

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



44

45

Tema:

Modernización
de las finanzas
públicas

en este número

artículos

La importancia de las finanzas públicas en el proceso de modernización del Estado
p. 7

Dinámica de la interacción entre poderes en materia de política fiscal: el caso de Costa Rica
p. 19

La reforma tributaria estructural en Costa Rica
p. 31

El presupuesto como concreción del sistema de pesos y contrapesos en Costa Rica
p. 57

Los órganos de fiscalización superior frente al gasto público
p. 75

La Tesorería General de la República de Panamá como componente en el contexto de la relación interpoderes
p. 85

El cambio de paradigmas en la modernización de la administración pública
p. 101

Algunas reflexiones y consideraciones sobre gobierno electrónico
p. 119

Tendencias modernas de educación continua y el "e-learning"
p. 131



Jorge Cornick

Postula que la administración financiera moderna es el requisito para la modernización del aparato estatal en su conjunto, punto clave para continuar avanzando en la reforma global.

Mario Mora Q.

Reflexiona sobre las estrategias de reforma y modernización del Estado, destacando el proceso de renovación de la política fiscal en Costa Rica.

Adrián Torrealba Navas

Analiza la propuesta de reforma fiscal estructural que Costa Rica debe realizar para resolver el problema del déficit fiscal.

Delegación de Costa Rica

Analiza el tema presupuestario en el marco de la dinámica de los Poderes del Estado, como un sistema de pesos y contrapesos.

Rafael Ángel Chinchilla F.

Aborda problemáticas de la administración pública focalizadas en los desafíos y rol de las instituciones de fiscalización superior.

Delegación de Panamá

Describe analíticamente el tema de la Tesorería en Panamá como componente del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAFPA, en el marco de la relación interpoderes.

Eugenio Ramírez

Analiza el cambio de paradigmas organizacionales en el marco de la modernización institucional de la administración pública.

Mario Lanza

Discute la necesidad del Estado de incorporar la innovación tecnológica a la administración pública.

Fremi Mejía Canelo

Plantea las tendencias modernas de la educación continua y sus modalidades: a distancia y electrónica.

cifras

Sistemas Integrados de Administración Financiera, SIAF's, en Centroamérica

p. 157

documentos

Análisis del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, en Guatemala y su interrelación entre los Poderes del Estado

p. 185

El Salvador: la colaboración entre los Poderes del Estado en el marco de la gestión financiera

p. 217

La relación interpoderes de la gestión financiera en Honduras

p. 231

el icap en centroamérica

Programa de Actividades de la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's

p. 247

referencias

p. 259

Norma Caplán

Sistematiza la información concerniente a las características actuales de los SIAF's en Centroamérica.

Delegación de Guatemala

Describe el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, contrastándolo con el SIGAF de Costa Rica, en el marco de los Poderes del Estado.

Delegación de El Salvador

Puntualiza brevemente las instancias de coordinación entre los Poderes del Estado en torno al proceso presupuestario.

Delegación de Honduras

Identifica los principios orientadores de la gestión financiera de largo y mediano plazo, la asignación de los recursos y el proceso presupuestario.

ICAP

Presenta el programa de actividades que se desarrolló durante la realización de la primera pasantía regional.

ICAP

Incluye documentación reciente sobre la temática.

Revista Centroamericana de Administración Pública

**Número 44-45
Enero-Diciembre/2003**

- ◆ Director
Hugo Zelaya Cáliz

- ◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain

- ◆ Comité Editorial
Rethelny Figueroa de Jain/Alan
Henderson García/Fremi Mejía
Canelo/Ramón Rosales Posas

- ◆ Coordinación Programa Editorial
Rethelny Figueroa de Jain

- ◆ Departamento de Publicaciones
Efraín Quesada Vargas

- Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP, Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A. Fax: (506) 225-2049. Correo electrónico: icapcr@racsa.co.cr

- Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de diciembre del 2004.



El sector finanzas públicas de la Región Centroamericana, ha venido impulsando desde la década de los noventa, la modernización de la gestión financiera de las instituciones públicas, proceso que se ha desarrollado en fases de acuerdo al ciclo presupuestario. Esta tendencia ha mostrado el fortalecimiento de este sector en diferentes países y sus manifestaciones han sido diversas, y sus resultados variados.

Algunos propósitos de este fortalecimiento de la hacienda pública en el Área, es hacer posible un mayor acercamiento entre el pago de las contribuciones, la demanda de servicios y la prestación de los mismos resultantes de este recaudo, como vía para transparentar y hacer más eficiente el manejo del erario público, generar ahorros y dar mayor necesidad de respuestas a las poblaciones nacionales.

Las reformas introducidas reflejan modificaciones de los sistemas presupuestarios contables. Así, el compromiso creciente que tienen las administraciones públicas para mostrar con mayor transparencia la asignación y aplicación de recursos públicos, las ha llevado a adoptar esquemas de presupuesto, gasto y contabilidad alternativos, orientados fundamentalmente a la obtención de resultados, y con capacidad para generar sistemas sólidos de información.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, ha identificado siete criterios para acometer apropiadamente los objetivos de la modernización presupuestaria, cuyas reformas en forma secuencial, incluyen las siguientes:

- Reglas macrofiscales
- Presupuestación plurianual
- Planificación estratégica de los organismos públicos
- Relajación de controles internos
- Contabilidad y gestión sobre base devengado
- Evaluación de resultados
- Convenios de desempeño

Algunas de estas medidas ya han sido implementadas en Centroamérica. Sus efectos más relevantes y que aún no se aprecian en su totalidad, es el inicio de procesos importantes de reflexión y análisis sobre el tipo y formas de gestión, con las que las entidades públicas ejercen sus competencias, que obviamente se proyectan a mediano plazo, pero son los que en última instancia, pueden garantizar un mejor desempeño, para satisfacer las necesidades colectivas.

De ahí, la importancia de hacer un llamado a la urgencia de continuar con el mejoramiento de la administración financiera gubernamental, como un modo de contribuir a una correcta obtención y asignación de los fondos públicos, para un mayor bienestar de la comunidad.

Estas lecturas que hoy el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, pone a disposición de sus lectores, son un reconocimiento a los esfuerzos que han realizado sus autores, como una colaboración positiva a la tendencia en pro de una administración pública vigorizada, que permita una mejor convivencia en el Istmo Centroamericano.

Revista Centroamericana de Administración Pública

- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- ◆ Esta publicación es editada cada seis meses por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ICAP
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A. Fax: (506) 225-2049
Teléfonos: 234-1011 / 225-4616. Centro de Docencia: 253-4059 / 253-2287
Imprenta: 224-2666
Correo electrónico: icapcr@racsa.co.cr
URL: <http://www.icap.ac.cr>

La importancia de las finanzas públicas en el proceso de modernización del Estado*

Jorge Cornick**

POSTULA QUE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MODERNA ES EL REQUISITO PARA LA MODERNIZACIÓN DEL APARATO ESTATAL EN SU CONJUNTO, PUNTO CLAVE PARA CONTINUAR AVANZANDO EN LA MODERNIZACIÓN GLOBAL. ASIMISMO, IDENTIFICA LOS RASGOS CENTRALES DE UNA GESTIÓN MODERNA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: GESTIÓN DE LOS INGRESOS, EQUILIBRIO FISCAL Y GESTIÓN DEL GASTO.

El ambiguo concepto de la modernización del Estado

No sería posible discutir la relación entre las finanzas públicas y la modernización del Estado sin esbozar, aunque a grandes rasgos, qué es lo que entendemos por este último

concepto, es decir, modernización del Estado.

Ante todo, debemos procurar que nuestra terminología sea una herramienta que nos ayude a comprender con claridad los problemas que enfrentamos, no un velo de niebla

* Documento presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 19 al 23 de julio del 2004, y organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

El autor deliberadamente mantuvo el estilo de la redacción del artículo en primera persona.

** Doctor en Economía.

Creo que la neutralidad en las ciencias sociales y los debates políticos es un mito, por lo tanto entiendo que mi primera obligación con todos ustedes es hacer explícitos mis sesgos, la perspectiva desde la cual voy a enfocar el tema que me ha sido asignado.

Mi perspectiva, no es exactamente la de un académico, pues aunque dediqué más años de los que quisiera confesar a mis estudios de economía, primero en la Universidad Nacional, en Heredia, y

que los oculta. Y eso es precisamente lo que sucede cuando, por conveniencia o cálculo político, recurrimos a los eufemismos y evitamos llamar las cosas por su nombre.

Creo que modernizar el Estado, en un sentido que iré haciendo explícito a lo largo de esta exposición, es una tarea urgente en todos nuestros países. Creo también que es absurdo utilizar recursos públicos en el suministro de bienes y servicios que pueden ser provistos por empresas privadas en mercados más o menos competitivos, de manera que creo que hay un campo importante para la privatización de empresas públicas. Pero creo, sobre todo, que tienen razón los

ciudadanos que se vuelven escépticos y desconfiados cuando los políticos utilizan la palabra "modernización" porque no se atreven a hablar de privatización, o porque saben que ya todos estamos cansados de oír hablar de "reforma del Estado".

Yo quisiera proponerles que utilizemos el término "modernización" desde una perspectiva funcional o si ustedes quieren, gerencial. Si me aceptan esta propuesta, la discusión sobre modernización será parte de una discusión sobre eficacia y eficiencia, métodos y procedimientos, no sobre objetivos de la acción pública. Será entonces, una discusión claramente subordinada a la concepción

más adelante en la Universidad de Wisconsin-Madison, de donde me doctoré, solo ocasionalmente he visitado las aulas universitarias como profesor y cuando he realizado trabajos de investigación generalmente ha sido como consultor independiente, no como miembro de una facultad universitaria.

Tampoco les hablo exactamente desde la perspectiva de un administrador público, aunque por cuatro años trabajé en el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, impulsando primero dos proyectos de reforma legal tributaria, que hoy parecen sencillos, comparado con el proyecto de Ley de Pacto Fiscal, pero que en aquel entonces eran emprendimientos más bien formidables, sobre todo por razones políticas, y dedicándome luego al Programa de Modernización de la Administración Tributaria, y manteniéndome desde entonces en intermitente, pero con frecuencia estrecho contacto con la administración tributaria y con los proyectos de reforma tributaria que se han discutido en la Asamblea Legislativa.

No les hablo, tampoco, exactamente como un político, aunque mi nombra-

miento en el Ministerio de Hacienda fue de carácter político y aunque, como algunos saben, estoy participando activamente en la vida interna de mi partido, Liberación Nacional, y en la contienda electoral que se avecina. Y ya para concluir, tampoco vengo a exponer, exactamente, la perspectiva de un empresario, aunque como tal es que me gano la vida.

¿Entonces? Permitiéndome un cierto optimismo, espero poder hablarles ofreciendo una síntesis de estos diversos puntos de vista. Es decir, presentarles una reflexión informada desde una perspectiva académica, atemperada por la experiencia y un conocimiento bastante detallado de las peculiaridades de la administración pública y los procesos legislativos, consciente de la realidad que se vive "del otro lado del mostrador" cuando se deja de ser recaudador de impuestos y se pasa a ser un contribuyente más y, finalmente, desde una perspectiva explícita y deliberadamente sesgada por una ideología política y una visión del Estado, que intentaré esbozar.

ideológica o política del Estado, en vez de ser una forma engañosa de impulsar una determinada ideología.

Llamaremos moderno, entonces, a un Estado que funciona bien en un doble sentido: consigue sus objetivos, es eficaz, y lo hace con el mínimo indispensable de recursos, es eficiente.

Tal vez logremos de esta manera alcanzar algo parecido a lo que, según cuenta Manuel Marfán, Exministro de Hacienda de Chile, se ha logrado en ese país en materia de equilibrios fiscales: la diferencia entre la derecha y la izquierda en Chile, dice Marfán, es que la derecha quiere un Estado pequeño y la izquierda quiere un Estado grande, pero tanto la derecha como la izquierda quieren que las finanzas públicas estén en equilibrio, pues el país de la crisis es un país en el que nadie quiere vivir.

Mutatis mutandi: quizá también podemos ponernos todos de acuerdo en que queremos un Estado moderno, que funcione bien. ¿Qué tareas le asignamos al Estado? Ante esa pregunta, nos dividimos de acuerdo a nuestras preferencias ideológicas. ¿Cómo queremos que las realice? Permítanme tener el optimismo de suponer, que ante esta pregunta deberíamos encontrar puntos de acuerdo que cruzan amplias barreras ideológicas.

Y aunque esta propuesta quizás parezca a algunos "blanda" o "tecnocrática", y quizás crean que a pesar de mis esfuerzos de hablar desde múltiples perspectivas, mi sesgo profesional como economista, me lleva a

pensar únicamente en "eficiencia", quisiera pedirles que tomen nota de que esta presuntamente blanda propuesta, nos ayuda de inmediato a desbrozar el camino de nuestra discusión: modernizar el Estado no es igual a reducirlo, no es sinónimo de contención del gasto, ni de privatización, tampoco es sinónimo de reducción de la planilla del sector público.

Modernizar el Estado es adecuar recursos y métodos a determinados objetivos, me atrevo a decir más: modernizar el Estado es sinónimo de fortalecerlo.

¿Para qué el Estado?

Me parece que para seguir avanzando en esta discusión, es indispensable que gastemos unos minutos conversando sobre el papel y los objetivos del Estado en la sociedad contemporánea.

Aunque no cabe duda de que hay un amplio espectro de opiniones y un gran campo para la divergencia en esta materia, creo también que, el avance de nuestro conocimiento social y el análisis de la experiencia histórica permite formar grandes áreas de acuerdo, de las que quedan excluidos únicamente quienes escogen habitar los extremos ideológicos: los seguidores de la utopía libertaria y el Estado mínimo, por una parte, y la izquierda nostálgica, de raíz totalitaria, que un pálido eco de las ideas que Lenin al menos tuvo el coraje de defender abiertamente, se autoproclama depositaria del interés popular,

sin pedir al pueblo que refrende en las urnas electorales tal representación o, con frecuencia, a pesar de que en las urnas esa representación les haya sido repetida y consistentemente denegada.

Dejando de lado, entonces, este grupo al que el destacado politólogo Kevin Casas ha denominado "el eje del no", y que añora un pasado que no fue y sueña con un futuro que no será, encontramos un amplio grado de acuerdo en el pensamiento democrático contemporáneo, que se pone en evidencia en la sustancial continuidad en las políticas de Estado en Europa, y en Chile, para poner un ejemplo más cercano, a pesar de las transiciones entre gobiernos conservadores y socialistas. En Europa: Tony Blair no renacionalizó ninguna de las industrias privatizadas por Margaret Thatcher; Felipe González presidió la integración de España en el seno de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, mientras que en Chile, por razones fiscales, ni siquiera durante la dictadura de Pinochet se llegó a privatizar la minería del cobre.

Este mínimo común está conformado por dos tipos de funciones:

- Por una parte las funciones que se encuentran en el corazón del estado liberal, tales como la administración de la justicia, la seguridad pública, la infraestructura de transporte público, la pre-

servación de la integridad territorial, y la tutela de las libertades fundamentales.

- Por otra parte las funciones que surgen de la moderna teoría de las externalidades, los bienes públicos y la información imperfecta, que colocan al Estado como regulador y supervisor de la operación de los mercados (emblemáticamente el financiero), como promotor de la competencia (crítico en áreas como las telecomunicaciones y el transporte aéreo), como proveedor de normas y estándares para la actividad comercial, y como garante del suministro de servicios públicos, la infraestructura vial y servicios públicos de salud y educación, (ya sea que los provea directamente o que organice su suministro por parte de proveedores privados). Tan amplio es el acuerdo en estas materias que, en lo esencial, tanto Joseph Stiglitz en su reciente crítica de la globalización¹ como Jagdish Bhagwati² en su apología de ésta, coinciden en la necesidad de regular, no simplemente liberalizar, los flujos internacionales de capital, y en general el funcionamiento de los mercados financieros.

Pero estas ideas no son en realidad nuevas, aunque su formalización y expresión rigurosa sí que lo es, y fueron expresadas con claridad insuperable ya en 1854, no por un economista sino por un abogado: el legítimo objeto del gobierno consiste en "hacer

1. Stiglitz (2003).

2. Bhagwati (2004).

por los ciudadanos³ aquello que es menester hacer, pero que ellos no pueden, por medio de sus acciones individuales hacer del todo, o no pueden hacerlo tan bien".⁴

El *quid* de la cuestión reside, claro está, en determinar qué es aquello que es menester hacer. Pero es aquí donde encontramos que el "mínimo común" al que hice referencia anteriormente se ha expandido notablemente, como lo demuestran de manera contundente las transiciones entre gobiernos socialistas y conservadores en Europa, e incluso en nuestro continente si contemplamos la experiencia chilena.

Sumando estos dos grupos de funciones, el suministro de bienes públicos y/o con externalidades positivas y la regulación de los mercados privados, podemos hablar, si me permiten una especie de taquigrafía que no tiene pretensiones de gran precisión conceptual, de un Estado liberal ampliado.⁵

El espacio de debate se concentra, si se aceptan estas premisas, en tres áreas: la política ambiental, las políticas de solidaridad y promoción

social y las políticas de competitividad y promoción del desarrollo económico, aquello que los economistas, de manera un tanto confusa, solíamos llamar políticas industriales.

La tentación de explorar aunque sea someramente estas áreas de debate es casi irresistible, en aras de buscar ese mínimo común que en materia de política fiscal definía con tanta claridad Marfán, pero aplicado al tema de la modernización del Estado, me concentraré en el tema de la modernidad del Estado liberal ampliado. Tengo la impresión de que la mayor parte de las conclusiones a las que podemos llegar, serán de aplicación también a concepciones más específicas en cuanto al ámbito apropiado de acción estatal. Doy por sentado, por lo demás, que nuestro ámbito de discusión es el de la modernización del Estado (liberal ampliado) democrático. El tema del Estado totalitario o dictatorial, sea moderno o no, merecería un debate aparte.

El Estado a inicios del Siglo XXI: el reto de la modernización

Si un Estado moderno es capaz de desempeñar al menos los dos grupos de funciones a que nos hemos venido refiriendo a las cuales, recurriendo de nuevo a una suerte de "taquigrafía" que les ruego me disculpen como una forma de facilitar la exposición, la pregunta que tenemos delante tiene un doble aspecto: ¿cuál es el entorno en que opera ese Estado y qué requerimientos y limitaciones le impone?

3. La expresión en inglés es "people", que con frecuencia se traduce como "pueblo", pero en español esta expresión se utiliza a veces para referirse a un segmento de la población, el de más bajos ingresos, mientras que claramente Lincoln se está refiriendo a todos los integrantes de la comunidad política.

4. Citado en Cuomo (2004), p. 90.

5. El término no es mío: me lo dirigieron como una crítica al comentar una ponencia que presenté en el Congreso Ideológico en el Partido Liberación Nacional.

Dentro de la enorme multiplicidad de factores que caracterizan la sociedad y la economía contemporáneas, quisiera resaltar cuatro:

- En primer lugar, la creciente movilidad tanto del capital como, a pesar de los mejores esfuerzos por detenerlo, el trabajo.
- En segundo lugar, la cada vez más compleja y profunda integración de las economías nacionales en una red global de intercambios comerciales y financieros.
- En tercer lugar, el aumento en la importancia del conocimiento, la ciencia y la tecnología como impulsores de la productividad, acompañados del asombroso desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones.
- En cuarto y último lugar, la “muerte de la distancia” en un número creciente de actividades, especialmente intensivas en el uso de la información, para las que la localización geográfica se convierte en un factor irrelevante (desde las operaciones de “back office” de las empresas multinacionales, hasta el desarrollo de *software* mediante operaciones distribuidas a lo largo de todo el planeta).

6. Para usar la expresión originalmente acuñada para distinguir entre la sombría realidad de los países de Europa del Este y las promesas de la utopía marxista.

Un Estado moderno ha de ser, entonces, un Estado que funciona bien en un sin fronteras, en algunos casos sin distancias, intensivo en conocimiento, informatizado, integrado, y en tiempo real.

Este es un Estado con una plataforma tecnológica de punta, capaz de capturar y procesar información masiva de manera instantánea, con recursos humanos altamente calificados desde el punto de vista científico, tecnológico y gerencial, con acceso al conocimiento especializado más avanzado, capaz de movilizar en forma coordinada sus recursos para el cumplimiento de los objetivos de la política pública, y de evaluar con rigor los resultados de su propia acción; capaz, por último, de lidiar, en pie de igualdad, con las corporaciones más ricas y sofisticadas del mundo, y de responder con igual celeridad a las demandas de los mercados y a las de sus ciudadanos.

Es cierto que, usando el estándar que recién acabo de presentar, probablemente no es moderno casi ningún Estado contemporáneo. Pero en el caso de nuestros países, la distancia entre el Estado necesario y el Estado realmente existente,⁶ es particularmente grande.

El reto que tenemos planteado, aún desde esta perspectiva mínima que he llamado la del Estado liberal ampliado, es ni más ni menos que el desafío de la reconstrucción, (o en algunos casos realmente la construcción) de las instituciones y la burocracia pública, un reto tan formidable desde el punto de vista de las inversio-

nes requeridas, como desde el de las transformaciones culturales que demandará.

Y es en este punto donde se conecta el tema de la modernización del Estado, en el que nos hemos concentrado hasta ahora, con el de las finanzas públicas, pues si por una parte, una administración financiera moderna es el requisito para la modernización del aparato estatal en su conjunto, por otra, la modernización de la gestión financiera del Estado puede ser el punto clave, la llave, que nos permita avanzar en esa modernización global que las circunstancias demandan, y en la que hemos acumulado rezagos tan importantes.

Finanzas públicas modernas: gestión de los ingresos, equilibrio fiscal y gestión del gasto

Quisiera dividir el rápido vistazo que vamos a dar a las finanzas públicas en tres grandes secciones:

- Un breve examen de la gestión de los ingresos públicos.
- Un examen igualmente breve de la necesidad de preservar el equilibrio fiscal, en un sentido específico que adelante se aclara, como condición indispensable para el crecimiento económico.
- Algunos requerimientos técnicos y el contexto político de la gestión del gasto público. En cada caso, nuestro propósito es identificar los rasgos centrales de una

gestión moderna de las finanzas públicas.

Gestión del ingreso

En este mundo integrado, de recursos móviles, hiperinformado e informatizado, y en ciertos aspectos sin distancias, la gestión de los ingresos públicos presenta retos inéditos.

Una parte de estos retos solo podrán ser resueltos por medio de la cooperación tributaria internacional, cuyas instituciones apenas si hemos empezado a desarrollar, y cuya discusión constituye un campo separado en el que hoy no voy a incursionar.

Pero aún en el plano meramente nacional, podemos identificar enormes retos, que podemos agrupar en tres grandes campos:

- El reto de desarrollar una administración tributaria moderna.
- El reto de desarrollar una normativa tributaria general que permita el cobro efectivo de los tributos.
- El reto de desarrollar una normativa tributaria sustantiva, unos impuestos, para decirlo con más claridad, capaz de generar los ingresos requeridos por el sector público con eficacia, y respetando al menos criterios mínimos de equidad.

Los tres retos son intensivos en conocimiento especializado. El primero requiere, además, el uso de

tecnología de la información. El segundo y el tercero encontrarán, ¿qué digo? ¡Encuentran!, la oposición implacable de grupos privilegiados a los que habría que criticar, más que por su avaricia, su miopía. Ninguno es posible sin la movilización de un volumen considerable de recursos humanos y financieros. Todos requieren de un liderazgo político sostenido. Los tres demandan el respaldo de la ciudadanía responsable.

Podemos sintetizarlo: el reto es el de desarrollar las instituciones (leyes, prácticas, organizaciones, cultura) necesarias para generar, con el mínimo costo, con la máxima equidad y con altos niveles de integridad, los recursos financieros requeridos para el buen funcionamiento del resto del aparato estatal, que enfrenta “bases imponibles” que pueden desplazarse con facilidad hacia otras jurisdicciones tributarias, y a contribuyentes que cada vez estructuran de manera más compleja y sofisticada sus operaciones, incluyendo las transacciones internacionales, con el propósito de minimizar su contribución tributaria.

El primer rasgo distintivo, entonces, de una gestión moderna de las finanzas públicas, es la capacidad de generar los ingresos necesarios para la gestión del sector público, cumpliendo al menos, con requisitos mínimos de equidad social, y en el contexto de retos que recién describimos.

El equilibrio fiscal

Si la operación del Estado moderno requiere de recursos ingen-

tes, cae de suyo, por otra parte, que por eficaz que sea la administración tributaria, y duras las leyes que castiguen la evasión, los recursos fiscales serán siempre limitados; mientras que las demandas de servicios por parte de los ciudadanos son potencialmente infinitas.

Por otra parte, América Latina ignoró, y en algunos casos todavía ignora o tiene la tentación de ignorar, a un costo muy alto la importancia de los equilibrios fiscales como requisito (necesario, no suficiente), para la estabilidad y el crecimiento económico.

Sería pues tan obtuso ignorar esa dolorosa experiencia, como perder la flexibilidad de utilizar la política fiscal como una herramienta para contrarrestar, o al menos atenuar, el ciclo económico.

Entre estos dos extremos, el de la irresponsabilidad fiscal por una parte, y el del fundamentalismo fiscal por la otra, cabe una vía intermedia, ya ensayada en nuestro continente por Chile: la de una regla flexible, que obliga a generar excedentes fiscales cuando la economía crece aceleradamente, pero permite déficits, de magnitud acotada, cuando se desacelera o se contrae.

Nótese, eso sí, que esta es una condición “habilitante”, que permite usar la política fiscal contracíclicamente, sin garantizar por ello efectividad en ese propósito. Por ejemplo, si el déficit se utilizara para importar bienes o servicios, el efecto sobre la actividad económica interna podría ser

nulo. Por otra parte, de poco serviría una regla constitucional del tipo que sugerimos si la estructura de ingresos y gastos del sector público es pro en vez de contra cíclica (si, por ejemplo, los gastos se determinan como porcentajes fijos de la recaudación o el producto, o si los ingresos no crecen al menos al mismo ritmo que el producto).

Sintetizando de nuevo: el segundo gran reto de unas finanzas públicas modernas es la capacidad de generar equilibrios fiscales flexibles, que permitan el uso contracíclico de la política fiscal sin generar un crecimiento insostenible de la deuda pública.

La gestión del gasto

Desde mi punto de vista, dentro de ese desafío global que nos hemos planteado al enfrentar el problema de la modernización de las finanzas públicas, la gestión del gasto es sin duda el aspecto más difícil, pues por una parte las dificultades técnicas son mayores y más variadas que las que se enfrentan en el lado de los ingresos, y por otra los enemigos son más numerosos y gozan, con frecuencia, de mayor legitimidad social que la que

tienen quienes se oponen a la reforma tributaria.

Voy a dejar de lado las dificultades técnicas de la elaboración de presupuestos y del control de su ejecución,⁷ para concentrarme en lo que considero es el gran obstáculo político para la reforma del gasto: la desconfianza de los ciudadanos, que resulta, acaso por partes iguales, de la poca eficacia de una parte del gasto público, del incumplimiento de las promesas en cuanto a su asignación, de la corrupción que se percibe cada vez más como un fenómeno generalizado, y de la insuficiente legitimidad en la asignación de los recursos públicos, como resultado inevitable de un proceso presupuestario, en el que ni se definen objetivos claros al inicio del ejercicio presupuestario, no se justifica la solicitud de recursos en función de esos objetivos, ni se evalúa al final del ejercicio el resultado obtenido.

¿Por qué modernizar el Estado, una tarea meramente instrumental, de acuerdo a la definición que hemos propuesto, si no existe una justificación ampliamente aceptada de la acción estatal, que pretendemos realizar con mayor eficacia y eficiencia?

