

Proyecto de Reforma de la Administración Financiera de Costa Rica*

SE PLANTEA ESTA REFORMA, COMO LA RESPUESTA CAPAZ DE ASEGURARLE A LA SOCIEDAD COSTARRICENSE LA SATISFACCION DE SUS NECESIDADES SOCIALES, A TRAVES DE UNA EFICIENTE GESTION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL ESTADO. ESTO PUEDE SER LOGRADO POR MEDIO DE UN SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION FINANCIERA, UN MARCO JURIDICO MODERNO Y UNA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL FUNCIONAL.

Introducción

La Reforma del Estado emprendida por la Administración Figueres Olsen es la respuesta a una lamentable situación en la que ha caído el Estado costarricense, como resultado de un largo proceso en el que, la mayoría de las veces con buenas intenciones, se fomentó la participación del mismo en innumerables actividades que no le son propias, llegándose a un Estado sobredimensionado e ineficiente, víctima de un marco jurídico y administrativo rígido y excesivamente burocrático. Recargado de tareas, ha perdido la capacidad de asegurarle a la sociedad costarricense la satisfacción de las necesidades que debe

atender según su naturaleza, no solo por las razones apuntadas, sino porque no se ha desarrollado la capacidad de asignar los recursos, hacia los usos prioritarios para la sociedad ni para concretar su utilización de manera eficiente.

Por otra parte resulta crítica la inexistencia de mecanismos suficientemente transparentes para sentar responsabilidades y contar con un rendimiento de cuentas satisfactorio por parte de los funcionarios públicos, en especial de los que ostentan cargos de dirección, en el que el interés no se centre en el seguimiento inmaculado de los procedimientos establecidos, sino en la consecución de los objetivos.

Lo planteado sitúa la reforma de la Administración Financiera como

* Elaborado por el Ministerio de Hacienda del Gobierno de Costa Rica.

uno de los componentes medulares de la Reforma del Estado. Entendida ésta como el sistema que "mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro y control de los recursos financieros del Estado procura su eficiente gestión para la satisfacción de las necesidades sociales", resulta evidente que mientras no contemos con normas, procedimientos, y sistemas de información que otorguen suficiente agilidad y transparencia al actuar de las dependencias que la conforman, estaremos quedándonos muy lejos del Estado estratégico, ágil y concertado que es la aspiración de los cambios que se promueven.

Por lo indicado, para el Ministerio de Hacienda resulta prioritario y urgente un profundo proceso de Modernización de la Administración Financiera, que venga a generar las transformaciones requeridas para el propósito señalado, para lo cual se ha planteado el Proyecto de Reforma de la Administración Financiera, cuyos principales aspectos se exponen en el presente documento.

Antecedentes

Existen varios intentos anteriores de reformar el proceso de asignación y ejecución de los recursos del Estado, a manera de ejemplo podemos recordar el proyecto para el desarrollo en implantación del SIPPCCO (Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto

y Contabilidad) que se inició en 1980 y los intentos de reforma presupuestaria de varias administraciones anteriores. Estos esfuerzos, en especial del primero, generaron algunos resultados positivos que hoy en día son parte del quehacer de algunas dependencias de la Administración Financiera, pero lo cierto es que ninguno llegó a cumplir a cabalidad los objetivos con que fueron concebidos, por razones que no viene al caso considerar.

El proceso actual se inicia con los esfuerzos de las autoridades del Ministerio de Hacienda de la actual administración por obtener el apoyo de organismos internacionales para concretar la modernización de la Administración Financiera, los cuales rinden un primer fruto con el envío de una misión técnica por parte del FMI en los meses de mayo y junio del presente año, con el propósito de realizar un diagnóstico general del problema y plantear los elementos básicos de una estrategia para su solución. El informe rendido puntualiza las principales limitaciones y fallas de esta área, de los cuales podemos resaltar:

- Un modelo organizativo disperso, con competencias fragmentadas y compartidas entre las dependencias participantes.
- Insuficiente coordinación institucionalizada de la política macroeconómica y fiscal.
- Deficiente aplicación de la técnica de presupuestación por programas.

