la Gerencia Gubernamental, en abril de 1994, y que a nuestro entender resume el compromiso que enfrentamos los que estamos involucrados en los procesos de moderni-

zación de la Administración Financiera: "ser eficiente en materia de Administración Financiera no es un mero compromiso profesional, es una obligación ética y moral, porque ser eficiente es permitir que el poder político, comprometido con el bien común, opte por la asignación de prioridades entre recursos por demás escasos con la que se caracteriza la realidad cotidiana de nuestros países".<sup>5</sup>

## Bibliografía

Arolfo, Alberto. *Administración Financiera: la solución para un gobierno eficiente*. Disertación efectuada en la VIII Conferencia Anual Internacional sobre Nuevos Acontecimientos en la Gerencia Pública. Revista Nº 29 de

la Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Fondo Monetario Internacional. Departamento de Finanzas Públicas. *Costa Rica: hacia un Sistema de Gestión Financiera Integrado*. Agosto de 1995.

Makón, Marcos. *La centralización normativa y la descentralización operativa del Sistema Presupuestario*. Revista Nº 28 de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público.

Ministerio de Hacienda, Costa Rica. *Proyecto de Reforma de la Administración Financiera*. Mimeo. 1995.

Piza, Rodolfo. *El rol del Estado moderno: reflexiones sobre el nuevo contexto mundial y el rol del Estado costarricense*. Revista Parlamentaria, Vol. 3, Nº 2. Agosto de 1995

Δ

---

5. Arolfo, Alberto. *Administración Financiera: la solución para un gobierno eficiente*. Disertación ante la VIII Conferencia Anual Internacional sobre Nuevos Acontecimientos en la Gerencia Gubernamental. Revista Nº 29 de la Asociación Internacional de Presupuesto Público.