Pero aquí entramos en un círculo vicioso, pues por una parte estamos afirmando que sin una transformación radical de los ejercicios presupuestarios, difícilmente la ciudadanía estará dispuesta a aportar los recursos necesarios para la modernización del Estado, y por la otra es obvio que sin grandes avances en la modernización de la administración pública, no podrá darse esa transformación del proceso presupuestario.

7. Excelentemente sintetizadas en la ponencia de Humberto Petrei en el Seminario sobre Reforma Fiscal Integral, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y celebrado en San José, Costa Rica en agosto del 2003, y ampliamente discutidas en otras obras de ese mismo autor.

Dicho de otro modo: parece que estamos argumentando que la modernización del Estado es indispensable para que éste pueda cumplir incluso sus funciones básicas, las que denominamos funciones del Estado liberal ampliado, en el contexto actual, pero al mismo tiempo decimos que el requisito para la modernización del Estado...¿es la modernización del Estado! ¿Tiene salida este laberinto? ¿Habrá una espada con la que podamos cortar este nudo gordiano? En la sección siguiente voy a presentar algunas sugerencias.

Del círculo vicioso de la desconfianza al círculo virtuoso de la construcción de una colectividad próspera y solidaria

Es evidente que creo que la acción pública no solo es indispensable para el bienestar social, sino que tiene un potencial enorme para promover el bien. En lo personal, aspiro a un Estado que va más allá del cumplimiento de estas funciones mínimas, particularmente en el campo de la integración social y en el del desarrollo

ambientalmente sostenible, pero al mismo tiempo soy bastante escéptico de la intervención del Estado al frente de una política industrial "pesada".

He tratado también de poner de manifiesto, sin embargo, que ya la sola tarea de lograr un Estado que cumpla con razonable efectividad y eficacia sus funciones mínimas, requerirá de la movilización de recursos financieros considerables, y de humanos altamente calificados, de la reorganización profunda del sector público para que logre actuar con mayor coherencia y menos duplicaciones, y que enfrentará obstáculos políticos formidables, tanto en la gestión de los ingresos públicos como en la formulación, ejecución y evaluación de resultados de los presupuestos públicos.

Y traté de poner de manifiesto un dilema sin salida aparente: la modernización del Estado requiere...¡la modernización del Estado!⁸

Tras veinte años de reformas que en el caso costarricense han dado frutos considerables pero poco reconocidos⁹ por la población general y que, lamentablemente, nos han dejado como herencia una clase media debilitada, un bien fundado escepticismo ante las reformas grandiosas y un sector público disperso, poco eficaz, con baja capacidad gerencial y amenazado por la corrupción, la tarea de reconstrucción del Estado, o si lo prefieren, de modernización del Estado, es una labor que debe emprenderse con gran decisión pero de manera selectiva y concentrada.

8. Pero no creo, en realidad, que no haya salida. Si se aceptara por un instante que el dilema es insalvable, mi participación en la vida política de mi país e incluso en un foro académico como éste en el que han tenido la amabilidad de invitarme a participar, sería un ejercicio en futilidad.

9. Algunos de los cuales se recogen en las ponencias presentadas en el Seminario de la Academia de Centroamérica, realizado en San José en el 2004.

El campo de batalla crucial es el de la reforma tributaria, en sus múltiples dimensiones de reforma: de la administración tributaria, de la normativa tributaria general y de la estructura tributaria propiamente dicha, ya que sin esta reforma los recursos de que dispone el sector público son simplemente insuficientes, para que éste pueda cumplir adecuadamente con sus tareas más elementales.

Pero no llegará muy lejos la reforma tributaria, si no hay cambios visibles en la ejecución del gasto público. Y es aquí donde la selectividad es fundamental. Nada sería tan vano como intentar reformar todas las instituciones públicas a la vez y difícilmente, habrá en los próximos años el suficiente apoyo como para impulsar una reorganización radical de todo el sector público. Es preciso concentrar las energías en dos o tres sectores cruciales, creando, si fuese necesario, regímenes especiales de carácter temporal, concebidos explícitamente como experimentos en la reforma del sector público, que podrán generalizarse más adelante, pero únicamente si demuestran su valor y efectividad.

En el corto plazo, tengo la impresión de que la salud pública, la capacitación técnica que permita mejorar la inserción laboral de la población que ya está en la fuerza de trabajo, y la construcción de la infraestructura de transporte, deberían ser áreas de altísima prioridad. Dentro de un horizonte más amplio, la elevación radical de la cobertura y la calidad de la educación pública en todos sus niveles, y la mejora de los sistemas de administra-

ción de la justicia tendrán un impacto decisivo.

La lista de actividades y su orden de prioridad, claro está, podría ser distinta. El punto crucial es demostrar, caso a caso, que el Estado se puede reformar, que es posible alcanzar niveles superiores de eficiencia y eficacia, que respondan a compromisos claros y explícitos entre el Estado y los ciudadanos que delegan en él, el ejercicio de la soberanía popular.

Recapitulando: sin un incremento sustancial de los recursos de que dispone el sector público, la modernización del Estado no pasará de ser una utopía. Sin avances simultáneos en áreas cuidadosamente seleccionadas del gasto público, la reforma tributaria acaso no será viable, y de seguro no será sostenible.

Si en ninguna de estas áreas los avances que hemos realizado en los últimos años son suficientes para satisfacernos, es tentador atribuir la responsabilidad a la ineptitud de los funcionarios, o bien a la venalidad y la falta de liderazgo de los políticos. Creo que esta perspectiva es incorrecta. Al fin y al cabo tenemos los gobernantes que elegimos y los políticos por los que votamos. El ciudadano que está cansado de este estado de cosas, desinteresado cuando no disgustado por la política, tiene un solo camino si quiere vivir en una sociedad más próspera, más integrada, más solidaria y más segura: integrarse a la política y transformarla.

En última instancia, la responsabilidad de transformar nuestra socie-

dad y nuestra vida pública no es de los políticos, sino de cada uno de nosotros. Aunque sea doloroso decirlo y, ¿para qué engañarlos? aún más doloroso practicarlo, tributar correctamente es el primer paso para el fortalecimiento de las finanzas públicas, y esa es una tarea que puede empre-

der cada uno de nosotros por su propia cuenta, sin necesidad de líderes carismáticos ni mesías políticos. Exigir que el dinero que así aportemos sea gastado productiva y honestamente sería un lógico segundo paso, al que, sin embargo, no tendríamos derecho, sin haber dado el primero ◊

Dinámica de la interacción entre poderes en materia de política fiscal: el caso de Costa Rica*

Mario Mora Q.**

REFLEXIONA SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN LATINOAMÉRICA, CONTRASTÁNDOLAS CON LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES DEL CAMBIO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS. DESTACA EL PROCESO DE RENOVACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL CON ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DE COSTA RICA, ILUSTRÁNDOLO CON LA INTERRELACIÓN DE PODERES, LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS Y EL SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS.

Costa Rica, al igual que en la mayoría de los países de la región latinoamericana, la caracterización de las relaciones entre poderes, en materia de política fiscal, debe ser abordada a la luz de las estrategias adoptadas para promover la reforma y moderni-

zación del Estado. De no ser así, se corre el riesgo de realizar un análisis simplista, centrado en discusiones ensimismadas que giran alrededor del manejo del déficit fiscal, el control financiero-contable del gasto público, el tamaño del aparato estatal, así como posiciones antagónicas sobre el rol del Estado altamente influenciadas por cálculos clientelistas con fines electorales.

* Documento presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 28 de julio al 1° de agosto del 2003, y organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

** Consultor independiente.

Por ello, en aras de comprender mejor la dinámica reciente de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, resulta conveniente contrastar las tendencias que han marcado las estrategias regionales de reforma y modernización del Estado, con los principios y lineamientos estratégicos, que han orientado las experiencias internacionales más exitosas del mundo desarrollado. Asimismo,

se debe partir del reconocimiento de que las bondades y conflictos de las relaciones entre poderes en cada país, están determinadas por la naturaleza de la institucionalidad democrática, y la estructura del Estado en que se sustentan.

En este contexto, el primer apartado incluye una breve reflexión sobre las estrategias de reforma y modernización del Estado en la región latinoamericana, en donde uno de los factores críticos ha sido el abandono de la eficiencia y la racionalidad como principios orientadores del cambio; en el segundo se hace referencia a las principales tendencias que han marcado el proceso de reforma y modernización del Estado en los países desarrollados, destacando el hecho de que la política fiscal, más allá de las preocupaciones cortoplacistas relacionadas con la atención de los desequilibrios fiscales, se enmarca en una estrategia global que busca crear una cultura pública renovada, basada en la gestión por resultados, la orientación al usuario, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social. Finalmente, en el tercero, se incluyen algunas referencias específicas al caso costarricense, en donde la confrontación entre Poderes, la invasión de competencias, y el debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos, han sido las notas predominantes.

El abandono de la eficiencia y la racionalidad como principios orientadores

A partir de la crisis de principios de los ochentas, se inicia en América

Latina un proceso de profundas transformaciones económicas, sociales y políticas, tendentes a transformar la estructura productiva y ajustarla a las exigencias de una economía global cada vez más dinámica, orientada por la apertura externa, la liberación de los mercados, y el impacto revolucionario de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

Para la región latinoamericana, y en general para los países en vías de desarrollo con economías altamente protegidas, la conformación de un nuevo orden económico global, dejó al descubierto la necesidad de replantear el proceso de formulación de las políticas públicas, así como las relaciones tradicionales entre Estado-Sociedad-Mercado.

Como parte de este proceso de cambio, se hizo evidente la necesidad de ajustar el modelo de desarrollo y con ello, como una condición necesaria, la urgencia de redefinir el rol estratégico del Estado, redimensionar su ámbito de acción y renovar el funcionamiento de las agencias públicas. Al Estado le correspondía el desafío de transformarse a sí mismo, como requisito previo, o al menos simultáneo, para inducir un proceso de ajuste estructural integral y articulado, capaz de aprovechar las oportunidades y enfrentar los riesgos del entorno.

Desde entonces, la agenda política regional reconoció que esta nueva etapa del desarrollo en América Latina, no podía lograrse sin la presencia de un Estado moderno, estratégico y concertador, con visión de conjunto y de largo plazo, capaz de

inducir las reformas estructurales requeridas. Ante este panorama, las estrategias adoptadas en la mayoría de los países, al menos a nivel conceptual, se sustentaban en una serie de principios:

- Estabilidad fiscal como condición necesaria para lograr la macroeconómica.
- Racionalidad en la generación y asignación de los recursos públicos.
- Eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Efectividad en la prestación de los servicios públicos.
- Satisfacción oportuna de las necesidades de los usuarios y las demandas sociales.
- Participación social y rendición de cuentas.

Dentro de este marco general, aunque en principio se requería de estrategias diferenciadas, en la práctica el marco conceptual y operativo estuvo determinado por la estrategia de condicionalidad que da legitimidad a los Programas de Estabilización (*Stand-by*) del Fondo Monetario Internacional, FMI, los Programas de Ajuste estructural, PAE, del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, BIRF, o Banco Mundial, BM, y los Programas de Ajuste Sectorial del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Desafortunadamente, a pesar de los esfuerzos realizados por más de dos décadas, los resultados obtenidos

no han sido los esperados. Hoy por hoy, las sociedades latinoamericanas viven en un entorno dominado por la ingobernabilidad, situación que se refleja en la incapacidad de los gobiernos para cumplir con sus promesas, y garantizar el acceso y la cobertura de los servicios básicos a favor de las grandes mayorías. Este escenario de ingobernabilidad, producto de un modelo de gestión pública desgastado, ha estado alimentado, además, por la falta de liderazgo, la pérdida de credibilidad de la sociedad en los gobernantes y en los partidos políticos, la manifestación de actos de corrupción recurrentes y la fragmentación del poder como excusa de un proceso de participación social poco efectivo.

Sin embargo, el fracaso de las estrategias adoptadas se refleja, de manera contundente, en el debilitamiento de la capacidad institucional para reducir los niveles de pobreza, frenar la concentración de la riqueza, cerrar las brechas geográficas, y promover la inclusión de los sectores sociales más vulnerables y en riesgo social.

¿Por qué no logramos evolucionar hacia Estados más estratégicos y modernos, que cumplan con las expectativas de las grandes mayorías? Al respecto, algunos hechos que podrían ayudarnos a buscar respuestas:

- Las estrategias se implementaron en medio de escenarios macroeconómicos complejos, caracterizados por la presencia de desequilibrios fiscales recu-

rentes, debates ideológicos interminables, así como el impacto de crisis políticas y financieras en algunos países de la Región.

- Los programas de reforma se mantuvieron supeditados a las políticas de ajuste fiscal, dirigidas a reducir el déficit.
- La redefinición de funciones del Estado, en la práctica, se limitó a la implementación de programas de privatización de empresas y servicios públicos. Las acciones dirigidas a modernizar el estado residual fueron endeble y dispersas, minimizada en cuanto a su impacto por las políticas de recorte y contención del gasto público.
- El énfasis en la reducción del déficit fiscal y el tamaño del aparato público, desplazó a un segundo plano las preocupaciones por la eficiencia y eficacia en el funcionamiento y el accionar gubernamental.
- Los gobiernos centraron la atención en el manejo del déficit fiscal en el corto plazo, situación que contribuyó a posponer las reformas estructurales requeridas,

1. En materia de empleo público, por ejemplo, los programas de movilidad laboral voluntaria provocaron un desgaste institucional, debido a la salida del personal más calificado del ámbito público, y su incorporación inmediata al sector privado. El objetivo de estos programas era, simplemente, reducir la planilla y el gasto en salarios, meta que se cumplió solamente en el corto plazo.

como medio para minimizar el costo político de las mismas.

Unido a lo anterior, en términos de gestión pública, los gobiernos han sido presa de sus propias decisiones.¹ Las políticas aplicadas han permitido mejorar la estabilidad fiscal, y el manejo contable de las finanzas públicas, pero han sido insuficientes para inducir la modernización de las instituciones públicas. Por ello, aunque debemos valorar como positivos los avances en materia de estabilidad fiscal, no podemos ignorar que el grueso de los Estados latinoamericanos, en principio redimensionados en tamaño y en funciones, continúan siendo rígidos, burocráticos e incapaces de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de las grandes mayorías.

Los esfuerzos de modernización han sido aislados y de carácter parcial. Se han concentrado en la transformación de las agencias públicas vinculadas al sector financiero, al comercio exterior, y a la prestación de servicios de infraestructura de apoyo a la producción, (puertos, aeropuertos, energía y telecomunicaciones). Por el contrario, la modernización de la institucionalidad en los sectores sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social y el combate a la pobreza), y en áreas relacionadas con la justicia, el ambiente y la administración pública en general, no han avanzado al mismo ritmo.

En palabras de Osborne y Gaebler:

“ni el liberalismo tradicional, ni el conservadurismo tradicional tie-

*nen mucho que decir respecto de los problemas con que se enfrentan hoy nuestros gobiernos. No resolveremos nuestros problemas gastando más o gastando menos, creando nuevas burocracias públicas o "privatizando" las burocracias existentes. Según el momento y el lugar, necesitamos gastar más o gastar menos, crear nuevos programas o privatizar funciones públicas. Pero para que nuestro gobierno vuelva a ser eficaz tenemos que reinventarlo."*²

Lo anterior adquiere relevancia al valorar las reformas impulsadas en la región latinoamericana. Por un lado, a la par de los avances en materia de democratización política y derechos humanos, podemos afirmar que las finanzas públicas de la Región, han experimentado progresos significativos. Por otro lado, desafortunadamente, debemos aceptar que existen dudas sobre la sostenibilidad de los resultados obtenidos, y la distribución de los beneficios y los costos asociados al proceso de transformación.

-
2. Osborne, David y Gaebler, Ted. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona. 1992. p. 19.
 3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998, p. 8.
 4. Véase, Mora, Mario. *Hacia una cultura institucional basada en el rendimiento de cuentas: el caso de Costa Rica*. CEPAL. Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público. Chile, 1998.

En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, ha señalado que:

*"tampoco puede decirse que los problemas fiscales de la región se hayan resuelto y que se trata, simplemente, de persistir en la actual actitud por un tiempo razonable. Por el contrario, múltiples problemas y crisis coyunturales, en muchos casos limitadas en su intensidad, y a la postre controladas, pero crisis al fin, dan la impresión generalizada de fragilidad."*³

En muchos casos ha prevalecido un enfoque sesgado, que enfatiza en la modernización del marco legal y organizacional como un fin en sí mismo, pero sin adelantar reformas simultáneas para transformar la cultura pública, y la dinámica interna de las instituciones. Los esfuerzos se han centrado en modernizar el entorno dentro del cual opera el Estado, y no en la modernización de la institucionalidad pública, entendida como el proceso de toma de decisiones.⁴

En síntesis, el nuevo milenio nos muestra una América Latina que ha retomado con esperanza el camino de la democracia y la paz social, pero atada a la pobreza, las brechas geográficas y la exclusión social, que ha avanzado muy poco en materia de equidad, y en donde el crecimiento económico, contrario a lo esperado, no ha conducido al bienestar de las grandes mayorías. Una América Latina en donde los gobiernos han perdido credibilidad y legitimidad ante

la sociedad, no solo por la manifestación creciente de actos de corrupción, sino también por la limitada capacidad para atender oportunamente las demandas sociales, y donde la eficiencia y la eficacia del gasto social es baja, mientras que la calidad y acceso real a los servicios, continúa deteriorándose. Una América Latina en donde prevalecen sectores públicos engorrosos, burocráticos y rígidos, con manifestaciones aisladas de eficiencia y progreso.

En este contexto, conviene explorar las experiencias internacionales más exitosas en materia de reforma y modernización del Estado, en un esfuerzo por identificar los lineamientos estratégicos que les permitieron evolucionar hacia estructuras más modernas y eficientes, que gozan de credibilidad y capacidad para atender las demandas sociales.

Hacia un nuevo modelo de gestión pública

Las teorías contemporáneas de la administración pública enfatizan las ventajas de promover una gestión pública orientada a resultados. Este enfoque contrasta con las tendencias tradicionales que centran su atención en la administración de los recursos y los procedimientos, dando origen a organizaciones que operan en función de oferta institucional rígida, expresada en términos de actividades e insumos, no en resultados.

Esta preocupación por la obtención de resultados, constituye una

de las lecciones aprendidas más importantes, derivadas del análisis de las experiencias internacionales. En efecto, se advierte que la gestión pública orientada a los resultados, provoca un cambio en la dinámica interna de la organización y en la cultura pública, que propicia el mejoramiento continuo y el desempeño en todos los niveles, toda vez que esta gestión supone racionalizar y articular el mecanismo de toma de decisiones, en todas las etapas del proceso:

- *Programación:* en donde la formulación presupuestaria y la racionalización en la asignación de los recursos en función de las metas establecidas, constituye la clave para la obtención de resultados concretos.
- *Implementación:* en donde el seguimiento de la ejecución presupuestaria, vinculando el uso de los recursos, constituye la clave para apoyar la toma de decisiones, garantizando el uso eficiente de los recursos en función de los resultados, y no solo en términos del cumplimiento de los procedimientos legales y administrativos.
- *Evaluación y rendición de cuentas:* en donde el contraste de las metas previstas con los resultados obtenidos, propicia un proceso de aprendizaje y mejoramiento continuo, como condición necesaria para la rendición de cuentas ante la sociedad civil.

La gestión pública por resultados y la evaluación del desempeño,

constituyen componentes críticos dentro de las estrategias de reforma del Estado impulsadas por los países desarrollados, al amparo de lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública o Neo-Gerencialismo.

Al respecto, aunque con especial énfasis durante los noventa, destacan los avances significativos logrados por los países industrializados, como apoyo al proceso de transformación económica y de modernización del Estado, sobresaliendo las experiencias de los Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, entre otros industrializados.⁵

En todas estas experiencias, sobresale la ejecución de una política fiscal que contempla reformas múltiples y simultáneas, destacando la evolución a modelos presupuestarios, novedosos y la redefinición del sistema de pesos y contrapesos que caracteriza las relaciones tradicionales entre los poderes del Estado. Sin embargo, dentro de este enfoque no existe una fórmula de aplicación gene-

ral. Al contrario, la experiencia internacional revela que cada país debe desarrollar estrategias que se ajusten a su propia institucionalidad, definiendo rutas propias que le permitan acercarse a los usuarios, y promover niveles crecientes de eficiencia y productividad en la prestación de los servicios públicos.

No obstante lo anterior, destacan algunas tendencias generales que podrían servir de referencia para realizar un análisis retrospectivo de las estrategias, aplicadas en la región latinoamericana:

- *La conciliación de las políticas de ajuste fiscal y los programas de modernización del sector público.* Las medidas adoptadas con el objetivo de reducir el déficit fiscal, lejos de supeditar los programas de modernización del sector público, se han apoyado en ellos. Lo anterior ha sido posible gracias a una estrategia de saneamiento fiscal del largo plazo.
 - *Visión de conjunto y liderazgo local.* La reforma y modernización del Estado, entendida como un proceso permanente y continuo, se incorpora como eje central de la estrategia de desarrollo de largo plazo, superando los cambios de gobierno. Destaca el liderazgo local como un componente crítico para potenciar las reformas requeridas como una necesidad local, y no como una imposición externa.
 - *Una gestión pública dirigida a la obtención de resultados, defini-*
-
5. La medición del desempeño público en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OECD, por sus siglas en inglés), surge como una preocupación a principios de los ochentas, debido a las bajas tasas de crecimiento económico, y la necesidad de contener el ritmo de expansión del gasto público. Desde entonces los programas para reducir el gasto público han estado acompañados de reformas legales y administrativas, tendentes a mejorar la eficiencia y la efectividad de los recursos públicos, destacando el uso de la evaluación como instrumento para mejorar el desempeño público.

dos en función de las necesidades de los usuarios y de los grupos meta. Se busca una cultura pública basada en la optimización de la calidad del servicio público, con organizaciones orientadas a la satisfacción oportuna de las demandas sociales y de los sectores productivos.

- *Definición de prioridades al más alto nivel político.* Esta facultad deja de ser una potestad exclusiva y discrecional de los Ministerios de Hacienda. En su lugar, adquiere relevancia la conformación de órganos colegiados, y la consolidación de los Ministerios de Finanzas que centran su atención en la generación de ingresos, la administración y eficiencia de la estructura tributaria, y el control de la evasión fiscal.
- *Un proceso presupuestario en constante renovación.* Sobresale un desarrollo institucional sistemático que busca modernizar y racionalizar el proceso presupuestario en todas sus etapas: programación, ejecución, control y evaluación. Destaca el uso de técnicas y métodos de programación dirigidos a vincular programas públicos, objetivos y resultados. Asimismo, resalta la flexibilización de la ejecución presupuestaria en dos niveles complementarios: primero, la aprobación de partidas globales pero sujetas a controles selectivos más estrictos, y la obtención de metas concretas (principio de flexibilización); segundo, las organizaciones públicas y sus

gerentes, gozan de mayor libertad para administrar los recursos, pero son responsables no solo del manejo de los recursos, sino también de los resultados obtenidos (principio de responsabilización).

- *Fortalecimiento de la capacidad institucional de los congresos en materia presupuestaria.* El énfasis de su actuación es el ejercicio del control político y parlamentario, enfocado en la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y no en la co-administración de los recursos presupuestarios.
- *Control externo selectivo.* Las entidades responsables del control superior de la hacienda pública dependen del Poder Legislativo, y normalmente existe una estrecha coordinación entre ellas. El ejercicio de un control externo es selectivo, basado en la identificación de áreas de riesgo.
- *El control interno como instrumento de gestión.* Destaca el fortalecimiento del control interno como herramienta para el mejoramiento continuo, y la transparencia de la gestión pública. Se busca que a partir de principios de aplicación general, cada organización desarrolle un sistema de control interno que se ajuste a su propia dinámica y necesidades.
- *Participación social en el control y fiscalización de la gestión gubernamental.* En este campo,

la democratización de la información se sustenta en la creación de mecanismos efectivos, que permitan una participación social informada, inteligente, oportuna y eficaz, en la fiscalización de los recursos públicos, y las actuaciones de las organizaciones responsables de la ejecución de los programas. Sin embargo, el énfasis de la participación social centra su atención en garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, y en validar la rendición de cuentas como un derecho de la sociedad y una obligación de los gobernantes.

- *La medición del desempeño público y la responsabilización por los resultados.* La evaluación de la gestión pública se incorpora como una herramienta de gerencia pública. El desarrollo de instrumentos para evaluar el desempeño surge como una condición necesaria para la rendición de cuentas, en tanto permite vincular los recursos asignados, las decisiones tomadas y los resultados obtenidos. Contempla, por lo tanto, la implementación de sistemas de incentivos vinculados al ahorro público, la productividad y la eficiencia.
- *Una sólida cultura tributaria.* Un elemento clave ha sido la consolidación de estructuras tributarias modernas, ágiles, eficientes y flexibles, sustentadas en sistemas de incentivos y desincentivos efectivos, esenciales para

mejorar la eficiencia en la recaudación y el control de la evasión.

El caso de Costa Rica

En los últimos años, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo han estado dominadas por la confrontación, la invasión de competencias y el debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos. Lo anterior se explica por la conjunción de una serie de elementos, tanto coyunturales como estructurales, entre los que podemos destacar los siguientes:

- El divorcio que existe entre el proceso de definición de prioridades, en principio bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, y el proceso de formulación presupuestaria bajo dos rectorías distintas: el Ministerio de Hacienda en el caso del Gobierno Central, y la Contraloría General de la República, CGR, en el caso de la Administración Descentralizada.
- Un proceso de programación y ejecución presupuestaria disperso, sustentado en técnicas y metodologías obsoletas, centradas en el manejo financiero contable de las finanzas públicas.
- El manejo clientelista del gasto público con fines político-electorales, tanto por el Poder Ejecutivo como por el Legislativo. Esta situación ha sido favorecida por la vigencia de leyes

perversas, la presencia de una cultura política basada en el clientelismo, y el uso de técnicas de programación y formulación presupuestaria, que propician y permiten las prácticas clientelistas.

- La invasión de competencias, provocada por un marco legal complejo y fragmentado, que no ha logrado articular las tareas relacionadas con la formulación, ejecución y fiscalización de las políticas públicas y la gestión gubernamental.
- La vigencia de un sistema de control externo sustentado en el control previo de la legalidad, el que ha degenerado en un sistema de co-administración perverso, debido a que la responsabilidad se diluye, toda vez que las acciones y decisiones de la administración activa deben ser refrendadas por el mismo órgano que debe fiscalizar sus actuaciones. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, aunque la CGR es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, los niveles de coordinación entre éstos son

6. La Autoridad Presupuestaria es un órgano colegiado, adscrito al Ministerio de Hacienda, responsable de emitir los lineamientos presupuestarios, de empleo y endeudamiento públicos. Es presidida por el Ministro de Hacienda e integrado además, por el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, y el Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica, BCCR. En la práctica, dado que la legislación lo permite, opera con la participación de los Viceministros de Hacienda y Planificación.

mínimos, precisamente porque el modelo de control externo vigente ha erosionado su independencia y credibilidad.

- El manejo político-electoral de la política tributaria, se ha convertido en un eje central de conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, debido al manejo cortoplacista que han realizado los sucesivos gobiernos. La iniciativa en este campo es del Poder Ejecutivo.
- El control político y parlamentario, por parte del Poder Legislativo, se ha convertido en ejercicio sin más consecuencias que la posibilidad de imponer sanciones morales. Lo anterior contrasta con un Poder Ejecutivo que no cuenta con mecanismos que le permitan premiar la eficiencia y sancionar la irracionalidad.