- Falta de participación de los gestores directos, en virtud de la concepción centralista.
- Inexistencia de evaluación de la gestión.
- Rigideces para la realización del gasto.
- Proceso de contratación administrativa muy lento.
- Descoordinación y duplicidades en los procesos de registro.
- Plan contable escasamente operativo y no utilización del criterio de devengado.
- Superposición de las tareas de control.
- Limitada efectividad del control.

Ante este triste panorama el Proyecto de Reforma de la Administración Financiera se concibe no sólo como la respuesta o planteamiento formal de la manera en que se pretende superar esta problemática, sino como el compromiso serio y decidido de las autoridades del Ministerio de Hacienda y de los directores de las dependencias que conforman la administración financiera por proporcionarle al Estado costarricense elementos que, unidos a todos los esfuerzos que el programa de reforma del Estado, le permitan convertirse en el Estado que demanda la sociedad.

Aspectos conceptuales

El Proyecto de Reforma de la Administración Financiera se plantea a enero-diciembre/1995

partir de dos aspectos metodológicos fundamentales: la teoría general de sistemas y la centralización normativa con descentralización operativa.

Teoría General de Sistemas

Esta aporta una concepción diferente a la visión tradicional sobre las funciones de las distintas dependencias que componen la administración financiera, y reorienta uno de los problemas, que se reconoce experimenta en esta área; el aislamiento y la escasa coordinación entre los participantes del proceso.

De esta manera la administración financiera se concibe como un componente del macrosistema de la administración pública, que a su vez se compone de un conjunto de sistemas interrelacionados, todos con un objetivo general básico que es la búsqueda del bien común.

Concretamente la administración financiera se visualiza como un sistema que "mediante la planificación, obtención, 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". En este punto conviene recordar que existe una estrecha relación entre los sistemas que componen la administración financiera y la administración de los recursos reales: humanos, materiales y tecnológicos, de tal forma que aunque conforman sistemas distintos, su interrelación queda en evi-

dencia cuando los conceptualizamos como componentes de un conjunto mayor.

Esa visión integral resulta importante para otorgar al proceso una orientación general que propicie la modificación de los diferentes componentes de manera integrada y evite los frecuentes fracasos que se producen con mejoras parciales que, aunque positivas en alguna forma, quedan restringidas en su impacto final porque, a final de cuentas, es el sistema menos desarrollado el que determina el avance del sistema general.

En línea con lo expuesto, la administración financiera se concibe como integrada por los siguientes sistemas inferiores:

- Sistema de Presupuesto.
- Sistema de Tesorería.
- Sistema de Contabilidad.
- Sistema de Crédito Público

Por otra parte, se reconoce que la administración incluye los siguientes elementos: planificación, organización, dirección y control, de tal suerte que en cada uno de los sistemas indicados debe darse el correspondiente control interno. No obstante, en virtud de que en sentido amplio el control no sólo cubre el ámbito de lo financiero, sino todos los otros campos de la administración: recursos humanos, bienes, etc., se puede, y se ha considerado conveniente visualizarlo como un sistema con identidad propia y no restringirlo únicamente al ámbito de lo

financiero. Así las cosas, se concibe el sistema de control como un sistema "retroalimentador de la administración y la gerencia, que se concreta mediante un conjunto de actos y operaciones que tienen por objeto identificar la realidad, examinarla y compararla con un criterio o modelo establecido, para luego propiciar su modificación de acuerdo al mismo".

Se puede así distinguir dos connotaciones: el control interno, que atiende esencialmente las necesidades gerenciales de conseguir eficiencia y economía en el uso de los recursos y la efectividad de los resultados y por otra parte el control externo, que en virtud de consideraciones como el equilibrio de poderes, la verificabilidad de las acciones públicas y la rendición de cuentas propias del sector público, apoya al control interno de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Aunque en sentido estricto la labor de proveeduría o aprovisionamiento no forma parte del sistema de administración financiera, sino que conceptualmente es parte del sistema de recursos materiales, en virtud de la especial relación que tiene con el proceso de administración financiera en cuanto a la adquisición de un bien o servicio con soporte en los recursos financieros, que es uno de los aspectos críticos de la ineficiencia estatal, así como por la relación que tradicionalmente ha tenido la Proveeduría Nacional con el Ministerio de Hacienda, del cual forma parte, en el programa de reforma se ha incluido esta área.