No obstante lo anterior, para comprender la naturaleza de estos conflictos, y sus implicaciones en materia de política fiscal, hay que circunscribir las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, al marco legal vigente que determina la naturaleza del Estado costarricense, y las facultades de las distintas instancias que participan en diferentes ámbitos de la política fiscal: MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda, la Autoridad Presupuestaria,⁶ la CGR, y la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, la posibilidad de impulsar una reforma legal integral, para enfrentar estos conflictos,

supone el desafío de promover simultáneamente reformar la Constitución Política, y las principales leyes ordinarias que regulan el funcionamiento de estas instituciones, específicamente:

- La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 del 4 de setiembre del 2001, que establece un marco actualizado para el ordenamiento financiero-contable de las finanzas públicas y del proceso presupuestario. En ella se precisa el ámbito de acción del Ministerio de Hacienda como rector del Sistema de Administración Financiera, así como sus relaciones con el resto de la administración pública.
- La Ley de Planificación Nacional No. 5525 del 2 de mayo de 1974, que debe ser ajustada en función de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, especialmente en lo

que respecta a la vinculación del Plan Nacional de Desarrollo, PND, con el proceso presupuestario.

- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428 del 7 de setiembre de 1994, como un órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización. En este campo es necesario tomar decisiones sobre sus facultades en materia presupuestaria.

Cualquier reforma futura, sin embargo, deberá sustentarse en un acuerdo político, de manera que las decisiones tomadas estén acompañadas de mecanismos de coordinación interinstitucional, y el desarrollo de un nuevo sistema de pesos y contrapesos que subsane el traslape de las funciones de formulación, ejecución y fiscalización de las políticas, planes, programas y proyectos públicos ◇

La reforma tributaria estructural en Costa Rica*

Adrián Torrealba Navas**

A PARTIR DE LA AUSENCIA DE UNA REFORMA TRIBUTARIA SISTEMÁTICA PARA COSTA RICA, ANALIZA LAS PROPUESTAS DE REFORMAS FISCAL ESTRUCTURAL QUE DEBEN REALIZARSE, PARA LOGRAR RESOLVER LOS GRAVES PROBLEMAS DE DÉFICIT FISCAL, RELACIONADOS CON EL EXCESIVO PESO DE SU DEUDA PÚBLICA.

Las deficiencias estructurales del Sistema Tributario Costarricense y los esfuerzos por superarlas

Pese a los esfuerzos de reforma que se han venido realizando en los últimos años, el resultado ha sido insuficiente y, por ello, hoy el país se encuentra en una etapa de estudio y análisis de las reformas que deben hacerse para lograr resolver sus graves problemas de déficit fiscal, relacionados con el excesivo peso de su deuda pública.

Una característica histórica de la Hacienda Pública costarricense ha sido la de su escasa vocación "tributaria", lo que la ha llevado a apoyarse excesivamente en el recurso de deuda e, incluso, en alguna etapa, en especial, la del sandinismo en el poder de Nicaragua, en donaciones. Esa falta de vocación tributaria se refleja en la ausencia de una reforma tributaria sistemática, entendiéndose como tal aquella que se basa en el diseño de un plan general del sistema tributario deseado, y a partir de ahí determinar las figuras tributarias concretas, y los mecanismos formales y

* Informe final presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 28 de julio al 1° de

agosto del 2003, y organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

** Exdirector General de Tributación Directa de Costa Rica. Actualmente es asesor del Ministro de Hacienda para la discusión de la reforma tributaria en la Comisión Especial Mixta para la Reforma Fiscal, y Miembro de la Mesa Técnica de Expertos Tributarios que asesora a esta Comisión.

sancionadores necesarios para su aplicación. Por el contrario, el ordenamiento tributario costarricense ha sido construido sin planos, por lo que ha padecido históricamente de profundas deficiencias estructurales que podríamos sintetizar de la siguiente manera:

- Un exceso de impuestos dispersos, muchos de ellos de escasa relevancia recaudatoria.
- Un abuso de los destinos específicos de los ingresos de los impuestos, algunos establecidos incluso a nivel constitucional y otros a nivel legal, que ha llevado prácticamente a una crisis institucional al haber ordenado la Sala Constitucional al Ministerio de Hacienda, el giro de todos esos destinos específicos, orden inejecutable por imposible, ya que éstos suman cerca del 144% de los ingresos en el 2001.
- Dependencia recaudatoria de los aranceles aduaneros.
- Imposición sobre el consumo basada, por una parte, en un impuesto general sobre las ventas que es apenas una aproximación al moderno modelo de valor agregado, construido con claras deficiencias técnicas y restricciones en su materia imponible, como es el caso del gravamen de los servicios solo por excepción, esto es, según un sistema de lista taxativa de servicios gravados. Por otra parte, un impuesto selectivo al consumo que ha gravado una larga lista de bienes con tipos disímiles, dentro de una ancha banda de más de 50 puntos porcentuales, con facultades excesivas del Poder Ejecutivo para fijar el tipo y la lista misma de bienes a incluir, todo lo que ha redundado en una figura generadora de distorsiones económicas claras, dada su falta de neutralidad.
- Imposición sobre la renta de corte cédular y fundamentada en un criterio de territorialidad, técnicamente deficiente en su construcción, que deja zonas importantes de capacidad económica sin gravar, por basarse en un concepto de “renta producto”, y que impone tratamientos tributarios distintos a las rentas de diferente fuente sin criterios suficientemente razonables.
- Un amplio conjunto de regímenes de incentivo tributario al sector industrial, al exportador no tradicional, al turismo, a la reforestación y a la inversión extranjera directa (zonas francas), que convirtió a la recaudación tributaria en inelástica con relación al crecimiento del Producto Interno Bruto, PIB, siendo estas actividades las de mayor dinamismo y aporte, su no contribución ha creado un divorcio entre el crecimiento del PIB y el aumento de la recaudación.
- Una administración tributaria con potestades jurídicas limitadas, recursos materiales y humanos insuficientes, no organizada, con respecto a conceptos modernos de administración tributaria.

- Una regulación absurda de los incentivos financieros hacia el cumplimiento voluntario exacto de las obligaciones tributarias de los sujetos pasivos, caracterizada por el no cobro de intereses por las diferencias de impuesto liquidadas por la administración, luego de un procedimiento determinativo sino hasta 30 días después de firme la resolución administrativa, que convertía a esta administración en la financiera más barata del mundo. Asimismo, no se preveía sanción administrativa alguna para el comportamiento consistente en declarar en forma inexacta, o en la simple no declaración de ingresos que luego son detectados.
- Un régimen sancionador deficiente.

Este panorama tradicional ha venido siendo atacado, con limitaciones, en los últimos años, generando lo que se podría llamar un proceso de reforma lento y gradual y, quizá por ello, es decir, por su lentitud y gradualidad, aun insuficiente. Dicho proceso puede ser descrito, siempre en el mayor espíritu sintético, así:

- En 1992, la Ley Derogatoria de Todas las Exoneraciones intentó atacar el problema de la excesiva proliferación de regímenes de incentivos, derogando o restringiendo los entonces existentes. Sin embargo, los efectos de esta ley recién empiezan a notarse, en virtud de la supervivencia de los derechos adquiri-

dos por las empresas con contratos de incentivos sujetos a un plazo. Un intento posterior de atacar el problema de la inelasticidad de la recaudación en relación con el PIB, lo encontramos en 1995 cuando, mediante la llamada Ley de Ajuste Tributario, se crea el impuesto a los activos de las empresas (1% sobre el activo fijo), que tenía entre sus fines básicos poner a contribuir a las empresas que disfrutaban entonces exención en el Impuesto sobre la Renta. No obstante, primero por una interpretación discutible de la Procuraduría General de la República, se llegó a entender que debía deducirse de la base imponible del impuesto, el valor de los activos destinados a la generación de rentas exentas del impuesto, cuando la ley hablaba de "rentas no sujetas" al impuesto. De esta forma, confundiendo los conceptos de exención y no sujeción, el impuesto quedó desprovisto de una de sus finalidades básicas. Para colmo de sus desgracias, este impuesto fue derogado a finales de 1999 y, por si fuera poco, declarado inconstitucional en el 2000, obligándose a la Administración a devolver lo pagado.

- En 1995, la Ley de Justicia Tributaria intenta introducir una reforma integral del régimen sancionador, incluyendo la introducción del delito de defraudación fiscal, y otorga mayores potestades administrativas a la Adminis-

- tración Tributaria. Sin embargo, la Ley salió plagada de deficiencias técnicas que frustró su aplicación plena, entre ellas, el condicionamiento de la denuncia penal a una intimación previa al incumplidor, luego de agotada la vía administrativa. Asimismo, no se corrigió el problema del no pago de intereses, ni sanción por las inexactitudes u omisiones de declaración de las obligaciones tributarias materiales.
- En 1999, la Ley de Reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, corrige en forma razonable los defectos de la Ley de Justicia Tributaria recién apuntados, con lo que puede decirse que se cambian positivamente las reglas de incentivos hacia el cumplimiento tributario voluntario.
 - Desde 1996 se pone en marcha el llamado Programa de Modernización de la Administración Tributaria, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y con la ejecución técnica a cargo de funcionarios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España. Este programa sienta las bases conceptuales de una Administración Tributaria moderna en sus distintas funciones de gestión, fiscalización y recaudación, con el apoyo de un sistema informático moderno, el que sufre problemas de continuidad con el cambio de gobierno en 1998, si bien luego es retomado y se encuentra aún en etapa de desarrollo.
 - En el 2001, se aprueba la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria que aporta lo siguiente al proceso de reforma:
 - Eliminación de una relevante cantidad de impuestos menores.
 - La exclusión del ámbito de gravamen del impuesto selectivo de consumo de un buen número de productos, y la limitación de las potestades del Poder Ejecutivo para incluir nuevos artículos, y para aumentar los tipos impositivos vigentes.
 - La introducción de un impuesto específico a los combustibles, que se cuantifica según una cantidad monetaria por litro de combustible, el que busca controlar la incidencia inflacionaria de un aumento en el precio del petróleo en el mercado mundial.
 - Una ampliación en la lista de servicios sujetos al impuesto general sobre las ventas, sin dar el paso hacia un gravamen general de éstos.
 - Reformas menores en la imposición sobre la renta.
 - Reformas adicionales al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, entre las que cabe mencionar la liberación de la compensación obligatoria, por parte de la Administración con toda la cuenta integral del contribuyente o sujeto pasivo como requisito

previo a cualquier devolución, que permite simplificar la gestión de las devoluciones, así como la introducción de la posibilidad de que la Administración Tributaria otorgue descuentos de hasta el 5% de la cuota tributaria líquida, a aquellos contribuyentes que hagan uso de la declaración por medios telemáticos o electrónicos.

- En el 2001 se conforma la Comisión de Exministros de Hacienda, a la que se le confiere el encargo de proponer un conjunto de reformas integrales a la Hacienda Pública costarricense, para atender el problema de su déficit fiscal y, en general, de su falta de sostenibilidad. Lógicamente, queda enmarcado dentro del objeto de la Comisión el tema de la reforma tributaria. Los trabajos de esta Comisión rindieron sus frutos recientemente con la emisión del informe final ya citado.

En forma paralela a los trabajos de la Comisión y desde noviembre del 2001, ésta se decanta por un sistema tributario que modifica radicalmente, tanto la imposición sobre la renta como sobre el consumo, el Ministro de Hacienda giró lineamientos internos a la Dirección General de Tributación Directa, para la elaboración de proyectos de ley de reforma en la imposición sobre la renta, en el impuesto general sobre las ventas, en el acceso a la información bancaria y finan-

ciera, en estructura de la Administración Tributaria, y en la atribución de la fase de cobro ejecutivo de las deudas tributarias a la propia Administración, lo que marca un cambio con la situación actual, en que dicho cobro está a cargo del Poder Judicial. Como se dijo anteriormente, este Proyecto fue presentado a la Asamblea Legislativa el 10 de abril del 2002.

La propuesta de reforma fiscal estructural

Como se adelantó, el Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal tiene su germen en las recomendaciones de la Comisión de Exministros de Hacienda, cuestión que no conviene perder de vista pues no es, estrictamente hablando, un proyecto del Poder Ejecutivo, sino cabe decir, impulsado por éste pero que nace del seno de las propuestas de los Exministros. Si bien el Proyecto se presenta a la Asamblea Legislativa a escasos seis días de entregado al Presidente de la República, el informe de esta Comisión, de fecha 10 de abril del 2002, es preciso aclarar que ya desde noviembre del 2001 la Comisión de Exministros se había decantado por la reforma de los impuestos de renta y de ventas hacia formas modernas, (renta global y universal; Impuesto sobre el Valor Agregado, IVA). Siendo así, el Ministro de Hacienda giró la orden de que se iniciara el trabajo de preparación de los proyectos. Desde entonces me correspondió coordinar, como

Director General de Tributación Directa, una Comisión de redacción conformada por asesores internacionales de primer nivel, provistos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, D. Juan Manuel López-Carbajo, y por el Instituto de Estudios Fiscales, D. Luis Cremadas, así como por funcionarios calificados de la Dirección.

El Proyecto es antecedido por una Exposición de Motivos de 62 páginas, que condensa las intenciones del mismo en cada una de sus secciones, y nos adelanta lo que vamos a encontrarnos, cuando dice, "se presenta como unidad, precisamente por la necesidad de que se adopten medidas sistémicas y no aisladas, de modo de poder alcanzar los objetivos de estabilizar y sanear nuestras finanzas públicas".

Los primeros cuatro artículos, son los que establecen una regulación sistemática de los ingredientes básicos que debe tener un sistema tributario moderno.

El número uno constituye una respuesta a la pregunta elemental de cuáles deben ser los pilares del Sistema Tributario? La respuesta es simple: el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado.

De este modo, el Artículo 1º establece uno nuevo en cuanto a imposición sobre la renta, con tres títulos, uno que crea la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, IRPF, otro el Impuesto sobre Sociedades, y el tercero que crea el Impuesto sobre la Renta de los No

Residentes. El Artículo 2 del Proyecto establece el IVA.

El segundo ingrediente consiste en otorgarle a la Administración Tributaria las potestades que le faltan para administrar un sistema tributario moderno:

- El acceso por suministro general a la información bancaria y financiera.
- La atribución de la potestad de cobrar ejecutivamente las deudas tributarias en sede administrativa, liberándose al Poder Judicial.
- El perfeccionamiento del sistema sancionador. Todo esto viene contenido en el Artículo 3, de reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

El tercero consiste en otorgar a la Administración Tributaria los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para completar su ya avanzado proceso de modernización, a través de la creación, según la propuesta original, de la Agencia Nacional de Administración Tributaria y, de acuerdo a ésta, que en este momento se discute, de la Dirección Nacional de Tributos. Esto se recogía en el Artículo 4 del Proyecto original.

Si bien estos artículos fueron posteriormente disgregados y presentados a la Asamblea Legislativa como proyectos independientes, sus contenidos permanecen tal y como fueron presentados bajo el Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, salvo en el

caso de la Agencia Nacional de Administración Tributaria, cuyo proyecto ha sido sustituido por el de creación de la Dirección Nacional de Tributos.

Las reformas del impuesto sobre la renta

Las dos grandes líneas maestras de la reforma son:

- El tránsito hacia una reforma de imposición sobre la renta de carácter global.
- La migración hacia una forma de imposición sobre la renta total del contribuyente residente, independientemente del lugar donde genere u obtenga dicha renta, a diferencia del actual modelo territorial.

Costa Rica cuenta con un sistema que grava las diferentes manifestaciones de riqueza de acuerdo a su origen. Así, si bien todas las actividades de los agentes económicos, a través de las que producen ingresos, (propiedad, rentas del mercado de valores, salarios, ejercicio liberal de profesiones, alquileres, etc.), son manejadas a nivel de la actual ley de renta, ésta hace un tratamiento específico de cada una de ellas, gestionando con diferente intensidad impositiva las distintas manifestaciones de riqueza, lo que se conoce como un sistema cédular. El proyecto propone un sistema de renta global y unitario, mediante el que se intenta captar la capacidad económica global de una persona mediante un grava-

men unitario de los distintos tipos de renta, sin diferenciarlos por su origen o destino conforme a una tasa progresiva, y sin diferencias sustanciales entre un tipo de contribuyente y otro. El sistema que plantea el proyecto cuenta con las siguientes características:

- Equidad horizontal, por cuanto sujeta a tratamiento igual a todas las rentas de igual cuantía, con independencia de su origen y naturaleza. Permite incorporar formas de renta hasta hoy no sujetas: fundamentalmente las ganancias de capital. Igualmente, permite tomar en cuenta diferencias familiares y de gastos en necesidades esenciales como vivienda y medicina.
- Equidad vertical, permite gravar en función de la riqueza global de los contribuyentes, según la cuantía de ésta.
- Al gravar hoy rentas no gravadas, y al gravar hoy de manera uniforme rentas gravadas preferencialmente, la Ley de Ordenamiento Fiscal, LOF, podría generar una mayor adhesión social al difícil tema del pago de impuestos.

Las medidas propuestas buscan mantener baja la tarifa del impuesto sobre la renta de las sociedades, e inclusive se propone la baja en el tiempo conforme se incorporen como contribuyentes gravados, las empresas adscritas al régimen de zonas francas, de manera que el país sea competitivo como destinatario de capi-

tales, ampliando la base de contribuyentes y afectando riquezas y capacidades económicas no gravadas en la actualidad. Además, y quizás como una de las motivaciones fundamentales de un sistema como el que plantea la propuesta, se pretende que todos los sectores de la economía tributen y contribuyan con el sostenimiento de las cargas públicas, y que se propicie el cumplimiento voluntario desincentivando la evasión.

La LOF también propone, como se había adelantado, el paso de un sistema de afectación de las rentas que se generen en el país, (territorialidad), y que es el actual, a un sistema de renta mundial, de modo que los residentes tributen por la totalidad de sus rentas, independientemente del país o Estado en que se originen.

A su vez, la propuesta pone a tributar a los no residentes, esto es, aquellos que sin ser residentes fiscales en Costa Rica, obtienen beneficios en el territorio nacional.

A continuación se presentan las más importantes reformas en las tres diversas pero conexas modalidades de imposición sobre la renta: personas físicas, sociedades y otros entes colectivos.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, IRPF

- Se sustituye el modelo cedular de imposición sobre la renta por un sistema unitario y global, en que se suman las rentas sin dis-

tingo de su origen en una sola base imponible, y se someten a una única escala progresiva moderada, salvo la presencia de una base imponible especial para las ganancias patrimoniales. Así, se establece lo que se podría llamar un sistema dual de liquidación del impuesto compuesto por una base imponible general y una especial.

- La base general se conforma con la suma de rendimientos del trabajo (pecuniarios y en especie), los de actividades económicas (empresariales y profesionales), los del capital inmueble o inmobiliario, ciertas rentas imputadas por ley (las de inmueble propio, las de transparencia internacional), con una cláusula de cierre que presume gravables los incrementos injustificados de patrimonio.
- Cada uno de estos tipos de rendimiento son calculados, en forma separada, al neto, de la siguiente manera:
 - A los rendimientos íntegros del trabajo se le deducen las cuotas de la seguridad social y las de sindicatos o colegios profesionales de afiliación obligatoria. Luego se les aplica una reducción de ₡1.697.000 colones.
 - A los rendimientos de actividades económicas se le deducen los gastos necesarios para producirlas, siguiendo en general las reglas del impuesto de sociedades.

- A los rendimientos de capital mobiliario e inmobiliario se le deducen algunos gastos específicos necesarios para producirlas.
- Obtenidos los netos, se suman. A este total debe restársele las aportaciones a planes de pensiones, con límite, el mínimo exento personal y familiar, de acuerdo al siguiente cuadro, para obtener así la base liquidable general.

Total en colones	
Por cónyuge	91.200
Por cada hijo o ascendiente (con un límite de 2)	61.200
Gastos médicos (15% con un límite de)	120.000
Alquileres (5% con un límite de)	60.000
Material escolar	35.000
Guarda y crianza temprana	35.000

- Esta base liquidable general es sometida a una tarifa progresiva por escalones con tramos que van del 10% al 30%, con algunas correcciones de progresividad para las rentas irregulares, de la que se obtiene la cuota íntegra

general que es igual que la líquida, a la que se le aplican las deducciones por doble imposición internacional e interna (sociedades), y las retenciones o pagos a cuenta realizados, para obtener la cuota a ingresar con la declaración o a devolver.

- La base especial grava las ganancias y pérdidas patrimoniales, declarables y compensables entre ellas únicamente, que tributarían, en general, al 12%, salvo las adquisiciones gratuitas por herencia que, con generosos mínimos exentos, tributarían al 3%.
- Régimen de retenciones a cuenta: la imposición global sobre la renta debe descansar en un sistema de retenciones e ingresos a cuenta, que permitan garantizar el control de cumplimiento. Es decir, los pagadores de renta deben tener la obligación de retener un cierto porcentaje de ésta, con la obligación de ingresarlo al Fisco, el que opera como un crédito de impuesto que el contribuyente se puede aplicar al determinar su obligación tributaria al final del período, compensando contra su deuda o solicitando una devolución, en caso de que lo retenido sea superior a lo determinado.

En la legislación actual del impuesto de utilidades se tiene este sistema, solo que reducido a muy pocas hipótesis, como las contrataciones con el Estado y otros entes públicos. De hecho,

no existe impedimento para que tales retenciones a cuenta incluso puedan ser establecidas, previa autorización legal genérica, por la propia Administración, según las posibilidades reales de crear supuestos en que el pagador de renta retenga a cuenta del impuesto. La propuesta del proyecto va en este sentido.

De este modo, se acompaña al sistema unitario y global sobre la renta con la previsión de una autorización legal genérica, para que la Administración fije supuestos de retención a cuenta del impuesto finalmente liquidado, si bien dentro de ciertos límites previstos en la propia ley. Así, el sistema se basa en el esquema de retenciones a cuenta con posibilidad de devolución o de liquidación por parte de la Administración, según la diferencia con el impuesto final que corresponda. En particular, el proyecto plantea el siguiente sistema de retenciones:

- Los rendimientos del trabajo estarían sujetos a una retención mensual ajustada a la cuota íntegra anual, la que se vuelve liberatoria o definitiva si se dan las condiciones que excluyen el deber de declarar; de lo contrario es a cuenta.
- Los rendimientos de actividades económicas tendrán pago a cuenta trimestral, si bien puede sustituirse éste

por retenciones a cuenta, según se fije reglamentariamente.

- Los rendimientos del capital inmobiliario no tendrían retención si es por alquiler de vivienda, pero sí del 10% si se trata de alquiler de locales de negocios, o de vivienda para empleados o funcionarios de la empresa.
- Los rendimientos de activos y depósitos de mercados financieros tendrían retención a cuenta del 10%.
- Los dividendos no tendrían retención, puesto que se diseña un mecanismo para eliminar la doble imposición a nivel del IRPF.
- Los rendimientos del capital cedido a terceros tendrían retención del 10%.
- Las ganancias patrimoniales, en general, no tendrían retención, salvo en casos excepcionales, como podrían ser los fondos de inversión, en que la retención a fijarse reglamentariamente no puede ser superior al tipo especial de gravamen del 12%.
- Un sistema de imposición global sobre la renta, plantea el problema administrativo de gestionar una cantidad excesiva de declaraciones. Para evitar este problema, el proyecto propone exonerar del deber de declarar a los contribuyentes que únicamente reciben rentas de trabajo

sujetas a retención, o que tienen además, rentas complementarias que no superan un cierto porcentaje de las del trabajo, y están sujetas a retención a cuenta.

En esta dirección, estarían obligados a declarar los empresarios, profesionales, trabajadores en ciertas situaciones especiales de complejidad (altos directivos), rentistas sin y con retención, y con rendimientos superiores a determinada cuantía, y las rentas de fuente extranjera.

Por el contrario, estarían excluidos del deber de declarar: los trabajadores con rendimientos exclusivos del trabajo que no superen en cierto límite anual; los complementarios que no superen el 20% de sus rendimientos de trabajo y estén sujetos a retención, o que estén sujetos a retenciones liberatorias; en general, quienes tengan rentas del capital inferiores al mínimo vital.

- Se prevé un sistema de tributación simplificada para las actividades empresariales de reducida dimensión, que se caracteriza por:
 - La previsión de límites conjuntos de ingresos brutos, consumo de kilovatios, trabajadores contratados y salarios pagados, superficie del local, etc., orientados a asegurar la dimensión pequeña de quienes accedan al régimen.

- La estimación objetiva, mediante módulos y variables, del rendimiento neto y, por otra, por un tipo de gravamen que puede oscilar entre el 10% y el 15%, según se defina reglamentariamente, cuya fijación aspira a aproximarse a lo que en la normalidad de los casos, sería el tipo de gravamen marginal de las personas físicas de esa dimensión en el régimen general. Este régimen se extiende a las sociedades y entidades sujetas al Impuesto sobre Sociedades, IS.

- El mecanismo de integración entre el IS y el IRPF que se plantea, se basa en el principio de que la imposición de las rentas del capital propio invertido en sociedades tribute a nivel societario y, al de la persona física preceptora de dividendos, éstos contribuyan a fijar el tipo medio dentro de la escala progresiva aplicable al conjunto de las rentas del contribuyente.

Hecho esto, se prevé una deducción en la cuota tributaria del IRPF que sea el resultado de aplicar el tipo medio de gravamen, al monto íntegro de los dividendos. Constituye éste un mecanismo razonable para evitar la doble imposición, por una parte y, por otra, tutelar el carácter global de la misma sobre la renta de las personas físicas.

En relación con la situación actual, que implica la tributación

al 30% a nivel de la sociedad, y al 15% al del socio, se alivia sensiblemente la tributación de este tipo de rentas. El paso de convertir el IS en una especie de impuesto a cuenta del IRPF no es posible en estos momentos por razones recaudatorias, y por cuanto el tipo del IS coincide con el marginal del IRPF. En efecto, en los países en que se asume este enfoque, el IRPF tiene marginales superiores al del IS. Con la previsión de reducir el tipo del IS a 15%, también se incluye la modificación a este régimen de integración, que debe emigrar hacia uno en que el IS sea tendencialmente a cuenta del IRPF, el que no puede ser aplicado desde ya, pues el tipo impositivo del IS implica una tributación más alta que la que corresponde al IRPF.

- Se sustituye el criterio de territorialidad por el de residencia o renta mundial, (universal, como también se le denomina), de modo que los residentes tributen por la totalidad de sus rentas, independientemente del país o Estado en que se generen, y se introduce un régimen de transparencia fiscal internacional, el que establece que las rentas pasivas obtenidas por una sociedad radicada en el exterior, en que se tenga un cierto nivel de participación, se consideran como obtenidas por el socio residente en el mismo año que se generan. Veamos un ejemplo de IRPF. Tomemos el caso de un contribuyente bajo la ley actual:

- Su salario está gravado hasta un 15%.
- Tiene unos dineros en un certificado a plazo. Del interés que le genera, se le retiene en la actualidad un impuesto único y definitivo del 8%.
- Posee un apartamento en el exterior que alquila, el que tributa a 0% pues hoy no está gravado.
- Dispone de una Sociedad Anónima, S.A., con la que brinda consultorías ocasionales. Estos ingresos se los pasa al contador que los declara, y paga sobre una escala que inicia en 10% y termina en 30%.
- Tiene 2 hijos y está casado, su cónyuge no trabaja.

Con la propuesta, todos esos ingresos afectados cedularmente, se globalizan y el contribuyente, con independencia de donde vengán, aplicará una tabla que llega hasta el 30%. No fue que le subieron el impuesto al salario del 15 al 30, fue que ahora, para calcular su contribución, hace de todos sus ingresos un solo conjunto, y los tributa. A esto llama el IRPF propuesto, base imponible:

- A esa base, nuestro contribuyente resta el mínimo vital, (≈1.200.000 colones).
- Como es casado, y su señora no trabaja, tiene una ampliación de su mínimo vital de ≈91.200 colones por ella.