Centralización Normativa y Descentralización Operativa

La centralización normativa y descentralización operativa, son consideradas complementarias a partir de la concepción de un sistema integrado y bien estructurado, en el cual se concibe la centralización de políticas, normas y procedimientos con la administración descentralizada de cada uno de los subsistemas en procura de una mayor eficacia y eficiencia en la toma de decisiones. Es preciso tener presente que el grado de descentralización no sólo dependerá de aspectos jurídicos, sino también de aspectos operativos relacionados con el tamaño y la capacidad del organismo público que se considere. Asimismo, el grado de descentralización que se defina para un sistema debe estar estrechamente relacionada con la de los otros. Lo anterior es especialmente evidente en el caso de la administración financiera y el de suministros o proveeduría, lo cual refuerza la decisión de incluir esta última en el proyecto.

De conformidad con lo expuesto, en el sistema de administración financiera se conceptúa la existencia de organismos centrales u órganos rectores de cada subsistema, que son los encargados de diseñar, elaborar y evaluar el cumplimiento de las políticas, así como de establecer normas, metodologías, sistemas y procedimientos que deberán aplicar los organismos periféricos, y por último, de

centralizar la información generada por estos últimos.

Principios de gestión

- a. Presupuesto público elaborado en estrecha coordinación con la programación macroeconómica y fiscal y 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.

El Proyecto de Reforma de la Administración Financiera se fundamenta en lo expuesto y 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, de conformidad con los criterios que se exponen a continuación.

Objetivo general

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.

Objetivos específicos

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

Objetivos específicos según área

Area Normativa

1. Proponer y lograr la aprobación en el Congreso de una nueva Ley de Administración Financiera, mo-

derna 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.

2. Proponer y obtener la publicación de los reglamentos complementarios que requiera la nueva Ley de Administración Financiera.

Area de Gestión y Organización

1. Mejorar los procesos propios de la administración financiera, de manera que propicien la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos.
2. Rediseñar e implantar una estructura organizativa funcional, integrada y capaz de cumplir eficientemente su cometido.
3. Desarrollar la capacidad gerencial del recurso humano que conforma la administración financiera.

Area de Sistemas de Información

1. Diseñar e implantar un Sistema Integrado de Información de la Administración Financiera caracterizado por:
 - a. Concepción integrada, de manera que cada suceso se registre una sola vez y 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.

Orientaciones para mejorar la gestión

1. Formulación y aprobación del presupuesto

- o Formulación del presupuesto como expresión de los planes operativos y de la planificación macroeconómica y fiscal.
- o Cumplimiento de los principios presupuestarios de general aceptación: presupuesto bruto, universalidad, no afectación de ingresos, unidad de caja y consistencia económica.
- o Utilización de la Técnica de Presupuestación por programas.
- o Establecimiento de restricciones sobre las modificaciones posibles en el proceso de discusión parlamentaria.

2. Ejecución del presupuesto y seguimiento

- o Trasladar a las unidades ejecutoras la competencia de la gestión directa de los créditos y establecimiento de fases y competencias en la ejecución

de los gastos (descentralización operativa).

- o Utilizar la figura de las incorporaciones de crédito para evitar la prórroga de seis meses en la ejecución.
- o Modificar los niveles de vinculación legal de los créditos presupuestarios para otorgar mayor flexibilidad.
- o Reformar el sistema de modificaciones presupuestarias, de manera que según su naturaleza puedan ser tramitadas por diferentes instancias.