- Dado que sus hijos aún dependen de él, suma a su mínimo vital ₡61.200 colones por cada uno. Uno de ellos es menor de 5 años, entonces reduce su base imponible en ₡35.000 colones más.
- Aplica el 15% sobre lo que haya pagado a médicos durante al año.
- Como alquila una casa, reduce la base imponible en un 5% de lo que haya pagado.

Ante el nuevo esquema, el contribuyente que hoy paga distinto por diferentes formas de capacidad económica, aplica las reducciones a la base y luego, calcula su impuesto en una tabla que tiene como tope, un 30%.

Impuesto sobre Sociedades, IS

Al igual que en el IRPF, se estructura la imposición sobre sociedades y entes colectivos bajo el modelo unitario, global y mundial sobre la renta. Además:

- Se amplía el concepto de renta para que abarque el gravamen de las ganancias de capital realizadas, si bien con ajustes para no potenciar indebidamente el efecto de la progresividad, por el hecho de que las ganancias se acumulan a través de varios períodos y se realizan en uno solo.
- Se determinan como sujetos pasivos (Artículo 73) los bancos

públicos comerciales, incluido el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Instituto Nacional de Seguros, INS, el Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, Radiográfica Costarricense, RACSA, la Fábrica Nacional de Licores, FANAL, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, CNFL, la Refinadora Costarricense de Petróleo, RECOPE, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, AyA, los entes públicos no estatales y las empresas públicas; así como las cooperativas y las universidades privadas, independientemente de su forma de constitución.

- Están exentos: el Estado y las municipalidades, el Banco Central. Los partidos políticos, y las instituciones religiosas de cualquier credo, (por ingresos relacionados con el culto), las empresas de zona franca, sindicatos, asociaciones solidaristas y fundaciones declaradas de interés público. La Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional, la Caja de la Asociación Nacional de Educadores, ANDE, las operadoras de fondos de pensiones, cooperativas y asociaciones civiles de pequeños y medianos agricultores y los fideicomisos sin fines de lucro de la Escuela de Agricultura de la Región del Trópico Húmedo, EARTH.
- La base imponible busca acercarse a los principios contables (Normas Internacionales de Contabilidad), y se prevé la

publicación de un Plan General Contable, el que tendrá por objetivo uniformar el registro contable de las operaciones de los diferentes sectores y actividades económicas en que se ubiquen los sujetos pasivos, para obtener estados financieros que muestren la imagen fiel del patrimonio, la situación financiera y los resultados obtenidos.

- En la determinación de la base imponible, cabe destacar algunas regulaciones relativas a gastos deducibles:
 - Se incluye una normativa mucho más razonable que la actual para la deducción de deudas incobrables, eliminándose el requisito rígido del agotamiento de todas las instancias judiciales.
 - En materia de depreciaciones, se vuelve al sistema anterior a la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria en que se admitía la revaluación de activos, limitándose los métodos que se entienden aceptables para la administración, y eliminándose el actual sistema de depreciaciones aceleradas.
 - Se incluye una regulación específica para la deducción o amortización de intangibles.
 - Se introduce una regla para la identificación de los contratos de arrendamiento financiero y su diferencia con los operativos: se entenderá la existencia del primero cuando el importe a pagar por el ejercicio de la opción de compra o la renovación, sea inferior al importe resultante de deducir del precio de adquisición o costo de producción del bien, la suma de las cuotas de depreciación que corresponderían al mismo dentro del tiempo de duración de la cesión.
- Se introducen reglas de valoración de los elementos patrimoniales, en especial algunas relativas a los supuestos de transmisiones gratuitas o aportaciones societarias, las que son importantes para determinar las ganancias patrimoniales gravables.
- Se establece un régimen de transparencia fiscal internacional en términos análogos al del IRPF.
- Se determinan una serie de reglas especiales de valoración para supuestos de transmisiones gratuitas y societarias, y se establecen reglas claras de valoración para operaciones vinculadas, los llamados precios de transferencia, para que las transacciones así efectuadas, sean tasadas conforme a valores normales de mercado.
- Se establecen reglas para la subcapitalización cuando las empresas o entidades tengan pasivos con entes no domiciliados.

liados y excedan ciertos límites razonables. Se equiparan tales pagos por pasivos con dividendos.

- Se permiten reducciones a la base imponible ante donaciones a la Cruz Roja, al Estado, juntas de educación o entidades declaradas de interés público, así como mejoras a bienes inmuebles declarados de interés histórico o arquitectónico.
- Se varía el período impositivo: irá del 1° de enero al 31 de diciembre.
- Se establece un régimen especial de deducciones para evitar la doble imposición interna, estos, cuando una entidad sea dueña íntegramente de otra.
- Se instauran normas para evitar la doble imposición internacional en el impuesto soportado por el sujeto pasivo por impuestos similares a éste, en el extranjero.
- Se da la potestad para que la Administración Tributaria pueda reglamentariamente, definir retenciones a cuenta en el pago que el Estado y sus instituciones, hagan en caso de licitaciones y contrataciones en general con privados, que no superen un 10%. Lo mismo se establece para el caso de sociedades y otras entidades privadas.
- Se crean las figuras de las sociedades transparentes y las de mera tenencia de bienes. Las primeras, serán aquellas cuyo capital social pertenezca en más de un 50% a un grupo familiar. Las segundas, las que más de la mitad de su activo, no se emplee en actividades profesionales o empresariales.
- Se establece un régimen de inclusión en la base imponible, de determinadas rentas obtenidas por entidades de inversión colectivas, no residentes en Costa Rica para efectos de vincular ingresos obtenidos por entidades *off shore* como sociedades anónimas de paraísos fiscales utilizadas para el manejo de carteras de inversión.
- Se crea un régimen de grupos de sociedades para que sea optativo para ellos, tributar en régimen individual o consolidado. El grupo de sociedades que así lo opte, tendrá la consideración de sujeto pasivo. También se crea un régimen de uniones temporales de empresas para proyectos específicos, imputándoseles rentas y pérdidas a los contribuyentes que constituyen la entidad.
- Se establece un régimen de tenencia de valores extranjeros, para entidades cuyo objeto sea la administración y gestión de valores de entidades no residentes en territorio costarricense, su objetivo es el diferimiento de la tributación al momento en que se operan distribuciones a los socios, residentes o no.
- Se habilita la creación de un régimen simplificado para empresas

de reducida dimensión con un tipo (tarifa) del 15%, para el resto de sujetos pasivos se determina en un 30%.

- Se insta una disposición modificatoria especial para la reducción a partir del 2007, del tipo (tarifa) de este impuesto, a un 25%, 20% en el 2008 y 15% en el 2009. Para las empresas de zonas francas, aplica por el contrario, el inicio de contribución por este tributo, en un 5%, 10% y 15% en el mismo orden por año. O sea, para el 2009, el proyecto plantea que todas las sociedades tributen al 15%.

Imposición de los No Residentes

En el Título III de la Ley a nivel del Artículo 137, se establece este impuesto que, como nota introductoria, puede decirse, simplifica el régimen tributario de los no domiciliados en el hoy vigente impuesto sobre remesas al exterior.

Es un tributo directo que grava toda renta o beneficio obtenido en territorio costarricense por los contribuyentes no residentes en territorio nacional. Es importante establecer que el proyecto advierte sobre la necesidad de interpretar este impuesto en armonía con el IRPF, y el impuesto a las sociedades y otros entes colectivos. En particular:

- Se establecen reglas claras sobre el domicilio fiscal de los no residentes, respecto de establecimientos permanentes y de

tenencia de bienes inmuebles, y se delimitan con precisión las reglas para entender cuando se constituyen establecimientos permanentes en Costa Rica, para efectos de tener a los mismos como contribuyentes del tributo.

- Se delimitan y se delinear con exactitud los rendimientos afectos con este tributo en los casos de actividades o explotaciones económicas, obtenidos sin que exista establecimiento permanente alguno.
- Se definen con claridad cuáles son las rentas obtenidas en territorio costarricense que deben tributar los no residentes. Especial mención merece la afectación de las ganancias patrimoniales, hasta hoy, no sujetas.
- El tipo de gravamen para establecimientos permanentes es de un 30% con una imposición complementaria a un 12% sobre las cuantías transferidas al extranjero, con cargo a las rentas del establecimiento permanentes.
- El tipo de gravamen para rentas obtenidas sin que medie establecimiento permanente, se asimila a las reglas actuales del Artículo 61 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con 12% para los dividendos y 0% para los que provengan de sociedades inscritas en Bolsa, y un 12% para las ganancias patrimoniales.
- Se mantiene el impuesto especial de US\$125.000 para bancos

y entidades financieras no residentes.

La creación de un impuesto al valor agregado en sustitución del actual impuesto de ventas

El impuesto general sobre las ventas vigente en Costa Rica, constituye una aproximación al modelo de impuestos sobre el valor añadido. El proyecto se estructura según el esquema de la Sexta Directiva Comunitaria de la hoy Unión Europea, UE, modelo adoptado por los distintos países europeos, introduciendo simplificaciones orientadas a adaptarlo a nuestra realidad y estado de desarrollo de nuestra economía. Resulta ser un verdadero IVA que grava, tanto los bienes como los servicios. En particular:

- En relación con el concepto de venta de mercancías sobre el que se estructura parte esencial del hecho generador, se ha ampliado la cobertura del impuesto a todas las formas de consumo: traspaso de bienes por el empresario aunque no forme parte de su giro habitual y "autoconsumo".
- Se sustituye el criterio de deducción física por el de la financiera para la admisibilidad de la aplicación del crédito fiscal.
- Respecto del hecho generador se adopta el esquema de que, tanto los bienes como los servicios, se gravan por concepto, sin

perjuicios de las exenciones que luego se establecen, para lo que se delimita, tanto el concepto de entrega de bienes como de prestación de servicios, tanto a nivel objetivo, como al subjetivo mediante la precisión de los conceptos de empresario y profesional.

- Se define con precisión las hipótesis de autoconsumo para bienes y servicios.
- Se delimitan las situaciones no sujetas, en particular, las de los bienes inmuebles, cuya transmisión está sometida al impuesto de traspaso de los mismos.
- En exenciones se regulan también los servicios exentos, y se diferencian las de operaciones interiores, en las exportaciones de bienes y las relativas a regímenes aduaneros especiales.
- Se establecen reglas para identificar el lugar de realización del hecho generador.
- Para el devengo se definen reglas para la entrega de bienes-puesta a disposición, para la presentación de servicios-realización, y demás operaciones de tracto sucesivo, exigibilidad de la parte del precio que comprenda cada percepción, y la de pagos anticipados, realización del pago aunque el bien no se haya entregado o el servicio no se haya prestado. También se regula el devengo en las importaciones, cuando se retribuyen los derechos de importación.

- Respecto de la base imponible del impuesto, junto a la regla de que está constituida por el importe total de la contraprestación de las operaciones sujetas, se desglosan los distintos rubros que se incluyen en el concepto de contraprestación. También se aclara cuáles rubros no forman parte de la misma. Encontramos algunas reglas especiales, como la relativa a la valoración de la base imponible al valor del mercado cuando la contraprestación no es dineraria, y la relativa a la valoración de la base imponible en los casos de autoconsumo y de operaciones entre partes vinculadas.
 - ¿Cuáles cuotas tributarias soportadas en las adquisiciones son deducibles?
 - Los requisitos subjetivos de la deducción, las operaciones cuya realización es original, las limitaciones del derecho a deducir las exclusiones y restricciones, los requisitos formales, el nacimiento y formas de ejercicio del derecho a la deducción. En particular, se introduce un régimen especial para la deducción de las cuotas soportadas en la adquisición de bienes de inversión o capital.

En determinadas circunstancias, cabe la modificación de la base imponible mediante reducciones: cuando hay devolución de envases y embalajes; cuando hay descuentos otorgados con posterioridad; cuando los créditos correspondientes a las cuotas repercutidas resulten incobrables.

- El sujeto pasivo del impuesto lo constituyen las personas físicas o jurídicas que tengan la condición de empresarios o profesionales, y que realicen las entregas de bienes o presten los servicios sujetos al impuesto, en las operaciones interiores, y quienes realicen las importaciones en el otro supuesto del hecho generador.
 - Se detalla la siguiente información:
 - En cuanto a las devoluciones, se prevé la posibilidad general de solicitarlas cuando el sujeto pasivo no haya podido efectuar las deducciones originales, en un período de liquidación por el procedimiento usual, por exceder continuamente la cuantía de las mismas de las cuotas devengadas, en los términos que reglamentariamente se determine. También se incluye un régimen especial de devoluciones a exportadores, y se deja abierta la opción administrativa de poner en operación un sistema de exoneración del deber de soportar el impuesto o su repercusión, cuando la deducción no sea normalmente posible por cuanto se entregan bienes o se prestan servicios exentos, las hoy llamadas "órdenes especiales".

- Se establecen regímenes especiales del impuesto: el simplificado, que se mantiene de la legislación actual con ligeras precisiones; el especial de los bienes usados y el de la agricultura, ganadería y pesca.

Reformas relacionadas con la mejora en la Administración Tributaria

Este grupo de reformas responde a la necesidad imperiosa de fortalecer a la Administración Tributaria en su conjunto, tanto a la Dirección General de Aduanas, como a la de Tributación Directa, para que los nuevos esquemas tributarios, puedan ser mejor gestionados y controlados.

Las reformas tienen dos grandes pilares:

- El primero, la creación, en la propuesta original, de una Agencia Nacional de Administración Tributaria, ANAT, y, en la que hoy se discute, de la Dirección Nacional de Tributos, DNT.
- El segundo, una serie de reformas propuestas al actual Código de Normas y Procedimientos Tributarios que busca flexibilizar, modernizar y dar continuidad al proceso de reformas legales en gestión, recaudación y fiscalización que inician desde 1995 con la Ley de Justicia Tributaria, pasando por la Ley 7900 de Modificaciones al Código de 1999, y por la 8114, de Simplifi-

cación y Eficiencia Tributaria del 2001.

La creación de la ANAT pretendía dotar de mejores prácticas de gestión de recursos materiales a las actuales Direcciones de Aduanas, Tributación, Dirección General de Hacienda y Policía Fiscal. Se ponía sobre la mesa una idea que ya se había planteado años atrás: la transformación del modelo organizativo de la Administración Tributaria hacia un esquema dotado de una mayor autonomía y flexibilidad, y de una mayor y mejor dotación de recursos materiales, tecnológicos y humanos. A nivel de la Comisión de Exministros de Hacienda, se planteó la propuesta de creación de la ANAT, la que fue acogida en el informe rendido por esta Comisión. Ello se tradujo en la introducción del Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, en el artículo de creación de esta Agencia, el que luego se transformó en un proyecto específico.

Se partía de que, a pesar de avances importantes que se han dado en el proceso de modernización de la Administración Tributaria, todavía se observan deficiencias, tanto en la insuficiente dotación de recursos como en su estructura organizativa, que lleva a que elementos fundamentales para la gestión tributaria no estén bajo la esfera de decisiones de la Administración Tributaria, restándole así la capacidad de gestión necesaria para alcanzar óptimamente sus resultados y, peor aún, permitiéndole a los responsables excusas lógicas con las cuales evadir la responsabilidad por los resultados de su gestión.

En efecto, de conformidad con el "Manual para las Administraciones Tributarias", del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT,¹ una:

"Administración Tributaria tiene un componente altamente técnico que debe mantenerse independientemente de los cambios políticos que se puedan producir en el gobierno. La autonomía es básica para el buen desempeño de una Administración Tributaria, especialmente por razones de efectividad y eficiencia en su operación, y en la asignación de recursos. Otra razón por la que debe existir la autonomía es para eliminar la influencia política, (particularmente en casos específicos e individuales). Con frecuencia la autonomía tiene una base estatutaria, aunque hay muchos ejemplos en que éste no es el caso, uno de ellos es la Administración Holandesa de Impuestos y Aduanas, la que se basa en un sistema de delegación. Un ejemplo de autonomía con base estatutaria es el Internal Revenue System, IRS, en los Estados Unidos de América".

"Una Administración Tributaria debe ser responsable del manejo de su propio presupuesto, a fin de llevar a cabo sus

programas. La autonomía presupuestaria debe incluir la posibilidad de generación de crédito presupuestario, dependiendo del cumplimiento de los objetivos, vinculando esto directa o indirectamente con la creciente recaudación global y cobranza, gracias al desempeño de la Administración Tributaria, (evaluación, auditorías y aplicación de los impuestos). Conjuntamente con los esfuerzos por lograr mayor flexibilidad en la administración interna de recursos, está ganando aceptación el concepto de asignación de un porcentaje fijo de los ingresos tributarios a la Administración Tributaria para financiar sus requerimientos. Aunque la asignación de un porcentaje fijo de ingresos tributarios para financiar las Administraciones Tributarias, puede ser un instrumento efectivo a corto plazo, existe un número de argumentos válidos contra su uso como medida a mediano o largo plazo. (...) Es por ello que luego de que se haya concluido la etapa de fuerte inversión en infraestructura, y una vez que las sumas necesarias para cubrir los requerimientos reales de la Administración Tributaria hayan sido determinados, deberá restaurarse un sistema presupuestario más tradicional":

Por otra parte,

"las administraciones tributarias deben estar en capacidad de diseñar una política flexible de

1. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. *Manual para las Administraciones Tributarias. Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias.* Ministerio de Finanzas, Países Bajos, julio, 2000, pp. 30 ss.

recursos humanos y materiales, adaptada a las necesidades funcionales de la organización”.

Asimismo,

“las administraciones tributarias deben tener la capacidad para determinar sus propios objetivos: para lograr resultados, una Administración Tributaria autónoma requiere definir un horizonte de desempeño”.

Otro elemento en que se requiere alguna dosis de autonomía es en la

“política de incentivos”. “Esta autonomía se refiere a la relación entre objetivos e incentivos ocupacionales: la última demostración de autonomía es el vínculo entre el logro de los objetivos, y un esquema de incentivos que afecte el salario de los funcionarios civiles. Esta es una forma efectiva de involucrarlos en el logro de las metas e igualmente estimula las iniciativas personales, favoreciendo la efectividad del desempeño administrativo”.

La falta de estos elementos estructurales básicos de las Administraciones Tributarias modernas es clara en la Administración Tributaria costarricense. A ellos habría que añadir la falta de desarrollo uniforme y coordinado entre las Direcciones de Tributación, Aduanas, Hacienda y Policía de Control Fiscal.

Con el propósito de solventar estas limitaciones, el proyecto plan-

teaba la idea de modificar la estructura de la Administración Tributaria, en la línea del citado “Manual de Administraciones Tributarias”, en los siguientes aspectos básicos que pueden ser resumidos como sigue:

- Creación de un órgano con personalidad jurídica instrumental dependiente del Ministerio de Hacienda.
- Atribuir a este órgano la competencia para establecer un sistema de recursos humanos para la fijación de salarios, la selección y reclutamiento de personal, carrera administrativa, capacitación y evaluación de desempeño, así como aprobar la relación de puestos de trabajo y la oferta de empleo del Servicio Nacional de Administración Tributaria.
- Asignar la competencia de elaborar su presupuesto y someterlo a la aprobación de la Contraloría General de la República, y para contratar administrativamente, de acuerdo con la Ley de Contratación Administrativa.
- Aplicar potestades de auto-organización, pero se ven limitadas en caso de reestructuraciones, por lo que debe someterse a la aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN y del Servicio Civil.
- Financiamiento mínimo basado en la previsión de un porcentaje de la recaudación, con retorno a la Caja Única de los excedentes

por encima de las estimaciones presupuestarias.

- En materia laboral, se mantendría en el Servicio Civil a los funcionarios actuales, mientras que los nuevos entrarían en un régimen laboral ordinario.

Esta propuesta original no contó con buen ambiente en la Asamblea Legislativa, lo que obligó a la reelaboración de un proyecto alternativo, esta vez denominado de creación de la "Dirección Nacional de Tributos, DNT". En éste, se abandonan las ideas de la personalidad jurídica instrumental, del financiamiento mínimo, del presupuesto aprobado por la Contraloría y del régimen laboral ordinario. A cambio, se mantienen otros elementos que permitirían lograr los objetivos básicos inicialmente planteados.

De hecho, en el proyecto de la DNT se retoman algunos elementos de fortalecimiento de la Administración Tributaria, que ya se habían logrado introducir en la Ley de Contingencia Fiscal. Por ello, conviene recordar cuáles son esos avances logrados en esta ley.

La Ley de Contingencia Fiscal se plantea como uno de sus objetivos básicos el reforzamiento de la eficiencia en la Administración Tributaria. Esto se traduce normativamente en la Sección II, bajo el título de Fortalecimiento del Control Tributario.

De este modo se prevén cuatro medidas básicas de fortalecimiento:

- La contenida en el primer párrafo del Artículo 8, que implica la dotación de recursos presupues-

tarios adicionales con el fin de generar recursos económicos para las áreas tecnológicas, recursos materiales y humanos, y capacitación del personal, todo lo que debe enmarcarse en un Plan de Inversión que refleje los objetivos, estimación presupuestaria, impacto de la inversión en la recaudación, y un plan de rendición de cuentas.

Esta medida es importante, y constituye un paso hacia la consolidación del principio estructural de que la Administración Tributaria requiere de mayores recursos.

- La comprendida en el segundo párrafo del mismo artículo, que introduce la idea de que el proceso de selección y nombramiento del personal nuevo, se base en pruebas que valoren el conocimiento específico propio de las funciones tributarias y aduaneras relativas a cada puesto. Le concede la iniciativa al Viceministro de Ingresos, quien deberá presentar una propuesta a la Dirección General del Servicio Civil, la que debe resolver en el plazo de un mes.

Esta medida es importante y representa un avance en la consolidación de dos principios estructurales:

- Que los funcionarios deben ser reclutados con base en conocimiento específico.
- Que la Administración Tributaria debe tener una

ingerencia fundamental en la deficiencia de los perfiles de sus funcionarios, y no quedar tales decisiones en el ámbito exclusivo de un órgano que, como la Dirección General del Servicio Civil, carece de conocimiento específico en Administración Tributaria, y no está vinculado por las prioridades de ésta.

- La incluida en el Artículo 9, que establece la regla de que los altos mandos de la Administración Tributaria deben estar sujetos a criterios de idoneidad para su permanencia en el puesto, pudiendo ser removidos con base en una valoración de rendimiento por parte de sus superiores.

Esta medida es importante y representa un avance en la consolidación del principio estructural de que la Administración Tributaria moderna, debe funcionar con base en criterios de gestión empresarial, que permita la evaluación de resultados y la rendición de cuentas.

- La circunscrita en el Artículo 11, que autoriza a la Dirección General del Servicio Civil para definir una nueva escala salarial en la Administración Tributaria con base en un diagnóstico de los salarios, que prevalezcan para puestos análogos en instituciones como el Poder Judicial y la Contraloría General de la República, además del Poder Ejecutivo.

Esta medida es importante y representa un avance en la consolidación del principio estructural, de que los funcionarios de la Administración Tributaria deben tener remuneraciones adecuadas a las exigencias de la función, de modo de que se pueda atraer y retener a personal altamente calificado, que es el único capaz de desarrollar eficientemente las complejas funciones de la tributación moderna.

El Proyecto de DNT recoge, en esencia, la mayoría de estos avances de la Ley de Contingencia. En las últimas sesiones con la Subcomisión de asesores de diputados para producir un texto mejorado, se consensuaron los aspectos que faltaban. Así, bajo un esquema de desconcentración mínima que agrupa las Direcciones de Aduanas, Policía de Control Fiscal y Hacienda, la DNT tendría bajo su competencia las funciones tributarias y aduaneras sustantivas y, además, las adjetivas relativas a recursos humanos y a proveeduría institucional, éstas bajo la jerarquía técnica de la Dirección General del Servicio Civil y de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, con lo que se logra esa flexibilidad que permita que todos los elementos del negocio estén bajo una misma unidad jerárquica. Tendría la competencia para proponer al Servicio Civil el régimen de personal, incluyendo una escala salarial competitiva, una remuneración por incentivos por cumplimiento y superación de metas, y un sistema de selección basado en conocimiento específico.

En segundo plano, se plantean una serie de reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, CNPT. Notable, entre otras, la sustitución integral del título relacionado con ilícitos tributarios, de donde habría que recalcar la incorporación de un sistema de bandas para las sanciones, el que ya se había planteado en 1995 para el Proyecto de Ley de Justicia Tributaria. Este sistema permite a la Administración graduar las sanciones respecto de la capacidad económica del contribuyente, la gravedad del perjuicio económico, el dolo, la reincidencia, etc., haciendo la sanción no solo más efectiva sino también más proporcionada. En materia del delito de defraudación tributaria se propone el aumento de 200 a 300 salarios base, para determinar cuando una actuación defraudatoria sea sancionada con prisión.

Se crea también un Título Séptimo al Código mediante el cual se traslada el cobro de las deudas en fase ejecutiva a la Administración Tributaria, sacándose tal competencia del ámbito judicial. Se establecen claramente las formas de garantizar la deuda tributaria, y como novedosa figura se incorpora el uso del fideicomiso de garantía como vehículo garante de las deudas con el fisco.

Se rompe el secreto bancario en asuntos fiscales, y se le permite a la Administración contar con información bancaria en forma de suministro general de información, así como solicitar la situación individual de algún contribuyente, ante una inspección.

Se obliga al contribuyente, de quien se tengan sospechas de querer

mover sus bienes para evitar un embargo, a garantizar el monto de impuestos en diferencia o contienda para poder seguir litigando.

Otra novedad en reformas al CNPT tiene que ver con la incorporación expresa de las facturas digitales y la sustitución de libros contables en papel, por el uso de *software* contables para llevar las contabilidades. Se le traslada la legalización de libros al Registro Público.

Para terminar, se resume de la siguiente manera las reformas puntuales:

- Se sustituye íntegramente el Título III, Hechos Ilícitos Tributarios. Conviene puntualizar algunas reformas novedosas:
 - Se clarifican reglas sobre tipicidad y sobre autoría y participación, especialmente respecto de los órganos en personas morales, dotados de poderes de decisión.
 - Se establecen con exactitud, a nivel del Artículo 80 del nuevo Título, las causas eximentes de responsabilidad.
 - Se instala un sistema de graduación de sanciones que reconoce la diversa capacidad económica de los sujetos pasivos.
 - Se respeta el sistema actual de reducción de sanciones.
 - En materia de delitos, se aumenta el umbral de punibilidad a 300 salarios base.

- Se regula claramente la tentativa.
- Se crea un Título VII y se deja el actual VI, donde se regula lo concerniente a la oficina de cobros para que ésta se encargue de todo tipo de cobro administrativo o judicial de las acreencias del Estado, que no sean tributos.

Los tributos serán recaudados, en fase administrativa o ejecutiva directamente por la Administración. Cabe señalar algunas reformas importantes:

- Se establecen medidas cautelares nuevas, y se autoriza a que los gerentes de las administraciones tributarias las apliquen ante tributos retenidos o repercutidos por terceros, que no hayan sido enterados por el agente retenedor, (vg. El patrono respecto de la retención salarial), o por el agente preceptor, (vg. bancos domiciliados respecto del impuesto a la banca *off shore*). Estas medidas cautelares podrán convertirse en definitivas y adoptarse cuando en el procedimiento de liquidación de oficio se aprecien indicios de levantamiento o alzamiento de bienes del inspeccionado.
- El apremio es administrativo, competencia exclusiva de la Administración Tributaria y no del Poder Judicial.
- Se habilitan nuevas formas de garantía de la deuda tributaria, como por ejemplo, el uso de fideicomisos de garantía.
- Se limita la dación en pago, relegándola solo a la de inmuebles que sean de interés arquitectónico, histórico o artístico.
- En materia de devoluciones, se varía el interés que se le reconoce al contribuyente cuando ha pagado de más, manteniendo la tasa activa cuando el pago ha sido forzado por la propia administración, pero bajándolo a tasa pasiva cuando ha sido error del mismo contribuyente.
- Se posibilita la delegación de firmas de los gerentes en subgerentes de las administraciones territoriales, tanto en determinaciones de tributos como en devoluciones.
- Se establece que el no ingreso de pagos parciales, generará intereses a tasa activa a favor de la Hacienda Pública.
- Se incorpora a nivel del CNPT, la lotería fiscal, como medio de control de cumplimiento.
- Se habilitan una serie de reformas para hacer optativo el uso de facturas digitales, llevar contabilidades por sistemas informáticos y uso de contralores fiscales electrónicos, sistemas de facturación como puntos de venta, y almacenamiento de comprobantes en forma digital.

- Se traslada la legalización de libros al Registro Público.
- En relación con el secreto bancario, hay que partir de que, en la regulación actual, éste ya no existe de manera absoluta para efectos tributarios. Desde 1995, la Administración Tributaria, con autorización de un juez, y sobre la base de indicios de existencia de un ilícito tributario, puede acceder a las cuentas bancarias de cualquier contribuyente, en todos sus movimientos. El paso que el proyecto de reformas al CNPT pretende dar, es que la Administración obtenga, de manera periódica y masiva, información sobre el saldo de las cuentas de los contribuyentes, no de sus movimientos, para eso se requeriría orden judicial, para poder medir la evolución patrimonial de los contribuyentes, y poder así compararla con sus declaraciones de renta. En caso de que haya una desproporción notoria, eso encendería las alertas para la Administración, y podría así enfilar con mucha mayor precisión sus recursos de control y fiscalización.
- Se posibilita la inspección de locales, en casos en los que se prevea negativa, sin notificación previa al contribuyente pero con autorización judicial.
- Se reforma el instituto de la consulta para delimitar sus características, y clarificar en qué situaciones puede utilizarse por parte de los contribuyentes ◇

El presupuesto como concreción del sistema de pesos y contrapesos

Delegación de Costa Rica**

en Costa Rica*

ANALIZA EL TEMA PRESUPUESTARIO EN EL MARCO DE LA DINÁMICA DE LOS PODERES DEL ESTADO, COMO UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS, QUE AUTOLIMITE LA AUTORIDAD GUBERNAMENTAL, ILUSTRÁNDOLO CON EL CASO COSTARRICENSE.

Conceptualización

El tema del control sobre los ingresos y los gastos públicos, ha sido un elemento fundamental dentro de la dinámica de poderes desde el principio de los sistemas políticos modernos. Como prueba de lo anterior tene-

mos la revolución impulsada por Oliver Cromwell en 1648, que buscaba entre otros objetivos, limitar la capacidad de la Monarquía para definir impuestos y establecer límites y controles a los gastos de ésta, lo que logró mediante un fortalecimiento de las potestades del Parlamento frente al Rey en materia impositiva y presupuestaria.

* Informe final presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 19 al 23 de julio del 2004, y organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

** Mayra Rodríguez Quirós, Juan Carlos Chavarría Herrera, Juan Carlos Barboza Sánchez, Guillermo Bonilla Delgado.

De igual manera, los abusos de la monarquía francesa en cuanto a la fijación de impuestos a los ciudadanos, y los gastos desproporcionados de Luis XVI, conllevó a la Revolución Francesa, la que inspirada en los principios filosóficos de Montesquieu dividió las funciones del Estado en tres Poderes diferentes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con el objetivo que éstos funcionaran como un sistema de pesos y contrapesos, limitándose mutuamente en favor de potenciales abusos de poder en contra de la ciudadanía. En el marco de esta división de poderes el tema presupuestario fue un

aspecto central, ya que impulsó una nueva forma en cuanto a la fijación de impuestos y la asignación de los gastos del Estado.

En América Latina, la sustitución de sistemas políticos dictatoriales por sistemas democráticos, conllevó importantes efectos en cuanto a la interacción de poderes en el ejercicio presupuestario público, pasando de sistemas centralizados, cerrados y tecnocráticos, a descentralizados en el marco de la división de poderes, abiertos a las demandas de grupos sociales, así como de mayor complejidad en cuanto a la integración de aspectos políticos y técnicos. Es necesario advertir que las experiencias dictatoriales con relación al ejercicio fiscal, en algunos casos lograron efectos estabilizadores a nivel macroeconómico, aunque a costa de profundos desequilibrios sociales reflejados en la distribución de la riqueza y rezagos, aún no solventados, en el desarrollo humano integral de estas naciones. Por el otro lado, tenemos la experiencia populista, la que dejó evidencia clara que una acción fiscal basada únicamente en criterios políticos, genera desequilibrios que impactan a la postre negativamente, en el bienestar de la población que inicialmente se intentó ayudar, muestra de ello es la crisis de la deuda de los ochentas, que afectó a la región, a lo que los teóricos han definido como la "década perdida del desarrollo latinoamericano".

El presupuesto público en sociedades democráticas, es sin lugar a dudas el mejor reflejo de una relación compleja entre los criterios técnicos y los políticos, que busca lograr, con

mayor o menor éxito, esquemas macroeconómicos estables, a la vez de satisfacer las demandas que la sociedad, por medio de grupos organizados (demandas focalizadas), o por el sistema electoral (expectativas difusas), obliga a quienes representan el poder institucional a atender de acuerdo a las posibilidades fiscales existentes.

El acto de presupuestación por parte del gobierno es el reflejo puro de la teoría de la escasez, dado que las necesidades y demandas sociales son prácticamente ilimitadas, y en muchos casos contradictorias entre sí, lo que obliga a un costo de oportunidad social y político, ante el hecho de que satisfacer las demandas de un segmento de la sociedad obliga a desatender otro.

El presupuesto es por consiguiente, el mejor instrumento de medición real de las políticas prioritarias de una administración de gobierno, y de las fuerzas políticas que desde el Poder Ejecutivo y el Legislativo interviene en su diseño y aprobación. Es decir, el presupuesto, refleja con claridad cuáles son las preferencias de política pública y los sectores beneficiados de las mismas, rasgando el velo de la mera discursiva política ante la concreción fría del destino de los recursos. Este aspecto nos remite al impacto que tiene el presupuesto y la adecuada planificación sobre la que debe fundamentar su diseño, es el tema de la gobernabilidad.

La asignación de los recursos define qué, cómo y cuándo se van a atender las diferentes demandas

sociales, si el Estado no es capaz de atenderlas en forma oportuna cae en una crisis de eficacia, definida ésta como la pérdida de capacidad de responder oportunamente a las demandas que la sociedad le impone, lo que de prolongarse se genera una crisis de legitimidad (una pérdida de confianza crónica por parte de la sociedad en el sistema político y sus instituciones), lo que provoca una crisis de gobernabilidad.¹ Es decir, una profunda dificultad de eficacia, por la incapacidad de cumplir oportunamente las demandas que la sociedad le plantea, lo que se ha ido transformando en una crisis de legitimidad del ordenamiento político-institucional y por consiguiente, un riesgo para la estabilidad política nacional, si tomamos como cierto lo expuesto por Constantino Urcuyo y Mitchell Seligson sobre que una prolongada crisis de eficacia se transforma en una de legitimidad.²

Para disminuir el riesgo de caer en una crisis de gobernabilidad, el pre-

supuesto debe responder a un plan estratégico definido en el Plan Nacional de Desarrollo de cada administración de gobierno,³ para lograr que éste no se disgregue y diluya en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacional o sectorial, y que sirva de plataforma programática a la acción de gobierno, para lo que debe tener las siguientes características:

- **Congruente:** las políticas concretadas en el presupuesto (sociales y económicas) deben estar interrelacionadas, evitando que unas neutralicen a las otras. Además, deben enmarcarse en un modelo de desarrollo estratégico, que trascienda lo meramente coyuntural hacia una visión de desarrollo sostenible.
- **Sistemático:** las acciones de política planteadas en el presupuesto deben realizarse a la velocidad y plazos debidos, para evitar que sus efectos se diluyan

1. Las instituciones del sistema político, el régimen político o los representantes de dicho régimen (gobernantes, diputados, magistrados, partidos políticos, etc.) manifiestan una aparente pérdida de legitimidad de parte de la sociedad civil, al punto en que la ciudadanía ha dejado de acatar en una proporción importante los lineamientos emanados del poder institucional (político y jurídico), lo que se refleja en un aumento en las manifestaciones de protesta (mecanismos de presión), y algún grado de desobediencia civil, producto de la incapacidad del sistema político de procesar en forma oportuna las demandas que la sociedad civil le impone, bien por una sobrecarga de demandas sobre las posibilidades del sistema, o por ineficiencias estructurales.

2. Referencia en: Urcuyo Fournier, Constantino. *Más democracia*. San José, Costa Rica. Ediciones Sanabria, 1992, pp. 10-22.

Seligson, Michael A.; *Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios*, Anual de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. XIII, Fascículo 1, 1987, pp 5-8.

3. Existe una amplia discusión referente a si para lograr una acción presupuestaria eficaz y eficiente, es necesario trascender a la inmediatez de un solo período constitucional, debiendo ser el Parlamento y no el Ejecutivo, quien defina la planeación estratégica de largo plazo que sirva como base para la formulación de los presupuestos.

y pierdan concordancia con las otras acciones de política que se están implementando.

- **Eficiente:** tienen que establecerse mecanismos de control “a priori” y “a posteriori” que garanticen la maximización de los recursos disponibles.
- **Eficaz:** debe contener los recursos suficientes y en la distribución correcta para lograr los objetivos planteados.
- **Viable:** que en el diseño del presupuesto se consideren las restricciones en cuanto a los recursos disponibles y necesarios para realizar los planes a que se les asignan; tomando muy en cuenta sus costos e incluyendo aquellas variables de carácter político-social que puedan afectar su realización.
- **Concertado:** el presupuesto implica dos niveles de concertación, uno político-partidista con las fuerzas representadas en el Parlamento que deben discutirlo y aprobarlo, de manera que no se le introduzcan modificaciones que el Ejecutivo no esté dispuesto a realizar, o se afecten programas y proyectos al trasladar recursos entre ellos. El otro nivel es social, de manera que los programas contenidos en el presupuesto reflejen en realidad las necesidades de los diferentes grupos y segmentos sociales, para evitar que se pierdan recursos o no se puedan ejecutar proyectos con contenido pre-

supuestario ante la oposición social.

- **Flexible:** el presupuesto debe tener la suficiente flexibilidad para lograr adaptarse a condiciones coyunturales inesperadas que impliquen la movilización urgente de recursos, lo que se logrará en muchas legislaciones por medio de las declaraciones de emergencia por parte del Poder Ejecutivo, (en algunas se requiere aprobación legislativa).
- **Cierto:** que los proyectos y programas presupuestarios sean estables, para generar certidumbre en los agentes económicos y sociales.

Dinámica interpoderes: el caso costarricense

Se ha puesto de manifiesto la “dinámica interpoderes” por medio de la promulgación de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, cuyo proceso de modernización está basado en los principios de centralización normativa y desconcentración operativa, lo que significó la transformación de la gestión de los recursos financieros.

El Sistema de Administración Financiera, SAFI, 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, siste-

mas y procedimientos que deberán aplicar los organismos periféricos, y finalmente, de centralizar la información generada por estos últimos, siendo el Ministerio de Hacienda el órgano rector del Sistema.⁴

A su vez redimensiona y da vigencia efectiva a la Ley de Planificación Nacional, definiendo el concepto de Gobierno de la República, entendido como la Administración Central, los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, TSE, sus dependencias y órganos auxiliares,⁵ a partir de los compromisos adquiridos con la sociedad civil y plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado y evaluado en su implementación por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, preparan los

presupuestos respectivos. En el caso del Gobierno Central es elaborado por el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional y remitido al Parlamento para su aprobación. El Poder Ejecutivo debe enfrentar dos espacios de presión en la formulación presupuestaria:

- Al interior de las mismas instancias públicas que presionan por mantener o aumentar los recursos de que disponen para el cumplimiento de sus objetivos, recurriendo en muchas ocasiones cuando son sujetas de recorte presupuestarios, a buscar alianzas a lo interno del Congreso para que éste en su potestad constitucional de modificación del presupuesto, les

4. En el Artículo 28 de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos del 18 de setiembre del 2001, se establecen las competencias del órgano rector:

“Serán competencias del Ministerio de Hacienda, en su papel de rector del Sistema de Administración Financiera, sin perjuicio de las potestades asignadas a la Contraloría General de la República ni de la independencia y autonomía de que gozan los órganos y entes referidos en los incisos b) y c) del Artículo 1° de esta Ley, las siguientes:

- a) Dirigir, coordinar y supervisar los subsistemas que conforman el Sistema de Administración Financiera.
- b) Promover la eficiencia y eficacia del sistema de recaudación de los ingresos de su competencia y velar por él.
- c) Promover el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y velar por él.

- d) Coordinar las actividades de procesamiento de datos, para efectos del cumplimiento de esta Ley.
- e) Dictar, con el Presidente de la República, los decretos relativos a la administración de los recursos financieros del Estado.
- f) Propiciar la formación y capacitación de los funcionarios que laboren en el Sistema de Administración Financiera, para el cumplimiento efectivo de los objetivos de esta Ley.
- g) Las demás competencias que otorguen la ley o los reglamentos.”

5. Ver Artículo 1° de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos del 18 de setiembre del 2001, en el que se define el ámbito de aplicación de la Ley, contempla tanto la Administración Central, como la Descentralizada y las empresas públicas del Estado, para estos dos últimos sectores, el presupuesto es aprobado por la Contraloría General de la República, y está sujeto a Directrices Presupuestarias por parte de la Autoridad Presupuestaria.

concedan los recursos que en su elaboración al interior del Ministerio de Hacienda no les fue otorgado, para lo que apelan también los grupos de interés que son beneficiarios de su accionar, para que coadyuven en la búsqueda de estos recursos en la Asamblea Legislativa.

- Por medio de los grupos de interés y de presión locales o nacionales (sindicatos, cooperativas, asociaciones de desarrollo comunal, entre otros), que realizan mecanismos de apremio para lograr que se les asignen recursos a programas específicos que los benefician.

Otro aspecto que hace más complejo la asignación de los recursos en forma eficiente y eficaz por parte del Poder Ejecutivo, es la existencia de rigideces en la designación del gasto, producto del pago de salarios y de pensiones, el alto peso de la deuda interna, que sumados absorben un porcentaje significativo del presupuesto nacional; a esto se agrega la existencia de algunos impuestos específicos y partidas presupuestarias dadas a nivel legal. En este sentido, el Poder Judicial por mandato constitucional debe recibir no menos de un 6% de los ingresos corrientes previstos para el ejercicio fiscal presupuestado, con esto, el constituyente deseaba darle independencia a este último Poder, con respecto al Ejecutivo.

Este aspecto y otros destinos específicos tales como: el Fondo de Educación Superior, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familia-

res, FODESAF, Consejo Nacional de Vialidad, CONAVI, municipalidades, etc., ha significado una pérdida de la capacidad de presupuestación del Ministerio de Hacienda. Por su parte, el Poder Judicial, por medio de la Sala de Jurisdicción Constitucional, y consecuentemente mediante el control de constitucionalidad, ha determinado una amplia jurisprudencia de acatamiento obligatorio, tanto para el Poder Ejecutivo como para el Legislativo en materia presupuestaria, entre las que destacan aquellos tendentes a fortalecer el principio de "Caja Única", cuyo concepto se refiere básicamente a la administración centralizada de todos los recursos líquidos, manteniendo la titularidad de los mismos por parte de las diversas dependencias pertenecientes al Gobierno de la República, a efecto de lograr una administración más eficiente de los fondos públicos, a través de mayores controles sobre los mismos, y adicionalmente una mayor transparencia en su manejo, con la consecuente disminución del déficit fiscal, mediante la disminución del monto de la deuda interna y el gasto en intereses.

Las partidas presupuestarias son límites máximos de gasto, y por consiguiente el Ministerio de Hacienda no está comprometido a girarlas si no cuenta con el contenido para hacerlo, la obligatoriedad de garantizar los recursos dados por ley a los gobiernos locales, entre otros.

El control constitucional del Parlamento incide directamente en que éste debe ser cuidadoso y respetuoso de los trámites y limitaciones, que en materia de presupuesto le establece la

Constitución y su propio Reglamento; un aspecto importante de mencionar, es que la Sala de Jurisdicción Constitucional declara inconstitucionales las "normas atípicas", es decir, pone coto a la práctica inconveniente de utilizar el trámite expedito que la Constitución le confiere a los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios de la República, para incluir normas que no guardaban relación con la ejecución presupuestaria.

Respecto a la Asamblea Legislativa y su relación con el nuevo marco normativo,⁶ no se encuentra exenta de la necesidad de realizar una profunda revisión de la forma en que cumple sus potestades constitucionales referentes a la aprobación de los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios de la República, y a la fiscalización de la Hacienda Pública, la que realiza por dos medios; uno mediante la Contraloría General de la República, CGR, como su órgano auxiliar en este campo, y otro en forma directa mediante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público.

En el Parlamento, como en el resto de las instancias estatales, la entrada en vigencia de la Ley N° 8131,

6. Costa Rica se encuentra inmersa en un proceso de profunda transformación con el establecimiento del Sistema de Administración Financiera del Sector Público, que de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 26 de la Ley N° 8131, está conformado por "el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros".

generó un cambio en el paradigma seguido con anterioridad; lo que implicaba que se gestaran transformaciones, no solo en los procedimientos seguidos en forma previa y consecuentemente en las relaciones interinstitucionales; si no también en la mentalidad de los funcionarios públicos encargados de la asignación presupuestaria y la administración financiera. Es decir, implica el inicio de un proceso de cambio cultural en la organización pública que no se lograría cumplir en corto tiempo. El nuevo marco normativo, presenta además de aportes positivos importantes, disposiciones técnicas difusas, todo lo que demanda esfuerzos institucionales, particularmente en el campo de la interpretación jurídica, para garantizar la verificación práctica de la voluntad del legislador, sin que se produzcan perjuicios sustantivos en el erario público. En esta línea, se destaca la ausencia de normas transitorias, claras y suficientes que permitan la transformación gradual y viable, y en concordancia a los principios constitucionales de responsabilidad y proporcionalidad.

Lo anterior se comprueba con el hecho que la CGR, tanto en el informe que rinde ante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público, como en el Plenario Legislativo, realiza un dictamen negativo a la ejecución presupuestaria del año inmediato posterior de entrada en vigencia a la Ley No. 8131.

Consecuentemente, si analizamos el informe de liquidación del presupuesto, se evidencia que inicial-

mente existieron problemas a nivel del Poder Ejecutivo, para lograr por primera vez una aplicación integral de las disposiciones de la nueva Ley, y seguidamente que existen aspectos dentro de la misma que deben ser revisados y definitivamente confrontados con la realidad empírica, y posteriormente readecuados, entre los que se encuentran los plazos consignados, caso en el que ya se presentan inconsistencias.

En el Congreso, como ya se mencionó, existen dos instancias separadas a cargo de velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos:

- La Comisión de Asuntos Hacendarios que se encarga de dictaminar los presupuestos de la República, y la tramitación de proyectos de Ley que incidan en la Hacienda Pública (reformas fiscales, préstamos internacionales, pensiones a cargo del presupuesto nacional, etc.).
- La Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público que se encarga de la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios de la República, y la fiscalización permanente de la Hacienda Pública.

Como cuerpo técnico existe el Departamento de Análisis Presupuestario dentro de la estructura de la Asamblea Legislativa, el que brinda asesoría técnica, tanto a la Comisión de Asuntos Hacendarios como a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público. Esta separación tácita de la labor de aprobación, la evaluación y seguimiento del presupuesto dentro del mismo Congreso, genera una discontinuidad a lo largo del proceso previo al uso de los recursos del presupuesto, durante y posterior al seguimiento de los resultados obtenidos con el uso de los mismos, y su liquidación por parte del Parlamento.

Aproximadamente, un 70% del presupuesto ejecutado en la administración pública, queda fuera del ámbito directo de aprobación y fiscalización del Parlamento, lo que podría restar control ciudadano y transparencia a la acción pública.⁷ Debido a esto, se tramita en la corriente parlamentaria, bajo el expediente No. 15.348, una reforma constitucional tendente a que el presupuesto de las instituciones autónomas sea de conocimiento legislativo, la que busca el mejoramiento del control político de los recursos con que disponen las instituciones del Estado, de manera que las autónomas que se han desempeñado hasta la fecha con presupuestos aprobados por la CGR, eximiéndose en múltiples ocasiones del control político, estén sujetas a este control, tan necesario y conveniente a la hora de darle al gasto otro destino de interés general, o bien racionalizarlo.

7. Si se considera que la Contraloría General de la República es el órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, y que ésta tiene acceso a los informes de fiscalización que realiza la Contraloría, se tiene que el tema de la evaluación y fiscalización *ex-post* del presupuesto sí es cubierto por el Órgano Legislativo.

En ese escenario, la Asamblea Legislativa conocería los presupuestos de las instituciones autónomas, los que serían enviados oportunamente a la CGR por cada una de ellas, instancia que los unificaría y remitiría a la Asamblea Legislativa, en donde se tomarían las previsiones dentro de su organización interna y Reglamento, para conocerlos y por consiguiente aprobarlos. La intención de esta iniciativa es obtener un sistema de colaboración entre la CGR y la Asamblea Legislativa, de forma que, sin restringir las facultades de fiscalización del ente Contralor, la Asamblea y los diputados como representantes de la sociedad civil, puedan involucrarse en la aprobación definitiva de los presupuestos de estas instituciones.

Hay otras limitaciones establecidas en el marco normativo existente en cuanto a la asignación de los recursos. Muchas de éstas responden históricamente a un mecanismo para evitar los conflictos entre Poderes por aspectos presupuestarios, que previeron los constitucionalistas de 1949. No obstante, hoy día, presentan un obstáculo para lograr un uso eficiente de los recursos públicos. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo queda obligado constitucionalmente en el Artículo 177, a asignar al Judicial no menos de un 6% de los ingresos ordinarios calculados por el año económico, haciendo únicamente la salvedad de que "cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestadas por ese Poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adi-

cional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda".

En forma similar, la Constitución Política establece las bases de las relaciones interinstitucionales con respecto al tema presupuestario. Si bien el Proyecto de Presupuesto es redactado por el Poder Ejecutivo, específicamente por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, a partir de los proyectos individuales de los ministerios y Poderes contemplados en el Presupuesto Nacional, esta Dirección tiene la autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los ministerios de gobierno, y Poderes de la República, y en caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República. En esta línea, los únicos gastos que no pueden ser impugnados son los presupuestados por el TSE para dar efectividad al sufragio; sin embargo, no podrán ser objetados pero se han negociado las sumas a asignar a dicho Órgano que en la actualidad es 0.19% del Producto Interno Bruto, PIB, del año trasanterior a las elecciones presidenciales.

El Presupuesto Nacional debe ser sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa a más tardar el 1° de setiembre de cada año, ya que la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del 30 de noviembre del mismo año. La legislación nacional no prevé cual presupuesto rige en caso de no aprobarse, situación que nunca se ha dado en Costa Rica. Solamente se definió el

sector descentralizado, en caso de ser improbadado parcial o totalmente, hasta que no se corrijan las deficiencias, regirá en cuanto a lo improbadado el del año inmediato anterior.⁸

Si bien la Asamblea Legislativa no puede aumentar los gastos del presupuesto por el Poder Ejecutivo, salvo señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos previo informe de la CGR, sobre la efectividad fiscal de los mismos, el Parlamento tiene la potestad de realizar los cambios entre las partidas que considere necesarios.⁹

Lo anterior ha generado que el Congreso de la República, se convierta en un campo de presiones inter-institucionales en donde aquellas instancias públicas sujetas a reducciones en sus recursos (previo estudio técnico de la Dirección General de Presupuesto Nacional, y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo), recurran al Parlamento para lograr aumentar sus ingresos presupuestarios. Esta

situación genera tensiones en varias direcciones, a saber:

- Dentro del Poder Ejecutivo, en la etapa de formulación entre las instituciones y órganos por la demanda de los recursos.
- Entre las instituciones y el Ministerio de Hacienda por la asignación y giro efectivo de los recursos.
- Entre aquellas instituciones que en la Comisión de Asuntos Hacendarios del Parlamento se les recortan recursos para financiar las demandas de otras.
- En las relaciones entre los Poderes, por ejemplo cuando la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público, realizó “una severa llamada de atención” al Ministro de Hacienda por el no giro de los recursos dirigidos a las municipalidades para caminos vecinales, que había sido incluido por acuerdo entre varias fracciones políticas del Congreso en el Presupuesto Ordinario de la República, para el ejercicio económico del 2004.

Lo anterior hace que las diferentes instancias sociales y gubernamentales que perciben recursos del Presupuesto Nacional, vean en la Asamblea Legislativa un espacio para lograr incrementar vía presupuesto los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda.

Por su parte, la CGR es un órgano constitucional, auxiliar de la

8. Según reforma incluida en la Ley No. 8131, de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, se modifica el Artículo 18 de la Ley No. 7428 del 7 de setiembre de 1994, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

9. En el Artículo 45 de la citada ley, sobre Presupuestos Extraordinarios y Modificaciones, quedan reservados a la Asamblea Legislativa: a) los movimientos que afecten el monto total del presupuesto; b) los que conlleven un aumento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital; c) las transferencias entre programas presupuestarios; d) los que afecten el monto total de endeudamiento; y, e) las transferencias entre servicios no personales y servicios personales.

Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. El Artículo 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece los deberes y atribuciones de la CGR, éstos son:

- a. Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
- b. Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación.¹⁰
- c. Enviar a la Asamblea Legislativa, cada 1° de mayo, una memoria de movimiento del año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor, y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias, para el mejor manejo de los fondos públicos.
- d. Examinar, fenecer y glosar las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos.

10. El rol de la CGR en la aprobación presupuestaria es clave, ya que aproximadamente el 60% del monto total del presupuesto público, es aprobado por la Contraloría, el resto corresponde al presupuesto de la República que es aprobado por el Congreso Nacional.

11. En este apartado se sigue el documento: "Hacia la Contraloría del Siglo XXI; Principales lineamientos para su modernización". Publicaciones Contraloría General de la República, San José, Costa Rica, 1998.

- e. Las demás que la Constitución o las leyes le asignen.

Asimismo, la Ley Orgánica de la CGR, en el Artículo 1°, señala la rectoría de la Institución en el sistema de fiscalización allí contemplado, y que el legislador de entonces concibió como el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública.

En ese ordenamiento existen dos componentes o subsistemas: (i) el control interno y (ii) el control externo.¹¹

En cuanto al control interno hay que decir que todo jerarca de una institución, órgano o empresa pública tiene la obligación de establecer, mantener y perfeccionar sus sistemas de control interno, los que tienen por finalidad conocer y controlar el buen funcionamiento de la administración a su cargo, tanto en lo que se refiere a la consecución de sus objetivos y metas, como en lo que atañe al buen uso de los fondos públicos bajo su administración.

El control interno, aunque sea responsabilidad de la administración activa, es también un medio de supervisión y, como tal, forma parte del Ordenamiento de Control y Fiscalización de la Hacienda Pública, por lo que le corresponde a la CGR garantizar su legalidad y eficiencia, adecuarlo a este ordenamiento, y subordinarlo al control y fiscalización superior.

En referencia a la relación Poder Ejecutivo-Contraloría General, hay que tener presente que además de las funciones de fiscalización que realiza

la Contraloría sobre la Administración y el Gobierno, las labores de asesoría y capacitación en materia de control y fiscalización, revisten gran importancia para introducir mejoras significativas en la gestión institucional y en los mecanismos de control interno.