3. Gestión de Tesorería

- o Ampliar las competencias de la Tesorería Nacional para captar en el mercado de capitales.
- o Implantar plenamente el principio de caja única materializado mediante la cuenta única.
- o Establecer el plan anual de tesorería en estrecha coordinación con el plan de compromisos.
- o Utilizar mayoritariamente la transferencia bancaria como medio de pago.
- o Racionalizar la participación de la Tesorería Nacional en el mercado primario.
- o Potenciar el mercado secundario de deuda.
- o Unificar la dirección de la política de endeudamiento.

4. Proveeduría

- o Descentralizar el proceso de compra de conformidad con la normativa, reglamentación y procedimientos que defina la Proveduría Nacional.
- o Concentrar los esfuerzos de la Proveduría Nacional en la función normativa, adquisición centralizada de bienes y servicios mediante catálogo, y asistencia técnica a las proveedurías ministeriales.

5. Contabilidad

- o Atribuir a la Contabilidad Nacional competencias contables en todo el sector público.
- o Adoptar un plan contable del sector público según los principios generalmente aceptados y según el criterio de devengado.
- o Establecer reglamentos y principios contables orientadores para las diferentes dependencias e instituciones del Estado.

6. Control interno

- o Diferenciar el control interno del control externo.
- o El control interno (previo y concurrente) deberá de interferir lo menos posible en el proceso de gestión.
- o Fortalecer mecanismos para el establecimiento de responsabilidades.
- o Concentrar los esfuerzos de la Contraloría General de la República en el control posterior de

conformidad con su naturaleza de órgano de control externo.

Estrategia para el desarrollo del programa

El desarrollo de un proceso tan amplio y ambicioso requiere de un amplio 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 virtud de lo indicado, una vez que se haya consolidado la propuesta por parte del Ministerio de Hacienda, se realizará lo pertinente para obtener el acuerdo necesario con 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 plantea el siguiente esquema operativo:

- a. Constituir un Comité Director conformado por:
 - o La Viceministra de Administración Financiera, quien presidirá.
 - o El Director de Presupuesto Nacional.

- o El Secretario Técnico de la Autoridad Presupuestaria.
 - o El Tesorero Nacional.
 - o El Director de Crédito Público.
 - o La Proveedora Nacional.
 - o La Contadora Nacional.
 - o La Directora General de Informática.
 - o El Director Nacional del Proyecto.
- b. Conformar un equipo de Gestión del Proyecto integrado por:
- o El Director Nacional del Proyecto.
 - o Representante de la Dirección de Presupuesto Nacional.
 - o Representante de la Tesorería Nacional.
 - o Representante de la Contabilidad Nacional.
 - o Representante de la Dirección General de Informática.
 - o Representante de la Proveeduría Nacional.
 - o Representante de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Todos los integrantes deberán dedicarse a tiempo completo a las labores propias del proyecto.

- c. Constituir grupos de trabajo para temas puntuales.

Aparte de lo indicado se pretende dar la mayor participación posible en el proceso de cambio a los funcionarios involucrados, para lo cual se plantea que en el desarrollo de mejoramiento de los procesos se involucre la mayor cantidad posible de funcionarios, y que los que no pueden participar de manera directa lo hagan por medio de sus compañeros.

Para efecto del mejoramiento de procesos se cuenta con el aporte de la firma de Leñero y Asociados, que fue contratada para coordinar el proceso de reingeniería en las diferentes direcciones.

En primera instancia se considera necesario el apoyo de expertos internacionales en las siguientes áreas:

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

En lo que respecta al desarrollo del Sistema de Información Integrado, se han considerado dos alternativas para su implementación: 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 plantean los siguientes lineamientos:

- Realizar un diagnóstico de los recursos humanos disponibles.
- Determinar las características profesionales y la cantidad requerida

para la operación de los nuevos sistemas.

- Determinar requerimientos de nuevo personal, capacitación del existente, y posibilidades de reubicación en otras dependencias.
- Preparar programa de capacitación.
- Establecer convenios con instituciones educativas para la ejecución del programa.

Todo lo expuesto delinea la manera en que se proyecta realizar este importante proyecto, y que será realidad en la medida en que el compromiso de los involucrados directos en el mismo sea complementado el apoyo político, la disponibilidad de recursos financieros, y la disposición al cambio de parte de todos los participantes Δ