En los períodos en que se producen cambios de gobierno se programan charlas y seminarios, con el propósito de lograr mecanismos de inducción y coordinación con los cuadros directivos de las nuevas autoridades gubernamentales.

Otra relación que se establece entre la Administración y la Contraloría, se da a través de las auditorías internas, quienes son las unidades de la Administración encargadas de controlar y evaluar el sistema de control interno, y proponer las medidas correctivas pertinentes, así como de cumplir con las normas técnicas de auditoría y las disposiciones emitidas por la CGR.

Para las entidades que por disposiciones jurídicas vigentes deben someter a aprobación sus presupuestos, se les ha establecido la normativa técnica y las disposiciones que buscan entre otros propósitos, que el presupuesto constituya una verdadera herramienta política y de administra-

ción en el mejor uso de los recursos públicos. En instituciones que por su naturaleza e impacto en el desarrollo del país así lo ameritan, se les da un mayor seguimiento a efecto de buscar que sus actuaciones tengan efectos positivos en la función, que deben desempeñar en el entorno en que se desenvuelven.

En general debe indicarse que en la Ley de la Administración Financiera se plantean una serie de relaciones originadas principalmente en aspectos de naturaleza presupuestaria, y otras que requieren de coordinación con algunas de las Unidades del Ministerio de Hacienda, que integran la organización financiera básica del Estado (Tesorería Nacional, Presupuesto Nacional, Contabilidad Nacional y Proveeduría Nacional).

Algunas de esas relaciones son:

Como órgano financiado a través del Presupuesto de la República, la Contraloría debe preparar y enviar un anteproyecto de presupuesto institucional a la Oficina de Presupuesto, de acuerdo con los lineamientos que ésta defina.¹²

Le corresponde a la Contraloría elaborar un informe sobre la efectividad fiscal de los recursos de los presupuestos ordinarios y extraordinarios.¹³

Recibir de la Dirección General de Presupuesto Nacional, la liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para la que la CGR, efectúe las observaciones y salvedades que estime convenientes. A su vez, la Contraloría

12. Artículos 35 y subsiguientes de la Ley No. 7428 del 7 de setiembre de 1994, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

13. Artículo 32 de la Ley No. 7428 del 7 de setiembre de 1994, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

deberá presentar el 1° de mayo de cada año, el informe respectivo a la Asamblea Legislativa, en el que incorpora lo relacionado con la citada liquidación, y los datos correspondientes a las entidades descentralizadas en el documento denominado Memoria Anual.

Le corresponde a la Dirección General de Presupuesto Nacional, sin perjuicio de la "superior y externa vigilancia de la CGR el control jurídico-contable, económico y financiero del presupuesto". En este campo el Ministerio de Hacienda ha propiciado una serie de cambios, entre los que puede resaltarse un especial esfuerzo hacia la "centralización normativa y descentralización operativa".

La CGR deberá rendir a los órganos parlamentarios y a cada uno de los diputados, los informes que éstos le soliciten, o de oficio los que estime pertinentes, de conformidad a lo que establece el Artículo 22 de su Ley Orgánica, "que deberá instruir sumarios o realizará investigaciones especiales, cuando lo soliciten los órganos parlamentarios de la Asamblea Legislativa o por lo menos cinco diputados". Además en esa misma Ley dice que la Contraloría asesorará a los órganos parlamentarios, y les prestará el personal y la colaboración técnica que requiera, para el ejercicio de sus competencias constitucionales.

También la citada Ley de la CGR establece que este órgano deberá presentar a la Asamblea Legislativa, y enviar a cada uno de los diputados, el 1° de mayo de cada año, un informe

acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones del año anterior, que incluya la exposición de opiniones y sugerencias que considere necesarias para un uso eficiente de los fondos públicos. El Contralor General de la República comparecerá ante la Asamblea Legislativa o ante sus comisiones, siempre que sea requerido, todo de acuerdo con lo estipulado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, el Artículo 40 de la Ley de Administración Financiera establece el envío por parte de la CGR, a más tardar el 30 de setiembre de cada año, de un informe técnico sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional. Por informe entendemos la exposición de datos, causas y circunstancias documentales que rodean a este proyecto. Mientras que la parte técnica se refiere al conjunto de procedimientos de un arte o ciencia, en este caso, la presupuestación.

Es por esto, que este informe, es una especie de dictamen con base en un conocimiento especial, específico e imparcial, mediante el que, los diputados se informan de las ventajas y desventajas de ciertos aspectos del Proyecto de Ley.

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos establece que el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, deben presentar informes sobre la ejecución de los Planes Anuales Operativos y de cumplimiento de metas y objetivos, los que son de dictamen por parte de la CGR. Estos dictámenes deben ser

enviados a la Asamblea Legislativa por medio de la Memoria Anual.

Otro medio de relación entre la Contraloría, el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa es la Memoria Anual. La Constitución Política de la República de Costa Rica, establece en el Artículo 184, inciso c, que la CGR debe:

“Enviar a la Asamblea Legislativa, cada 1° de mayo, una memoria de movimiento del año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias, para el mejor manejo de los fondos públicos.”

Así las cosas, la Memoria Anual se convierte en un medio idóneo para que a través de la valoración que realiza la Contraloría sobre la gestión de las instituciones, éstas obtengan una retroalimentación de tal forma que tiendan a una mejora continua.

Finalmente, mediante la Memoria Anual, la CGR debe valorar el nivel de cumplimiento de la aplicación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de forma indirecta del nivel de eficacia del Plan Nacional de Desarrollo, y de la aplicación de la Ley de Planificación Nacional, con lo que se tiene la potestad legal de evaluar a cada uno de los componentes del Sistema de Administración Financiera y de Planificación Nacional, por lo que, desde la CGR se podrían implementar los mecanismos de “enforcement” para que los entes públicos cumplan con las funciones

asignadas a cada una de ellas en la mencionada normativa.

Por último, la Ley Orgánica de la CGR establece en el Artículo 32, que:

“La Contraloría General deberá presentar a la Asamblea Legislativa un informe acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones del año anterior, que incluya una exposición de opiniones y sugerencias que considere necesarias para un uso eficiente de los fondos públicos, y enviarlo a cada uno de los diputados, el 1° de mayo de cada año.”

Se debe tener presente que la Contraloría está tendiendo hacia el enfoque de fiscalización de segundo piso, modelo que supone, o parte de la premisa que los rectores tienen las capacidades o competencias legales, técnicas e infraestructurales para ejercer la rectoría en su área de influencia, aspecto que tiene como elemento base la cooperación o colaboración que se pueda dar entre los distintos Poderes del Estado, esto sí, respetando siempre el ámbito constitucional de competencias de cada uno de los Poderes.

Conclusiones y recomendaciones

- Es necesario lograr un esquema de mayor comunicación y coordinación entre MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa, particular-

mente con la Comisión de Asuntos Hacendarios, y la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público. Mayor coordinación entre estos entes permitiría vincular el proceso de estudio previo y aprobación presupuestaria con el de evaluación y seguimiento realizado por la Asamblea. Este último se debe constituir en un proceso de retroalimentación para valorar en el tiempo la asignación de los recursos presupuestarios, y posibles modificaciones a partir del grado de cumplimiento de las metas trazadas por las diferentes instituciones y órganos. Para lograr este objetivo, sería necesario replantear la dinámica de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público, en coordinación con MIDEPLAN, para que persiga lograr procesos de evaluación de resultados en la consecución de las metas planteadas de las instituciones fiscalizadas, y trasladar a la Comisión de Asuntos Hacendarios esta información para que sea tomada en cuenta en las modificaciones que soliciten las diferentes instituciones.

- En países como Costa Rica, con importantes restricciones fiscales y rigidez estructural que limitan la discrecionalidad en la asignación del gasto, resulta imprescindible fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración entre los Poderes

del Estado, orientado a lograr un efectivo Sistema Integrado de Administración Financiera que permita incrementar la eficiencia y la eficacia en el uso y asignación de los recursos, en cumplimiento de las disposiciones establecidas en la legislación costarricense.

- El Congreso debe tener presente que sus facultades constitucionales tienen que ejercerse dentro del marco de los procesos de planificación y asignación racional de los recursos. Imprescindible es lograr aquellos mecanismos de coordinación efectivos con las instancias competentes, a manera de garantizar que las modificaciones realizadas en el Congreso no generen desequilibrios, y consecuentemente efectos negativos en los logros de las metas planteadas que de darse, indicarían un uso ineficaz de los recursos públicos.
- La existencia de varias fracciones políticas en el Congreso en el período constitucional 2002-2006, donde el partido de gobierno no cuenta con una mayoría significativa para influir en las principales decisiones, en este caso presupuestarias, obliga a que la información remitida por el Poder Ejecutivo sea fluida, transparente y contundente. Una mayor definición y fluidez de esa información permite aclarar cuáles son las prioridades de gobierno en materia de políticas públicas, y establecer

claramente cómo se reflejan en la asignación presupuestaria para lograr negociar sobre las políticas generales, y no incurrir en cambios de destino de partidas presupuestarias en perjuicio de la integridad del logro de los planes estratégicos nacionales.

- Una mayor definición y fluidez de la información por parte del Poder Ejecutivo, también llamaría a consolidar mecanismos institucionales para una mayor concertación del presupuesto, no únicamente pactado con las fuerzas políticas representadas en el Congreso, sino con las mismas organizaciones de la sociedad civil, legitimándose nacionalmente, con lo que las posibilidades de que en el Congreso se realicen modificaciones a este proyecto serían menores. Es decir, el Congreso debe reflejar más los intereses de los diferentes grupos y segmentos sociales de la sociedad civil. Si se logra un sistema de acuerdo social sobre las políticas a ejecutar, y consecuentemente en la asignación del gasto, no solo se facilitarían la rendición de cuentas ("Accountability"), sino que también se generaría la legitimidad necesaria para la implementación misma del presupuesto.
- Es necesario continuar con la implementación de la Caja Única en las entidades que conforman el Gobierno de la República, incluyendo los Poderes de la República, ya que este principio

constitucional es compatible con sus competencias constitucionales y legales de independencia de criterio, funcional y administración, abandonando orientaciones y metodologías tradicionales en la gestión financiera, para dar paso a una modernización del sistema, que garantice la administración racional de los recursos estatales mediante la adopción de un nuevo planteamiento jurídico conceptual y operacional; que se fundamenta en la teoría general de sistemas, la que considera que la Administración Financiera del Estado es un microsistema operante en la administración pública, la que está conformada a su vez por subsistemas interrelacionados, cuyo fundamento se encuentra sustentado en nuestra Constitución Política, y en las distintas normas que integran el ordenamiento jurídico administrativo nacional.

- Con la promulgación de la Ley N° 8131, de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, se han establecido instancias de coordinación entre los Poderes de la República y el Ministerio de Hacienda, a través de los órganos rectores que conforman el Sistema de Administración Financiera. Es necesario que cada rectoría asuma las responsabilidades de su competencia, para que se fortalezcan los vínculos con los Poderes del

Estado, en aras de que el uso de los recursos públicos se realice según los principios de economía, eficiencia y eficacia, lo que contribuye a ampliar la transpa-

rencia en el uso de fondos públicos, condición necesaria para implantar la cultura de rendición de cuentas y el combate a la corrupción

◇

Los órganos de fiscalización superior frente al gasto público*

Rafael A. Chinchilla F.**

ABORDA VIEJAS PROBLEMÁTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LAS QUE UNIDAS A LAS NUEVAS CIRCUNSTANCIAS DEL ENTORNO SOCIAL, DETERMINAN LOS DESAFÍOS DE LAS INSTITUCIONES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y SU ROL EN CUANTO AL CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, EN EL MARCO DE LAS DEMOCRACIAS MODERNAS.

El caso de Costa Rica

Gracias a la visión de estadistas que vieron en la educación la principal fuente de desarrollo, poco tiempo después de que se declarara nuestra independencia, así como a la acción sostenida por el Estado en gran parte

de los últimos 50 años, nos pusimos a la cabeza de muchas naciones en el desarrollo de nuestras libertades, de las instituciones democráticas, en educación, infraestructura, salud, electricidad, telecomunicaciones. Y logramos todo eso a pesar del desperdicio de recursos que se ha venido dando; y también de muchas corruptelas.

* Documento presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 28 de julio al 1° de agosto del 2003, y organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

** Excontralor General de la República de Costa Rica.

Lamentablemente, hay nubarrones que preocupan. Viejos problemas en la administración pública, a los que se hará referencia en parte, unidos a nuevas circunstancias, dificultan hacer frente, de manera eficaz, a los problemas sociales, los que no son ajenos al resto de las naciones, que siguen acumulando tensiones que afectan a grandes sectores de la población.

Los eternamente marginados no pueden seguir viviendo pendientes de un futuro tan incierto.

Y por solidaridad eso no debe ser. Estamos cargando de dinamita nuestras sociedades, generando más inconformidades, más violencia, más alejamiento. Estamos viviendo democracias deficitarias, ineficientes e ineficaces.

Planificación y presupuestos

Hay herramientas de administración que no se deben dejar de aplicar. En todos nuestros países se han adoptado, desde hace muchos años, leyes sobre las mismas, las que se viven violando. No hay cultura de respeto a todo tipo de legislación. No hay conciencia sobre la trascendencia del derecho. Y si su cumplimiento depende de políticos y administradores de lo público, el asunto es peor, porque la ley señala rutas, caminos, que no permiten el uso abusivo, irregular o corrupto, de los fondos.

Presupuestos que no responden a planificación; ni a programas con metas y objetivos realistas, evaluables, conducen a gastar sin rumbo, sin direccionar a lo prioritario, a lo que es de interés social, es despilfarrar los recursos.

Gastar así impide el uso eficiente y eficaz de los cuantiosos recursos que maneja el Estado. Y no nos podemos seguir dando el lujo de despilfarrar.

El macrodesorden a que conducen los presupuestos originados en ocurrencias, facilita las ilegalidades, las inmoralidades.

Hay demasiados negocios, camuflados de "legalidad", con todas las apariencias de corrección, que en el fondo, los inspiró un interés particular, el deseo de hacer un negocio privado con dineros públicos.

Abundan las negociaciones, aparentemente "limpias", que nacieron con vicios o corruptelas, sin responder a resultados de la planificación, que pasan desapercibidas o que "el mismo sistema", en manos de débiles, ingenuos, o corruptos, permite ejecutar.

Por ello, se considera importante poner especial atención a la toma de decisiones sobre gasto, en la misma fuente en que se adoptan, no cuando ya todo está ejecutado.

El no darle a la planificación la importancia que tiene, a la hora de orientar las decisiones, impide que hayan políticas eficientes, eficaces, de mediano o de largo plazo.

En los acuerdos iniciales, los que marcan el destino del gasto, son el origen de buena parte de los males atribuibles a la gestión pública.

Mi experiencia es que a esto no se le da la debida atención, aquí y fuera de nuestras fronteras. He visto programas o proyectos, maquillados de "interés público", que han terminado en verdaderas estafas para el país. Grandes negocios de políticos-empresarios. En muchos casos ni siquiera les preocupó el maquillaje.

En algunos de esos negocios tuve la gran satisfacción de intervenir antes de que se ejecutaran, y logré

paralizarlos pero esto no siempre es posible. Generalmente, los malos negocios se descubren cuando ya no hay nada que hacer. Y de estos vi muchos también.

Un control oportuno, sobre los acuerdos o decisiones de gasto o inversión, es a lo que se debe aspirar.

La Asamblea Legislativa de Costa Rica, y me atrevo a decir que lo mismo ocurre con la gran mayoría de los Parlamentos, autoriza el gran gasto del gobierno sin hacer un análisis de fondo tendente a determinar la procedencia de los programas, los estudios de respaldo y si son susceptibles de ser evaluados.

Posiblemente han sido informados de que en nuestro país se da la situación excepcional de que el Congreso no aprueba todos los presupuestos del sector público. Solo los del Gobierno Central que comprende, básicamente, la Presidencia y sus Ministerios, la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones; los presupuestos de lo que llamamos instituciones autónomas y municipalidades, los aprueba la Contraloría General de la República, CGR.

Actualmente, se tramita una reforma a la Constitución Política para poner en manos de la Asamblea Legislativa la aprobación de todos los presupuestos.

Les confieso que no estoy de acuerdo con esa reforma. En más de 50 años que tiene de vida nuestra Constitución, fue promulgada en 1949, los gobiernos han gastado sin

el control político que debe ejercer el Parlamento.

Con variantes intrascendentes, y en ocasiones muy graves, los presupuestos salen como los envían los gobiernos, o peor aun. Es más, parte del enorme déficit fiscal es responsabilidad directa de los diputados.

Los llamados representantes populares no tienen conciencia de la importancia del presupuesto como herramienta de desarrollo social. Su óptica es muy localista y se refleja en la búsqueda de obras para su comunidad; no hay visión nacional.

Y las sociedades tampoco tienen conciencia sobre el tema; no existen mecanismos para ejercer un control eficaz sobre este aspecto.

Un país que no pone la debida atención a la toma de decisiones políticas (sobre gasto e inversión), no solucionará sus problemas. No hay recursos que soporten el despilfarro; siempre habrá necesidad de más, y más impuestos porque el Estado termina consumiendo todo.

A través del tiempo, se han dado aciertos en la acción estatal. Nosotros podemos exhibir mucho en esto. Hemos tenido instituciones y programas realmente valiosos, pero aun en estos casos, se ha dado cierto grado de desperdicio por mala elaboración de los presupuestos, y hasta por deficiente administración.

El manejo eficiente y eficaz de recursos, demanda más rigor a la hora de planificar y elaborar los presupuestos.

Abundan las decisiones fundadas en ocurrencias, en ideas no basadas en diagnósticos. Los dineros así gastados no pueden generar beneficios sociales.

El control interno

Si la ausencia de planificación es grave, la falta de controles eficaces, empeora las cosas. La administración pública es un arca abierta que facilita aun más irregularidades.

La ejecución de los presupuestos, aunque no sean muy bien elaborados, demanda la existencia de controles adecuados.

La experiencia me ha enseñado que los políticos y los administradores de lo público, aquí y en todo lado, no tienen ninguna pasión por los controles. Por el contrario, existe mal ambiente hacia ellos.

Conviene decir que en materia de controles, abundan los anacronismos, las rutinas repetitivas y sin sentido, los trámites engorrosos, las pérdidas de tiempo; esto ha contribuido, en parte, a desprestigiar el concepto. Frente a esta realidad, los administradores no actúan responsablemente, revisándolos. No se interesan por mejorarlos.

Es más, en nuestro país, la tendencia es eliminar controles. A pesar de los grandes escándalos provocados por el mal manejo de los fondos públicos, y del incremento de la corrupción, se busca "agilizar" y con ello generar más riesgos.

Existe la creencia de que hay que soltar amarras, liberalizar a ciertas entidades de la aplicación de las leyes, principalmente en materia de contratación. Se considera que el ejercicio de ciertas facultades por parte de la CGR enerva la gestión administrativa.

Después de los escándalos públicos que he visto en tantos años, estoy convencido de que se está en una posición gravemente equivocada.

Se tiene muy mala memoria. Se han olvidado las grandes estafas y decepciones que ha sufrido el país en los últimos 25 años, para no ir más allá.

Hay un principio universalmente aceptado: los funcionarios públicos no deben actuar sin leyes que les marquen la cancha. Es lo que conocemos como el principio de legalidad.

No se pueden administrar fondos públicos como si se tratara de recursos privados.

Los frecuentes escándalos financieros, no solo frustran la búsqueda de soluciones, sino que causan un irreparable daño a las democracias, pues la gente deja de creer en el sistema o los aleja aun más, cuando de por sí no creen en partidos ni en políticos.

Indiscutiblemente, hay leyes malas que son camisas de fuerza que, en muchas ocasiones, frenan injustificadamente la marcha de las instituciones, pero la solución no es dar manos libres, sino introducir las reformas aconsejables.

Hace poco más de 20 años, no existía en el país un conjunto de normas sobre control interno. Cada quien hacía lo que le pareciera.

Tampoco teníamos reglas claras sobre el ejercicio de la auditoría pública. Había un concepto erróneo sobre el papel de los auditores internos. Las oficinas de auditoría se dedicaban, esencialmente a cumplir funciones de línea de la administración incluyendo refrendos, visados, autorizaciones; todas propias del control previo. No se diferenciaban en nada de otras dependencias administrativas.

La CGR elaboró entonces Normas Técnicas de Auditoría y de Control Interno.

En mayo de 1982, se publicó uno de estos Manuales con una presentación en la que se menciona, entre otras cosas:

“El trabajo de la Contraloría, en toda su historia, ha puesto en evidencia el carácter repetitivo de ciertas fallas administrativas, y el origen de muchos problemas principales que se atribuyen a la administración; esa misma experiencia ha demostrado la vital importancia que tienen las acciones de control interno. Sin un control interno eficiente, no es posible lograr el orden necesario para ejercer la función pública; sin controles internos adecuados, es imposible evitar el desperdicio, la ineficiencia y la desviación de los recursos; sin control interno adecuado no es

posible una acción política eficaz.” (Diario oficial La Gaceta del 31 de mayo de 1982).

El concepto de control interno ha venido evolucionando. El que rige oficialmente, emitido por la CGR en su último Manual de mayo del 2002, expresa:

“La serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa, para proporcionar una seguridad razonable en torno a la consecución de los objetivos de la organización, fundamentalmente en las siguientes categorías: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; b) Confiablez y oportunidad de la información; c) Eficiencia y eficacia de las operaciones; y d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”

Las auditorías internas

Durante muchos años, las llamadas auditorías, en Costa Rica, fueron unas ejecutoras de rutinas administrativas que no se diferenciaban en nada de otras oficinas como la Contabilidad, la Oficina de Personal, etc.

Las propias leyes orgánicas de las instituciones que se crearon a partir de la Constitución Política de 1949, ayudaron a la confusión y contradicción porque de una parte les señalaba ejercer el control sobre la gestión financiera, practicar auditorías, pero a

la vez les imponía obligaciones propias de la administración, (refrendo cheques, revisión planillas, autorizaciones diversas, etc.).

Se puede decir que nosotros, hasta hace poco tiempo, hemos tenido algún ejercicio de la auditoría, en sentido técnico, de parte de estas oficinas.

No obstante, creo que falta mucho para que las oficinas de auditoría cumplan un papel importante en la fiscalización en Costa Rica. Y me atrevo a presumir que lo mismo ocurre en otros países. Es muy difícil, en la realidad, ejercer el control sobre los poderosos jerarcas, señalarles deficiencias, y mucho menos corruptelas.

A partir de 1982, por disposición de la CGR, se relevó a las auditorías de tener que cumplir tareas de la administración, con el propósito de garantizarles independencia para que pudieran hacer investigaciones o trabajos propios de una auditoría. Además, se les asigna velar por la eficiencia de los controles internos vigentes.

Recientemente, mediante Ley 8292 del 31 de julio del 2002, se promulgó la Ley General de Control Interno. Es una normativa muy importante sobre la que aun no se puede hablar en cuanto a su aplicación, pero indudablemente es un valioso instrumento.

De conformidad con el Artículo 22 de la Ley aludida, compete a la auditoría interna:

- Realizar auditorías o estudios.
- Verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema

de control interno, y proponer las medidas correctivas.

- Comprobar que la administración tome las medidas de control interno señaladas en la Ley.
- Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende, y advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones.
- Autorizar los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia.
- Preparar planes de trabajo.
- Elaborar un informe anual de la ejecución del plan de trabajo y del estado de sus recomendaciones, así como las de la CGR, y los despachos de contadores públicos.
- Mantener actualizado el reglamento de organización y funcionamiento de la auditoría.

Advierto que lo anterior corresponde a un resumen; para tener la relación exacta, debe consultarse el texto de la Ley.

He dedicado algún tiempo a las auditorías internas, porque considero que están llamadas a jugar un papel importante en el mejoramiento del gasto público que, lamentablemente, no han cumplido, con algunas excepciones.

Para destacar la trascendencia que siempre le he dado al control

interno, y consecuentemente al cargo de Jefe o Director de la Auditoría, quiero señalar que hace 25 años incorporé, por primera vez en nuestra legislación, una norma que prohibía despedir a dichos funcionarios sin contar previamente con un dictamen afirmativo de la CGR. Lo hice mediante un decreto ejecutivo que yo mismo redacté y presenté al Presidente de la República.

Se daban muchos abusos, los Auditores Jefes que cumplían con su deber, eran separados del cargo. Mi idea fue incorporada a sucesivas leyes, y hoy la inamovilidad de los jefes de la auditoría, se encuentra consolidada en la Ley Orgánica de la Contraloría dictada en 1994 (Artículo 15), y en la Ley General de Control Interno (Artículo 31).

Evaluación y rendición de cuentas

La evaluación es una herramienta de enorme importancia en la gestión pública, pero muy poco aplicada. Solo mediante su sistemática aplicación, se puede medir, valorar o confrontar lo hecho con lo prometido o proyectado. Es la única vía que pueden usar los administradores para retroalimentarse, para hacer correcciones en la gestión.

Nosotros la tenemos establecida, por ley, desde hace más de 30 años. No obstante, solo desde hace siete u ocho años se viene haciendo algún tipo de evaluación sobre unos pocos programas. Estamos muy lejos

de poder decir, responsablemente, que evaluamos el gasto.

Menciono esta figura porque la considero fundamental para el mejoramiento del control. Por otra parte, la evaluación está muy ligada a la rendición de cuentas, concepto que está de moda en Costa Rica.

El decirle al país cómo se gastan los dineros públicos, de manera seria, es una forma de mejorar la democracia y generar credibilidad. Aquí se viene hablando de la rendición de cuentas desde hace muy poco tiempo, y hasta se reformó la Constitución Política, agregando también la evaluación, quedando la norma de la siguiente manera:

“Artículo 11. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone, y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La administración pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas, opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”(Así refor-

mado por Ley 8003 del 8 de junio del 2000).

La verdadera rendición de cuentas, no los discursos políticos que escuchamos con tanta frecuencia, exige, como etapas previas, la existencia de presupuestos con metas y objetivos susceptibles de ser medidos, de ser comparados contra lo proyectado. No es cuestión de hacer unas listas de cosas hechas.

Para hacer evaluaciones que den sustento a una rendición de cuentas, es imprescindible la existencia de información confiable, oportuna, algo que no abunda en las oficinas públicas. Las contabilidades no fueron diseñadas para ello.

Para evaluar, es necesario contar con analistas expertos e independientes, ajenos a las presiones.

En fin, debe ser una aspiración llegar algún día a cumplir con la ley, y disponer de verdaderas rendiciones de cuentas.

La corrupción

No puedo dejar de referirme a un aspecto que está afectando la credibilidad de nuestros pueblos, que es la corrupción que invade todas las haciendas públicas latinoamericanas.

Es un problema de complejas raíces y causas cuya solución no debemos confiar solo a reformas legales. Abundan las leyes, al menos en Costa Rica. Lo que falta es voluntad de aplicarlas.

El materialismo que nos invade, ha venido conformando sociedades permisivas que facilitan las conductas delictivas.

La violación de los regímenes legales que regulan la Hacienda Pública, a que he hecho rápida referencia, contribuye, en gran medida, a posibilitar la acción de los delincuentes de cuello blanco.

Si al tomar decisiones de gasto, o inversión, no se piensa en los altos intereses de la sociedad, y se hacen a un lado los controles o las reglas que deben regir la selección de los mejores contratistas; o los auditores, internos y externos, se hacen de la vista gorda, etc., etc., se están abriendo las puertas a los corruptos.

Hay que insistir en la importancia de que se apliquen las normas establecidas para administrar los fondos públicos.

Síntesis

Mejorar la administración de los fondos públicos debe ser una preocupación constante. Y para quienes, de una u otra forma estamos vinculados con las diversas instancias que tienen que ver con el tema, la preocupación debe convertirse en un deber.

No podemos seguir indiferentes ante la miseria que rodea nuestros pueblos, las carencias de servicios públicos básicos, y la falta de oportunidades para vivir con dignidad mientras se dilapidan los recursos, por la pésima administración o por la creciente corrupción.

La democracia no debe ser un mero concepto para la exportación, sino un instrumento de participación efectiva de los pueblos en su destino.

En todos estos años de ir y venir, oír y ver, he visto Contralorías y Tribunales de Cuentas, como se llamen, que forman parte de las anacrónicas oficinas que gastan y gastan. Muchas de ellas no se diferencian en nada de las máquinas tragamonedas en que se ha convertido el Estado. Muchas de estas oficinas llamadas a controlar, no aportan mayor cosa al mejoramiento del uso de los recursos.

Algunas, por formar parte del clientelismo político que prevalece en muchos países, son instrumentos muy eficaces de la corrupción política.

Pienso que debemos aspirar a que las entidades de fiscalización superior, como se les suele llamar, focalicen su gestión en aspectos de gran fondo como los que he señalado.

Deben dejar de ser arrastradas por las pequeñas cosas que abundan, o de ser usadas por los intereses políticos, y dedicar lo mejor de sus esfuerzos a lo trascendental.

Tienen que procurar ser independientes, y no meros instrumentos al servicio de los políticos. Solamente así, el control fiscal superior podrá cumplir su elevada misión de velar por el uso eficiente y eficaz de los dineros, destinados a satisfacer las grandes carencias que tienen nuestros pueblos

◇

La Tesorería General de la República de Panamá como componente en el contexto de la relación

Delegación de Panamá**

interpoderes*

DESCRIBE ANALÍTICAMENTE EL TEMA DE LA TESORERÍA EN PANAMÁ COMO COMPONENTE DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE PANAMÁ, SIAFPA, Y HACE UN DIAGNÓSTICO COMPARATIVO CON EL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN Y AUDITORÍA FINANCIERA, SIGAF DE COSTA RICA, EN EL CONTEXTO DE LA RELACION INTERPODERES; OBSERVÁNDOSE CIERTOS PROBLEMAS Y DEFICIENCIAS.

Marco teórico e histórico sobre los SIAF's con énfasis en el Subsistema de Tesorería

Marco conceptual de los SIAF's

Los Sistemas Integrados de Administración Financiera, SIAF's, son sumamente importantes en la administración pública, ya que a través de ellos, los Poderes del Estado,

como representantes del pueblo, pueden darle seguimiento al origen y destino de los recursos públicos con los que el Estado les brinda los servicios, y sobre los que los funcionarios que están al frente de estos poderes deben rendir cuentas a la ciudadanía, que es el soberano último del poder.

Los SIAF's son instrumentos de corto, mediano y largo plazo por medio de los que los gobiernos toman decisiones y ejecutan acciones y políticas

* Informe final presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 19 al 23 de julio del 2004, y

organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

** Merino Ábrego Rodríguez, Asamblea Legislativa; Dubia Guardia de Oliveros, María del C. Velásquez, Ministerio de Economía y Finanzas; Rafael Fairclough, Contraloría General de la República.

públicas, con amplio impacto sobre la población.

Las finanzas públicas constituyen la parte más esencial para el cumplimiento de los planes de gobierno, lo que se reafirma actualmente con las nuevas tendencias hacia el manejo sano, eficiente y transparente de las finanzas públicas, que también tiene sus efectos en el manejo estable de las grandes variables macroeconómicas de cualquier país.

Los SIAF's forman parte de la administración pública, particularmente en la gestión de recursos financieros como uno de los sistemas administrativos del sector público. Se podría definir 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. Consecuentemente, son componentes del SIAF los siguientes Subsistemas: Presupuesto, Tesorería, Crédito y Deuda Pública y Contabilidad.

Estos componentes cuentan con sus correspondientes controles internos y, todos ellos, en sus distintos momentos, se encargan de prever e informar respecto a los recursos financieros públicos. Cada uno de ellos funciona a base de insumos que se procesan y producen flujos de información, que confluyen a las instancias gerenciales para respaldar el proceso decisorio, es decir, los componentes del SIAF están ligados entre sí, formando una unidad conceptual en virtud del fin único que a todos engloba.

La previsión que contempla el presupuesto cuando se ejecuta, se traduce en rentas y gastos que registra e informa la contabilidad y afecta al crédito público, cuyas incidencias son nuevamente objeto de registro e informe.

El diseño conceptual, los cambios o modificaciones de los elementos de la administración pública, cuando obedecen a concepciones racionales, se prevén y ejecutan mirando el conjunto de lo financiero, y dentro de las políticas gubernamentales del Estado. Las desviaciones que se producen en uno o varios de sus subsistemas afectan al conjunto de la administración financiera y, simultáneamente, la modificación de las políticas gubernamentales incide en las partes o elementos de aquella.

El SIAF comprende la totalidad de las rentas y de los gastos públicos, cualesquiera sean su naturaleza, origen o destino. Por tanto, abarca rentas y gastos de todas las instituciones del sector público, sean éstas del Gobierno Central, descentralizadas, autónomas, empresas públicas, financieras, y del régimen regional y seccional. Característica principal del SIAF en el ámbito descrito, es la centralización normativa y la descentralización operativa.

Subsistema de Tesorería

Tiene por finalidad determinar la cuantía de los ingresos tributarios y no tributarios; recaudarlos en el momento de su exigibilidad; pagar a su vencimiento las obligaciones contraídas por

la percepción de bienes y servicios en el sector público; y, recibir, custodiar y, en su caso, negociar los títulos valores y documentos de obligación de propiedad del Estado.

También es objeto de diversas connotaciones que han variado a través del tiempo, y que le atribuyen desde la sola administración y cobro de caja, hasta la administración de ésta, la de las rentas tributarias y no tributarias, y del crédito público; la distribución de los recursos financieros a órdenes de las instituciones públicas; y, el pago que éstas hacen por los bienes y servicios recibidos, de conformidad con sus respectivos presupuestos.

La programación antecede como requisito a la ejecución de caja; una y otra están subordinadas al principio de unidad, como principal característica de la Tesorería; vinculan a ésta con el presupuesto, el crédito público y la contabilidad. La operatividad del Subsistema de Tesorería, la celeridad de los procedimientos, y la responsabilidad institucional exigen descentralizar los pagos, al máximo posible, en cada entidad u organismo del sector público, reduciendo al mínimo el número de cuentas bancarias.

Su ámbito cubre a todas las instituciones, entidades y organismos que integran el sector público.

Entre sus características se tienen: la unidad de caja y mínimo de cuentas corrientes; la operatividad del Subsistema; la celeridad procedimental; y la responsabilidad institucional exigen descentralizar los pagos en cada entidad del sector público.

Marco histórico; SIAFFPA y Tesorería en Panamá

Este módulo nace inmerso dentro del SIAFFPA en una coordinación conjunta entre los Ministerios de Planificación y Política Económica y de Hacienda y Tesoro (actualmente fusionados en el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, desde 1999). La Contraloría General de la República, con la colaboración de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID/PANAMÁ), iniciaron en 1992, la ejecución del Proyecto de Reforma Administrativa Financiera, RAF, la que tenía como objetivo el establecer y desarrollar un sistema de administración financiera del Estado, y promover la responsabilidad de los funcionarios públicos en el manejo de sus recursos.

En 1998, se inicia la implementación en su fase piloto del SIAFFPA en los órganos rectores Contraloría General de la República, MEF, además de algunas entidades del Gobierno Central para adquirir la experiencia y desarrollar la metodología necesaria para las siguientes implementaciones.

La Contraloría General de la República fue la encargada de implementar este SIAF; posteriormente se le transfiere esta responsabilidad al MEF. En este sentido se enmarca una vinculación entre ambas entidades puesto que compartirán toda la información fiscal, presupuestaria, financiera y estadística del sector público, incluyendo la procesada a través del SIAFFPA. Los módulos con los que maneja y opera el Ejecutivo el

SIAFPA, son los siguientes: Contabilidad Gubernamental, Presupuesto, Crédito y Deuda Pública, Tesorería y Gestión de los Ingresos.

El SIAFPA se adopta mediante el Decreto Ejecutivo N° 28 del 4 de febrero del 2000, como el sistema oficial de registro de la información financiera y presupuestaria del Estado panameño. Es importante señalar que la Tesorería fue administrada por la Contraloría General de la República durante todo este proceso, y es mediante el Decreto de Ley No. 6 de julio de 1997 que se crea la Dirección General de Tesorería, la que es regulada por el Decreto Ejecutivo No. 58 del 18 de mayo de 1998, actividad que fue transferida gradualmente durante 1997 y 1998.

Observaciones sobre el Subsistema de Tesorería de Costa Rica

La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de recaudación de las rentas del Estado costarricense. Es la única oficina nacional que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado, y recibir las cantidades que a título de rentas ingresan a sus arcas.

Esta dependencia pública forma parte del Ministerio de Hacienda, y está a cargo de un Tesorero Nacional y un Subtesorero, quienes son nombrados en Consejo de Gobierno, por cuatro años, que es el período constitucional para cambios de gobierno en la República de Costa Rica.

Entre las generalidades que se observaron en la Tesorería Nacional, se puede decir que ésta cuenta con un conjunto de órganos que participan en ella, entre los que se encuentran las normas y los procedimientos utilizados en la percepción, el seguimiento y control de los recursos financieros del Tesoro Público, y en los pagos de las obligaciones contraídas de conformidad con la ley de presupuesto, así como la administración y custodia de los dineros y valores que se generen.

En el Artículo 61 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuesto Público de Costa Rica, se establecen los objetivos de la Tesorería, los que son:

- Mantener al menor costo posible la liquidez necesaria, para cumplir oportunamente los compromisos financieros de la ejecución del Presupuesto de la República.
- Propiciar la recaudación adecuada de los ingresos correspondientes al Tesoro Público.
- Realizar, de manera eficiente y eficaz, los pagos que correspondan.
- Administrar la liquidez del Gobierno de la República en procura del mayor beneficio de las finanzas públicas.
- Mantener al día el servicio de la deuda pública.

La Tesorería Nacional de Costa Rica, según la Ley No. 8131, tiene las siguientes atribuciones:

- Elaborar, con la Dirección de Presupuesto Nacional, la programación financiera de la ejecución del presupuesto nacional.
- Preparar el flujo de fondos y administrar el Sistema de Caja Única, efectuar las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda del Tesoro y darles seguimiento.
- Procurar el rendimiento óptimo de los recursos financieros del tesoro público y emitir letras del Tesoro.
- Custodiar los títulos y valores del Gobierno de la República o de terceros que se pongan a su cargo; para esto, podrá contratar entidades especializadas en prestar estos servicios, de conformidad con la Ley de Contratación Administrativa, y la reglamentación que se emita sobre este particular.
- Velar por la percepción adecuada de las rentas recibidas por los cajeros auxiliares autorizados para tal efecto.
- Establecer, en coordinación con la Contraloría General de la República, los requerimientos de información y procedimientos que deberán atender las entidades públicas y privadas, para recibir transferencias de recursos de la Administración Central, para asegurarse de que se realicen de acuerdo con la ley y los reglamentos.
- Autorizar el uso de cajas chicas en las dependencias de la Administración Central para gastos menores, conforme a la reglamentación que se dictará para el efecto.
- Proponer su propia organización, la que se determinará y regulará mediante reglamento.
- Definir los procedimientos de emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República.
- Los demás deberes y las atribuciones que le asignen la Constitución, la Ley o los reglamentos.

Comparación entre los Subsistemas de Tesorería de Costa Rica y Panamá

En este punto, se describirán los aspectos relevantes y comparativos de las Tesorerías de Costa Rica y Panamá, en cuanto a antecedentes de su creación, diagnóstico al momento de su fundación, base legal y funciones generales que ejercen las Tesorerías.

Antecedentes

Ambos países se iniciaron en este módulo en 1997. Sin embargo, los trabajos conducentes al establecimiento de un Subsistema de Tesorería en Panamá datan desde octubre de 1993, con el Proyecto de Reforma de la Administración Financiera, RAF.

Para los dos es el módulo mas importante puesto que es la columna vertebral del SIAF, y define la utilización de los fondos presupuestarios, partiendo de que los mismos están líquidos en la Tesorería para su uso mediante todo el Sistema.

Diagnóstico de la situación antes de la creación del Subsistema

La situación inicial de la Tesorería en Costa Rica era la siguiente:

- Modelo organizativo disperso, competencias fragmentadas y compartidas.
- Deficiente coordinación de la política presupuestaria y de la aplicación del presupuesto por programas.
- Inexistencia de evaluación de la gestión.
- Concepción centralista del proceso de ejecución.
- Débil programación de caja.
- Rigideces para la aplicación del gasto.
- Sistema obsoleto de pagos.
- Proceso de contratación muy lento.
- Superposición de las tareas de control.

En cuanto a la República de Panamá, las características que presentaba como diagnóstico en el área de tesorería nacional en 1994, antes de su creación, según un informe de la

Contraloría General de la República, era la siguiente:

- Discrepancias serias entre las disposiciones legales referentes a Tesorería, la realidad de la organización administrativa y la distribución efectiva de facultades entre las instituciones participantes, lo que conducía a abusos de autoridad y duplicación de funciones, con arbitrariedad en la priorización de los pagos.
- Dispersión de las responsabilidades de gestión de Tesorería entre varias instituciones, y falta de coordinación entre las mismas.
- Ausencia de programación del flujo de caja gubernamental, concentrándose la gestión financiera en la fiscalización de los gastos, más que en la proyección y maximización de los ingresos, y/o la administración integral de la tesorería gubernamental.
- Confusión administrativa respecto a los aspectos presupuestarios y los financieros de la gestión de Tesorería, prevaleciendo los primeros y descuidando los aspectos administrativos del flujo de caja efectivo.
- Lagunas legales, reglamentarias y de política financiera respecto de la aplicación del rendimiento de las inversiones de tesorería, que realiza el Banco Nacional de Panamá de los fondos públicos.
- Concentración de facultades contables, de tesorería, de paga-

duría y de auditoría bajo una sola línea de autoridad (Contraloría General de la República). También intervenían en la función de Tesorería en menor medida, el Banco Nacional de Panamá, el Ministerio de Hacienda y Tesoro y el Ministerio de Planificación y Política Económica.

En razón de lo anterior, y dentro del contexto de la implementación del Programa de Reforma de la Administración Financiera, RAF, convenio suscrito entre la República de Panamá y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, en 1992, se creó en 1997 la Dirección General de Tesorería en el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Vale mencionar que mediante la Ley No. 97 de 1998, se fusionó el Ministerio de Hacienda y Tesoro y el Ministerio de Planificación y Política Económica creando el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF; sin embargo, dado que no existía la debida comunicación entre las dos entidades al momento de equilibrar los gastos con los ingresos, al realizar la transferencia del sistema al MEF como lo establecía la Ley, existió mucha confusión en su manejo por ser un sistema innovador en esta entidad.

Base legal

Es importante analizar algunos aspectos de los fundamentos legales que rigen en ambos países en lo referente a la Caja Única.

- *Costa Rica*

La Constitución Política dedica el Capítulo III del Título XXIII a la Tesorería, y particularmente, el Artículo 185 dice textualmente:

“La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales.”

Igualmente cabe destacar la Ley No. 8131 del 18 de setiembre del 2001, denominada Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que desarrolla desde los Artículos 58 hasta el 77, la base normativa del Subsistema de Tesorería de la República de Costa Rica, la que contiene aspectos relativos a la Tesorería tales como: definición, objetivos, órgano rector, atribuciones, contratos, caja única, cuentas para manejar recursos del crédito externo, desconcentración de pagos, etc., entre otros tópicos.

- *Panamá*

La Constitución Política no desarrolla en forma particular el tema de la Tesorería Nacional como lo hace la de Costa Rica. En la República de Panamá es el Código Fiscal, instrumento jurídico que fue adoptado mediante la Ley No. 6 de 1956, el que nos dice en su Artículo 2 que:

“La Hacienda Pública se divide en :

1. Bienes Nacionales
2. Tesoro Nacional.”

Por otra parte, el Artículo 4 del Código Fiscal establece textualmente lo siguiente:

“El Tesoro Nacional se compone del dinero que ingresa al Estado, a cualquier título, y especialmente del producto de lo siguiente:

1. Los bienes nacionales;
2. Los servicios nacionales;
3. Las rentas o impuestos nacionales;
4. Los aprovechamientos y los reintegros;
5. Las operaciones de crédito; y
6. Otros arbitrios fiscales.”

El Libro V del Código Fiscal de Panamá que tiene la denominación de “La Administración y Fiscalización del Tesoro Nacional”, amplía esta materia en tres títulos: “De la Dirección del Tesoro Nacional” (Artículos 1058 al 1102), “Del Presupuesto de Rentas y Gastos” (Artículos 1103 al 1163) y de la Fiscalización del Tesoro Nacional (Artículos 1164 al 1165).

Panamá no cuenta con una Ley Orgánica de Administración Financiera ni con una Ley Orgánica de Presupuesto, así como una ley marco en materia de contratación y negociación de la deuda pública.

El Código Fiscal, en su Libro V, Título III, desarrolla la materia sobre el Presupuesto General del Estado en

unos 60 artículos, pero con la situación de que éstos estaban enmarcados en la Constitución de 1946, la que fue reemplazada por la de 1972 reformada en 1983; es decir, el contenido de esta normativa referente al presupuesto ha quedado desactualizada tomando en cuenta los desarrollos recientes de la administración pública panameña, y la creación de nuevas instituciones y ministerios.

Las Normas Generales de Administración Presupuestaria, contenidas en la Ley No. 66 del 2003, por la que se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2004, en su Artículo 161 establece lo siguiente:

“Todos los ingresos del Gobierno Central deberán consignarse en el Presupuesto, y se depositarán en la cuenta del Tesoro Nacional en el Banco Nacional de Panamá, contra la cual se expedirá toda orden de pago para cubrir los compromisos causados por las autorizaciones de gasto originadas en sus distintas dependencias.

Las Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros se registrarán por el mismo principio de unidad de caja, de conformidad con la autonomía administrativa y financiera dispuesta en su respectiva Ley.

En el caso de ingresos creados por leyes especiales con destino específico, su recaudación y depósito se hará de acuerdo con la presente Norma”.

Funciones generales de la Tesorería en Costa Rica y Panamá

- **Costa Rica**

Es la encargada de recibir todos los depósitos de las distintas entidades del Gobierno Central, con las mismas características de un banco. Las entidades depositan sus dineros en Cuentas de Caja Única, las cuales mantienen en tiempo real el saldo de las cuentas. Los saldos que se mantienen a disposición de la entidad, de conformidad con la Programación Financiera elaborada por ésta. Están a disponibilidad de las instituciones todo un sistema de banca electrónica para la consulta, y procesamiento de la operativa de pagos, siendo uno de los conceptos más importantes.

- **Panamá**

La Unidad Ejecutora emite cheques para pago de obligaciones a favor de terceros. Asimismo, la Tesorería Nacional efectúa pagos directos a terceros por cuenta de la Unidad Ejecutora y ejecuta todos los pagos del Sector Gobierno. Los fondos de las distintas entidades del Gobierno Central son depositados en la Tesorería y manejados desde una cuenta individual.

En efecto, el Decreto de Ley No. 6 de 1997, establece los objetivos de la Dirección de Tesorería en Panamá así:

- Administrar en forma eficaz la liquidez de la caja del Tesoro

Nacional, aplicando principios de eficiencia financiera.

- Velar por la agilización en la recepción de los fondos fiscales, y el pago oportuno de las obligaciones del Gobierno Central.
- Asegurar el óptimo rendimiento de los recursos financieros del Gobierno Central.
- Proveer información confiable y oportuna sobre los ingresos y pagos del Gobierno Central.

Aplicabilidad de lo aprendido sobre el Subsistema de Tesorería en la labor de los pasantes

Asamblea Legislativa de Panamá

Tiene su base legal en la Constitución. Se trata de un organismo integrado por 71 legisladores, cuya función principal es la de discutir y aprobar leyes, la que incluye en materia financiera, aprobar, modificar o derogar los impuestos, tasas y derechos, así como los gastos e inversiones públicas incorporados en el Presupuesto General del Estado, y velar y ejercer el control político sobre la ejecución que realice el Ejecutivo en cuanto a aspectos del manejo de los fondos, y la administración financiera de los recursos públicos. La Asamblea nombra al Contralor General de la República, el que debe ser uno de sus colaboradores en materia de control político sobre el manejo de la administración financiera.

El gobierno ha llevado a cabo avances en cuanto a la implantación de varios módulos que forman parte del sistema de administración financiera, los que unen al Ejecutivo y a la Contraloría General de la República. En setiembre de 1999 y parte del 2000, cuando el SIAFPA, era manejado por la Contraloría General de la República, esta entidad compartió con la Asamblea Legislativa un programa del sistema presupuestario denominado "consolidado", el que proporcionaba a los usuarios de la Asamblea cifras totales de los presupuestos de los ministerios e instituciones incorporados al SIAFPA en ese momento, pero esta información era insuficiente en el detalle, ya que no brindaba cifras de partidas de gastos en forma pormenorizada a los usuarios de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea, ni sobre los ingresos, y debido al manejo de claves de acceso que eran aprobadas por la Contraloría, muchas veces no se podía acceder al Sistema.

En el 2000, el SIAFPA se trasladó en su responsabilidad total y directa al MEF, se perdió contacto con el manejo del sistema por la Asamblea Legislativa, el que no es compartido por el Ejecutivo con la Comisión de Presupuesto de la Asamblea actualmente. Estos módulos son utilizados en su condición de rectores por el MEF y por la Contraloría General de la República; a pesar de que la Asamblea Legislativa, desde el punto de vista legal y del diseño general del SIAFPA, es uno de los órganos rectores del Sistema de Presupuesto.

A la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa no se le ha

integrado en los módulos de Presupuesto, Deuda Pública, Ingresos, Tesorería y Contabilidad, que maneja el Gobierno Central (MEF), y la Contraloría General de la República, lo que no le permite a la Asamblea obtener información primaria para realizar su función de vigilar y fiscalizar o controlar la ejecución de la Ley de Presupuesto General del Estado.

Adicionalmente, la Constitución Política de Panamá establece en el Artículo 155, numeral 8, que una de las funciones administrativas de la Asamblea es la siguiente:

"Examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Ejecutivo le presente, con el concurso de la Contraloría General de la República".

Esta función está asignada en la Asamblea Legislativa a la Comisión Permanente de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica. Este mandato constitucional es el mismo que ha prevalecido desde los inicios de la República de Panamá (1903), y se ha repetido en las cuatro Constituciones Políticas adoptadas, es decir, la de 1904, 1941, 1946 y 1972. Este texto se heredó de la Constitución Colombiana, nación con que estuvimos unidos desde 1821 hasta 1903.

En la práctica esta función de examen y aprobación o deslinde de responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro, no se ha ejercido, por falta de mayor desarrollo de la norma, por desidia política o por negligencia, por falta de cultura de rendi-

ción de cuentas o de transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Tomando en cuenta la situación previa, sería conveniente que esta labor se realice, principalmente cuando todos los años se presenta, examina, discute, modifica, aprueba o rechaza un Proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado, basados en datos que presenta el Ejecutivo, pero que no son verificables y en cierta forma dependen de la "buena fe y credibilidad" que tengan los legisladores o miembros del Parlamento, sobre las presentaciones y sustentaciones que hacen los altos jerarcas y autoridades del Ejecutivo ante el Parlamento.

Órgano Ejecutivo, Ministerio de Economía y Finanzas

En la República de Panamá, el concepto de Tesorería es compartido por varias entidades, entre las que vale mencionar:

- Ministerio de Economía y Finanzas (a través de varias de sus Direcciones Generales), Contraloría General de la República.
- Banco Nacional de Panamá (que no es un banco central propiamente ya que no emite dinero, pero que realiza las funciones de depositario y pagador de los cheques girados por el gobierno). Sin embargo, se destaca que la Ley No. 20 de 1975 "Por la cual se reorganiza el Banco Nacional de Panamá", en su Artículo 8 establece que:

"Las personas jurídicas de derecho público, las empresas mixtas o estatales y los municipios estarán obligados a mantener sus dineros en depósitos en el Banco Nacional de Panamá".

- En este punto se puede decir que las funciones de Tesorería están compartidas entre varias Direcciones tales como: Dirección General de Ingresos, DGI, Dirección General de Tesorería, DGT, Dirección de Crédito Público, DCP, y Dirección de Presupuesto de la Nación, DIPRENA, ya que, por ejemplo: la DGI se encarga principalmente de la recaudación de los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios; por su parte, la DCP es la entidad normativa y ejecutora de la negociación y contratación de empréstitos y la emisión y colocación de títulos valores del gobierno, mientras que la DGT lleva el control de los pagos.
- En el Decreto de Ley No. 6 de 1997, se creó una Comisión Nacional de Tesorería por funcionarios del Ministerio de Hacienda y Tesoro, del Ministerio de Planificación y Política Económica, de la Contraloría General de la República y del Banco Nacional de Panamá; para lo que es conveniente tener en cuenta que los dos primeros ministerios en 1999 se fusionaron en el de Economía y Finanzas. Sin embargo, esta Comisión Nacional de Tesorería, cuya fun-

- ción general era aprobar las políticas y acciones en esta materia, ha sido inoperante en este quinquenio de su existencia.
- Es oportuno indicar que el manejo de la Tesorería en Panamá opera fundamentalmente con los ministerios y dependencias que forman parte del Gobierno Central, no así con la mayor cantidad de entidades del sector descentralizado. A pesar de que existen varias normas que determinan que el Estado trabaje con el concepto de caja única, en la práctica se confrontan deficiencias en este manejo.
 - Cabe resaltar que la República de Panamá aprobó en el 2002, la Ley No. 20 denominada Ley de Reactivación Económica y Responsabilidad Fiscal, donde establece varios parámetros que sirven de base para la gestión financiera del gobierno, entre los que se pueden mencionar:
 - a) Que el déficit del sector público no financiero no sea superior al 2% del PIB.
 - b) Que el nivel de endeudamiento se vaya reduciendo en un plazo de quince años del 83% con respecto al PIB, donde estaba hasta un 50% del PIB.
 - c) Que el Presupuesto General del Estado será registrado en base a caja tanto para los ingresos como para los gastos.
 - d) Que todo lo referente al Crédito Público será normado por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual se reglamentó mediante los Decretos Ejecutivos No. 70 del 21 de junio del 2002 y No. 113 del 28 de noviembre del 2003. En este aspecto, es oportuno indicar que después del arreglo de reestructuración de la deuda panameña en 1996, un poco más del 90% de la misma está a cargo del Gobierno Central y por lo tanto, está bajo la responsabilidad de la Dirección de Crédito Público, es decir, se encuentra bastante centralizada la negociación, contratación y trámites para el pago del servicio de la deuda. Por su parte la Contraloría General de la República también tiene un Departamento de Deuda Pública que lleva el registro y control de esta materia, la que trabaja en coordinación con la Dirección de Crédito Público.
- A manera de acotación, vale indicar que la aplicación de la Ley No. 20 no cuenta con una reglamentación, y ha dejado muchas inconsistencias, es decir, lagunas que han permitido en cierta forma margen a interpretaciones y manipulación por parte de los niveles rectores y políticos del gobierno de turno, lo que ha generado cierta suspicacia, desconfianza e incredulidad por parte del sector privado y de la población en general.

Contraloría General de la República

Participa en la gestión de Tesorería porque su Ley Orgánica establece que debe refrendar todos los actos de manejo de recursos líquidos, bienes y contratos que realice y comprometan al Estado panameño. Igualmente, el Artículo 2 del Decreto de Ley No. 6 de 1997, orgánico de la creación de la Dirección de Tesorería establece que esta entidad debe ejercer sus funciones de control fiscal.

Se propone que los siguientes aspectos fundamentales, puedan ser tomados en cuenta por los beneficios que resultaría para el SIAF, y por ende el módulo de Tesorería Panameño:

- Eliminación del uso de documentos físicos, para adoptar el sistema que utilizan, considerándolo que es beneficioso, debido a que todos los registros viajan electrónicamente, inclusive la parte del pago de los proveedores, planillas, etc., los que son depositados directamente a sus cuentas, que pueden estar ubicadas en cualquier banco minimizando el uso de documentos y ahorrando dinero en compra de ellos para estos fines.
- Todos los ingresos de cada una de las entidades son canalizados a través de una cuenta individual, en donde no se autoriza ningún gasto que no tenga la liquidez financiera.

- Este módulo funciona con las mismas características de un banco, ya que los ingresos son remitidos a la Tesorería y luego son enviados al Banco Central por medio de transferencias electrónicas.

Conclusiones

- La República de Panamá debe emprender un esfuerzo para discutir leyes marcos o cuadros que regulen en forma más precisa y procedimental la administración financiera del Estado, ya que las actuales, como el Código Fiscal, han quedado desfasadas por los cambios surgidos en las tres últimas décadas y otras, que están vigentes, están redactadas en forma tan genérica y dispersa en variados instrumentos jurídicos, los que permiten muchas acciones de interpretación, y por consiguiente, decisiones arbitrarias o inconsultas de los altos jerarcas del Estado. Es completamente razonable que todos los actos relativos a la administración financiera del Estado, se ajusten y estén claramente fundamentados en el principio de legalidad.
- Actualmente este Sistema tiene algunas fallas, como lo son la no coordinación con las distintas entidades para llevar de una forma eficaz el balance de ingresos *versus* gastos desde este módulo, pero todo puede ser

solucionado con la implementación de mecanismos alternos, que ayuden a solucionar estas inconsistencias, producto de los controles no adecuados del módulo.

- La ausencia de ciertas reglamentaciones en materia de manejo financiero, y muy especialmente en la recaudación y destino de los fondos líquidos del sector público, ha permitido ciertas decisiones arbitrarias en materia de pagos y desembolsos por parte del Ministro del ramo, lo que se agrava con la situación de que la Dirección General de Tesorería realiza sus funciones fundamentalmente con los recursos y pagos correspondientes al Gobierno Central.

Recomendaciones

- En cuanto a la Asamblea Legislativa es recomendable aunar esfuerzos para la redacción, presentación, discusión y aprobación de leyes que consoliden y complementen la normativa existente en materia de SIAF's, presupuesto público, deuda pública y crédito público, ya que la República de Panamá no cuenta con esta normativa en forma integrada y coherente.
- Se propone la presentación y sustentación ante los miembros del Parlamento que toman pose-

sión el 1° de setiembre sobre la necesidad de incorporar a la Asamblea Legislativa en los SIAF's, lo que es conveniente al momento de realizar el examen del Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, así como su seguimiento y ejecución, como en la rendición de cuentas en lo referente a la Cuenta General del Tesoro, según lo establece el Artículo 155, numeral 8 de la Constitución Política de Panamá.

- Se considera a su vez que este modelo observado en Costa Rica, relacionado a todo el Subsistema de Tesorería sea utilizado como modelo en un futuro por el módulo de Caja Única, puesto que es un sistema que prácticamente se está fortaleciendo y que poniendo en práctica lo observado se puede ayudar a mejorar la Tesorería en todos los aspectos. A su vez lograr que las reglamentaciones establecidas sean cumplidas por todas las instancias del SIAFPA.

Bibliografía

Avances de los Sistemas de Administración Financiera Integrada, Compilación, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y Fundación Alemana para el Desarrollo, DSE, San José, Costa Rica, 2001.

- Código Fiscal de la República de Panamá. Actualizado 2002 con Apéndice y Jurisprudencia, Editorial Mizrahi & Pujol, S.A. Quinta Edición.
- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Constitución Política de la República de Panamá.
- Decreto de Ley No. 6 del 2 de julio de 1997. "Por el cual se crea la Dirección General de Tesorería y la Comisión Nacional de Tesorería, se le asignan funciones y se dictan otras disposiciones".
- <http://www1.hacienda.go.cr/Tesoreria/mision.html>
- Ley No. 20 de 1975 por la cual se reorganiza el Banco Nacional de Panamá. *Gaceta Oficial No. 17.832 del 5 de mayo de 1975.*
- Ley No. 32 de 1984 por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. *Gaceta Oficial No. 20.188 del 20 de noviembre de 1984.*
- Ley No. 97 de 1998 por medio de la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones. *Gaceta Oficial No. 23.698 del 23 de diciembre de 1998.*
- Ley No. 8131 del 18 de setiembre del 2001, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.
- Ley No. 66 del 2003 por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2004. *Gaceta Oficial No. 24.934 del 24 de noviembre del 2003.*
- Pérez Cajiao, Hugo. *Tratado de Administración Pública*, Facultad de Administración Pública, Universidad de Panamá, 1996.
- Petrei, Humberto. *Presupuesto y Control*. Pautas de Reforma para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 1997.
- Reglamento Orgánico de Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. Publicación de la Asamblea Legislativa de Panamá ◇

El cambio de paradigmas en la modernización de la administración pública

TRATA EL TEMA DEL CAMBIO DE PARADIGMAS ORGANIZACIONALES REFERIDOS AL ÁMBITO PÚBLICO, IMPULSADOS MEDIANTE LA ESTRATEGIA, INSTRUMENTO QUE DEBERÍA INCLUIR UNA ETAPA DE SENSIBILIZACIÓN AL PERSONAL, PARA QUE ADOPTEN NUEVOS PARADIGMAS DE UNA MANERA RACIONAL. IGUALMENTE PLANTEA QUE EL CAMBIO SE LIDERA, NO SE DELEGA, DEBIENDO LAS JEFATURAS SER LOS LÍDERES DEL MISMO, PARA IMPULSAR UNA NUEVA CULTURA ORGANIZACIONAL.

Sobre el cambio paradigmático

Abraham Maslow en su teoría de la jerarquía de las necesidades humanas, planteó que los seres humanos somos eternos buscadores de seguridad, y cuando la encontramos nos aferramos a ella, representada en "algo" (modelos, creencias), que asumimos como verdaderos aunque sean falsos, pero que serán ciertos en sus consecuencias, tal y como lo plantea el Teorema de Thomas: "Aunque algo sea falso en sus causas, es cierto en sus consecuencias".

"Ese algo" son los paradigmas (del griego, patrón o modelo), definidos como estructuras mentales, creencias, modelos, patrones, este-

reotipos que al asumirse como ciertos, nos resulta fácil adoptarlos, produciéndose una de las enfermedades organizacionales más graves denominada "parálisis paradigmática", causada por el "efecto paradigma" que no nos deja pensar ni dudar sobre la validez o vigencia del paradigma al asumirse como cierto.

Ejemplos de algunos paradigmas, para citar tan solo tres muy visibles y de impacto negativo:

- La estructura piramidal intocable y paquidérmica. El nuevo paradigma nos indica (teoría holandesa), que si la estrategia de servicio cambia, el organigrama debe cambiar, porque éste es un medio y no un fin en sí mismo. "La estructura sigue a la estrategia" dicen los holandeses. El paradigma que equivocadamente ha estado rigiendo es: "la

* Profesor del Programa de Maestría del ICAP y Consultor en el Programa de Cooperación Técnica Internacional.

estrategia debe adaptarse a la estructura que tenemos”.

- Las series en los puestos (Secretaria 1, Secretaria 2, Secretaria 3). Atenta contra el trabajo en equipo y la solidaridad laboral, ya que ese sistema perverso de redactar las clases de puestos en forma fraccionada “educa” a la persona a ser egoísta, en contrasentido con la definición de la palabra “trabajo”: esfuerzo cooperativo entre personas para lograr objetivos y metas en condiciones de eficiencia y eficacia, con recursos escasos para necesidades crecientes. Entonces la conducta del personal, es producto del sistema en que la institución lo tiene laborando.

- Jefes no rotativos enclavados en el mismo puesto por períodos tan largos, que comienzan a ver todo normal, ya que lo normal es intrascendente al intelecto. Por ejemplo: es normal que todo lo que cae sea para abajo, hasta que Isaac Newton se preguntó “¿por qué?” y descubrió la Ley de la Gravedad. La época en que vivimos actualmente nos marca otro paradigma: vuelva anormal todo lo que se ha hecho normal. Desacostúmbrese de la costumbre!

El modelo alemán, confirmado por los japoneses, plantea períodos rotativos de cinco años en posiciones homólogas, considerando que ese es el tiempo máximo en que una jefatura

mantiene capacidad innovadora, y si la única constante es el cambio continuo, el sistema organizativo debería propiciar la actitud de cambio.

La cultura de la repetición alienante, influencia de la Revolución Industrial, no permite la reflexión y la duda sobre el mejoramiento continuo, ya que la repetición es contraria al mismo y a la condición pensante de los humanos.

Los paradigmas son tan fuertes que se han realizado sendos experimentos con científicos alimentarios y científicos de la salud en sus diversas disciplinas, con los mismos resultados, *ceteris páribus*.

El experimento consistió en reunir ambas poblaciones compuestas por científicos para someterlas a la siguiente situación de percepción:

“Se adquirió una figura humana desarmable en piezas de madera, hecho que desconocían los científicos y se les preguntó: en su percepción, ¿qué era la pieza que se les mostraba? Las respuestas fueron: una aguja para arreglar redes de pesca; una peineta para el pelo; un chocolate; una ocarina; algo para echarse viento.

Se puso la pieza en una sola posición y ninguna persona la pidió para examinarla ni que se colocara en otra posición.

En realidad la pieza correspondía a la enagua de la figura

humana, cuyas otras partes se tenían cubiertas.

Cuando se inició el experimento no se emitió ninguna restricción.

Acto seguido se mostró otra parte y las respuestas fueron diversas, sin correlacionarlas con la figura humana. Sucesivamente ocurrió lo mismo con las demás partes, hasta que finalmente se armó la figura humana.

Posteriormente se preguntó la razón por la que ningún asistente, a pesar de ser científicos, había pedido alguna parte para examinarla antes de emitir la opinión, o bien por qué no habían solicitado que la colocara en otra posición. Las respuestas fueron:

- Pensé que usted no la prestaría porque tenía la parte muy presionada.
- Asumí que como usted es el profesor era una falta de respeto pedírsela.
- No me pareció correcto pedírsela
- Usted no dijo que podíamos pedirla.

Cuando les repliqué que yo no había puesto ninguna restricción al experimento, entonces sonrieron, concluyendo que ellos mismos, cada uno privadamente, se había puesto límites...inventándolos y haciéndolos realidad!"

Conclusión final: así se forman los paradigmas. Cada persona los hace realidad y la mayoría de las veces constituyen creencias, que pudiendo ser falsas, como en éste caso, sus consecuencias se volvieron verdaderas.

El cambio y los filósofos clásicos

La historia de la humanidad ha estado marcada por el cambio, por lo tanto, el paradigma no es característico de los tiempos modernos como si lo es la velocidad del mismo, ya que antes ocurría un cambio cada 25 años y ahora ocurre cada 25 minutos, con sentencias terribles, como por ejemplo:

- La única constante es el cambio constante.
- Quien no cambia con el cambio, el cambio lo cambia.
- Ser protagonista del cambio, no víctima de él.
- Ser actor, no espectador.
- El cambio se hace con dolor o con placer...uno escoge!
- Quien no es parte de la solución, es parte del problema.
- Quien no entienda las fuerzas del cambio, no entiende nada.

Desde el año 1600, Baltazar Gracián sentenciaba:

“Es dificultoso dar entendimiento a quien no tiene actitud, pero es más dificultoso dar actitud a quien no quiere entender, porque son sordos para oír y no abren los ojos para ver”.

El eterno problema con la actitud. Experiencias en procesos de gestión de cambio, manifiestan con frecuencia la frase de que: “tal persona no tiene actitud para cambiar”. Cuando pregunto qué significa “no tener actitud”, las respuestas son vagas, diluidas, imprecisas. Por ejemplo: “es que no quiere cambiar; es que está en otra época; es que así es él o ella; es que no hay nada que hacer porque es un árbol que creció torcido; es que no le importa; es que...”

El análisis de esas “frasescitas” inducen a preguntar por qué la gente adopta tales conductas, y qué podría hacerse para modificarlas, abordando una disquisición sobre las percepciones, y sobre los conceptos de verdad y actitud. Al respecto algunas posiciones filosóficas sobre los conceptos “verdad” y “paradigmas”, podrían ayudar en la respuesta:

- Aristóteles dice que el lugar natural de la verdad es el juicio; sin embargo los juicios provienen de las percepciones, de tal manera que la percepción errada sobre algo conduce a juicios equivocados, aunque consideremos que estemos en la verdad.
- Francis Bacon (1561-1626) es anterior a Descartes en un par de generaciones. En Bacon se une el interés especulativo al técnico:

saber es poder, poniendo en el mismo plano el hacer y entender, o sea la mano y el intelecto, dando entonces sentido vivo a la posición aristotélica para designar a la lógica: ni la mano desnuda ni el entendimiento abandonado pueden dominar el conocimiento de las cosas.

El valor de Bacon a la época actual estriba en que el cambio requiere de un previo examen de los prejuicios (actualmente paradigmas y que él llamó ídolos), que pueden ocultar la verdad. Como en el cartesianismo, apunta aquí la preocupación crítica y el temor a errar.

Son cuatro los ídolos que afectan la verdad, según Bacon:

- Prejuicios de la especie humana inherentes a su naturaleza, son las falacias de los sentidos, ya que no todos percibimos un mismo hecho de la misma manera.
- Las tendencias y predisposiciones individuales que pueden conducir a error. Por ejemplo, la posición de una persona sobre el paradigma del machismo lo llevará a criticarlo o a justificarlo, de acuerdo a sus predisposiciones individuales.
- Los prejuicios de la sociedad y del lenguaje. Aquí entra en juego el relativismo cultural, aspectos antropológicos de los paradigmas, ya que un paradigma válido en una

sociedad, no lo será en otra. Por ejemplo, los indios tarau-
maras en México tienen el
paradigma de correr todo el
tiempo (todo lo hacen
corriendo), haciendo recorri-
dos que superan al día, la
maratón que con tanta publi-
cidad se hacen en otros luga-
res “modernos”. Y no es que
los tarau-
maras estén compitiendo, es que para ellos el
“caminar” es sinónimo de
“correr”, paradigma que sim-
plemente no es comparable
en sociedades urbanas.

- Los prejuicios de la autori-
dad, fundados en el prestigio
de que algunos gozan en el
escenario público, y que pue-
den comprometer la visión
directa y personal de las
cosas y extraviar la opinión
correcta. Es decir, depediendo
de quién diga algo, podría
considerarse como cierto,
aunque sea falso.
- Para Kant (1724-1804) “conocer
las cosas” significa conoci-
miento, pero las cosas “se me
dan en mis ideas”, y éstas
podrían estar equivocadas. Dice
Kant que las cosas son inaccesi-
bles y no puedo conocerlas por-
que cuando las conozco ya
están en mí, afectadas por mi
subjetividad (los prejuicios de
que habla Bacon).

Kant distingue dos elementos
en el conocer: lo dado y lo
adquirido. Hay algo que se me
da (las sensaciones), y lo que

poseo (categorías, espacio/
tiempo), y de la unión de ambos
surge el fenómeno o cosa cono-
cida, al ordenar el pensamiento,
el caos de sensaciones. Por eso
Kant decía que no era el pensa-
miento el que se adaptaba a las
cosas, sino al contrario, es decir,
las cosas al pensamiento.

Para él había tres modos de
saber: la sensibilidad, el entendi-
miento discursivo y la razón (que
Kant le añade “pura” o la razón
de un ser racional).

- Podríamos aquí hablar de Hei-
degger: la descripción fenome-
nológica (poner en luz, poner en
la verdad), está afectada por la
interpretación. Y claro está,
según Heidegger la persona
interpreta las cosas de acuerdo a
sus percepciones o juicios, lo
que conducirá a su verdad...
aunque esté equivocado! De tal
manera que en gestión de cam-
bio paradigmático, hay gente
que erróneamente, sin saberlo,
está actuando dentro de “su ver-
dad”, de acuerdo a sus
paradigmas.

Esto me ha llevado a estudiar y
analizar otro tema no desarrollado en
el presente escrito: la resistencia al
cambio. Considero que nadie se
resiste al cambio por el prurito de
hacerlo, sino porque no ha entendido
(no le han ayudado a hacerlo), para
comprender el cambio de paradigmas.
Partiendo del Principio de Causalidad:
todo efecto tiene su causa. Desde ya
trabajo en la hipótesis de que no existe

la resistencia al cambio como tal, *per se*, sino que ocurre por problemas metodológicos al no estar trazada la estrategia del cambio sobre la educación, sobre los paradigmas que deberían eliminarse y los nuevos a adoptar, con su respectivo análisis grupal de impacto.

Sobre este mismo tema, la administración pública, regida por el Principio de Legalidad, solo permite actuar en lo que la Ley expresamente lo autoriza, no dejando espacios de actuación por rangos o de facultaciones (*empowerment*), transformando al servidor público en un cumplidor de normas y órdenes, más no en una persona creativa en la gestión pública, al estar parametrado su accionar por un conjunto de normas y paradigmas, de tal manera que para seguir con el “efecto paradigma”, ocurre lo siguiente:

- La información y la inteligencia son importantes, pero ninguna garantiza la capacidad de pensar, porque aunque se piense, será la aplicación de la norma la que se imponga, incluso sobre el propio criterio del colaborador, “ya que así está establecido”. El paradigma es el que rige, aún sobre el bienestar o satisfacción del cliente o usuario. En términos reales: importa más el procedimiento que el resultado.

- Ese paradigma normativo convierte a la inteligencia en un transitar por los mismos caminos establecidos, al extremo de que, por ejemplo, en los sistemas remunerativos se paga la experiencia como sinónimo de antigüedad, sin calificar lo que la persona ha hecho con ella, ya que en efecto, si la persona aprendió algo el primer año y lo repitió año tras año, realmente tiene un año de experiencia aunque tenga 20 de estar en la institución. El nuevo paradigma de la experiencia indica lo que la persona ha hecho en el pasado, y no la simple acumulación de años, que solo fueron incrementándolos sin ningún valor agregado.

- En la época actual, el pensamiento estándar a que es sometido el funcionario público por los paradigmas que lo rigen, es muy limitado, porque al ser el cambio la única constante, necesariamente nuevos paradigmas deberían permitirle “pensar fuera de la caja negra” (pensamiento discontinuo), con el fin de tener capacidad adaptativa a un entorno cambiante.¹

“Pensar fuera de la caja negra” significa: buscar alternativas, transitar por esquemas no rutinarios, apartarse de la escuela histórica que defiende la lógica de la repetición, basada en que si siempre lo hemos hecho así, para qué cambiar?, con justificaciones paradigmáticas tales como: “así no nos ha ido tan

1. Teoría de la Evolución de las Especies de Charles Darwin sobre la adaptabilidad de las mismas al entorno.

- mal", "no somos los mejores, pero tampoco somos los peores" (conducta aloplástica).²
- Los errores del pensamiento entonces no lo son de la lógica, sino de la percepción (paradigmas), porque la mayor parte del pensamiento se origina en cómo percibimos las cosas, o sea en nuestros juicios. Por lo tanto, si la percepción es equivocada los juicios serán equivocados, de manera que no importa cuál sea la lógica, el resultado será inadecuado.
 - Por eso pienso que se debe educar a la gente para que mejore su percepción (nuevos paradigmas), a fin de aprovechar el talento humano en las organizaciones. No es enseñando o fortaleciendo la lógica que podremos mejorar el capital intelectual de la organización, sino reforzando el pensar para que mejoren las percepciones o juicios, ya que la lógica no es suficiente si no mejoramos nuestras percepciones, es decir, la forma en que vemos los paradigmas (epistemología del conocimiento o mayéutica socrática: estar dudando).
 - Debemos fortalecer el pensamiento creativo, no el paradigmático esquematizado, lleno de metodologías alientantes que limitan el pensamiento porque no estimulan el pensar, sino el actuar, por ejemplo la famosa respuesta del "no se puede" es paralizante, porque no deja espacio al "vamos a ver si se puede".
 - No se necesita por lo tanto, más lógica, sino más creatividad. Y los paradigmas no nos dejan ser creativos, ya que enmarcan nuestro pensamiento a que "cuadre" con el paradigma, es decir, todo pensamiento que coincida con mis paradigmas bienvenido!... aunque el pensamiento esté equivocado.
 - En la Unión Europea, UE, por ejemplo, el 25% del tiempo escolar está asignado a la matemática, pero según algunos críticos que no comparten ese paradigma de los diseñadores curriculares, en la vida cotidiana apenas se utiliza el 3% de esos conocimientos. Además, en el Modelo de Gestión por Competencias, la educación no debería estandarizarnos porque no todos tenemos la facilidad, el gusto o el interés vocacional por la matemática.
 - Además, la neurociencia nos indica que el cerebro procesa al día aproximadamente 70.000 pensamientos, de los que tan solo el 1% son nuevos, por lo
-
2. Buscar justificaciones en el entorno que no conducen al mejoramiento continuo. Como cuando un entrenador de fútbol justifica la derrota aduciendo el mal estado de la cancha. Alguien que dude de esa conducta aloplástica podría preguntarle: Y adónde jugó el otro equipo que le ganó?

tanto el cerebro es “un disco duro” con gran capacidad para guardar paradigmas. Posiblemente ese enfoque biólogo del cerebro, sea también una razón por la cual el cambio, cerebralmente hablando, es difícil de ser adoptado por los individuos, aspecto que personalmente no comparto, porque lo cierto es que en cuanto a cambio de paradigmas, entran en juego otros aspectos como: los sociológicos, del entorno, de la cultura o antropológicos, de los intereses creados, de la capacidad de riesgo organizacional, del liderazgo, de estrategias de cambio y sobre todo metodológicos, ya que pésimas ideas han sido implementadas con buenas estrategias y contrario *sensu*, excelentes ideas han fracasado porque la gente las percibió como una amenaza y no como una oportunidad, producto de estrategias inadecuadas.

- En resumen, la historia de la ciencia está repleta de conocimientos obtenidos a través de la pregunta: por qué? (dudaron de los paradigmas). Otros lo obtuvieron al azar, tales como los rayos X, la ley de la gravedad, los psicotrópicos, el viagra, la primer persona televisada, la quimioterapia.

Debe fortalecerse la duda porque es la madre del conocimiento. La rutina tendrá como resultado más rutina, porque la

verdad se encuentra intrincada en la duda. Debemos recordar que las ideas están basadas en los “juicios” que nos llevan a rechazar o no, de tal manera que usando la llamada “lógica”, aceptaremos solo aquello que se ajuste a nuestras percepciones o juicios, aunque estén equivocados. Contrariamente, a la creatividad solo le interesa hacia dónde va una idea y qué provoca, por lo tanto, es una veta para buscar el conocimiento, aunque la misma no se ajuste a la lógica.

Concluyendo sobre estas teorías filosóficas y aplicándolas al cambio paradigmático derivamos lo siguiente: las estrategias del cambio organizacional, modernización institucional, racionalización del Estado o procesos de transformación, deberían comenzar por educar y sensibilizar al personal para concienciarlos del impacto negativo de algunos paradigmas, y así crear las condiciones de cambio hasta el punto del no retorno.

Igualmente es necesario hacer conciencia sobre el impacto beneficioso de los nuevos paradigmas, porque de otra manera, la gente no sabrá hacia dónde cambiar, ni el proceso transicional paradigmático a que estará sometido. Es lo que se denomina la “direccionalidad del cambio” formada por los nuevos paradigmas. Decirle a la gente simplemente que tiene que cambiar, no es suficiente ya que no lo hará, y requiere indicársele la direccionalidad estratégica, basada en el cambio de paradigmas.

Nuevos paradigmas

En relación con la conclusión anterior, por ejemplo, si la institución adoptara el nuevo paradigma de la estructura plana y la organización por procesos, no debería creer que modificando el organigrama la organización va a cambiar por obra y gracia de una mano invisible (parafraseando a Adam Smith), que los coordinará automáticamente. Más bien, debería explicársele al personal, la idea del cambio paradigmático sobre tres direcciones estratégicas:

- Las desventajas de la estructura piramidal: lenta, paquidérmica, alejada del cliente, una razón de ser en sí misma, donde, como lo indica Northcole Parkinson, se oculta cualquier inepto porque el trabajo se lo hará el “de arriba” o el “de abajo”, y finalmente el trabajo se hará tarde o temprano.
- Las ventajas de la estructura plana y de funcionar por procesos, de tal manera que el cliente o usuario no tenga que recorrer todo el edificio para lograr algo (organización POS: todas las decisiones cerca del punto de venta “Point of Sale”).
- La única forma de defender a la empresa o institución es defendiendo al cliente.

Igual con otros nuevos paradigmas que la institución podría adoptar, tales como:

- *Coordinadores, no jefes*: el personal debe trabajar para los clientes o usuarios, no para los jefes, por lo tanto éste debe ser un coordinador (constructor de andamios, no de obstáculos) para hacerle la vida feliz al cliente o usuario.
- *Alta tecnología*: la tecnología es para producir información en línea, para resolver delante del cliente o usuario, no es para producir papeles.
- *Facultación (Empowerment)*: el personal debe estar facultado para servir y tomar decisiones, no para recibir documentos con la consabida respuesta: “deje esto aquí, nosotros le avisamos, no se preocupe”. Y si el cliente o usuario pregunta ¿cuándo recibirá el servicio? le contestarán, la clásica respuesta: “cuando esté listo”, o “pegue esta solicitud en la ventana de su casa, ahí pasarán a hacerle la conexión”.
- *Organización de afuera hacia adentro*: las organizaciones deben crecer sobre las experiencias de los clientes o usuarios, no sobre la comodidad del personal. Creo que todos habremos sido víctimas de: “Se entregan cheques de 11 am a 12 m, sólo los miércoles”, ¿no es que trabajan tiempo completo?. “Horario continuo de 8 am a 4:00 pm”, entonces ¿por qué al medio día no hay nadie o dejan solo un empleado?
- *Flexibilidad*: las organizaciones deben buscar las formas de decir

- “sí”, no esforzarse en decir “no”. La flexibilidad debe ser organizacional, pero también debe provenir de la mente individual. No es que deba caerse en el caos, sino facilitarle a los clientes, usuarios o ciudadanos sus solicitudes de bienes y servicios.
- *Estrategias de servicio:* las instituciones deben tener clara su estrategia de servicio al cliente, y tener capacidad de respuesta ante picos de demanda fraccionando horarios, contratando gente a tiempo parcial. Si lo más importante es servir, entonces dónde están las estrategias de servicio?
 - *Polifuncionalidad y rotación:* el personal debe desempeñar un conjunto de funciones polifuncionales, y no estar repitiendo una misma, culturizando el ya famosísimo: “eso a mí no me toca”.
 - *Escuchar la voz del cliente:* cambie la forma de evaluar el desempeño del personal incorporando la nota de los clientes, internos y externos, para que los procesos mejoren. Cuando solo el jefe califica, todos sacan 100% y alguna nota “baja” rondará el 97% ó 98%, sin correlacionarla con el resultado de la gestión. Por ejemplo: si en una contabilidad todo está atrasado, por qué todo su personal obtuvo una nota promedio de 98%? Si la morosidad sube y sube, por qué el personal de Cobros obtuvo un 97% de nota promedio? Son sistemas perversos!
 - *Funcionar con base en la demanda, no en la oferta:* ordenarnos para adaptar la organización a las necesidades de la demanda, y dejar ya el paradigma de que la gente debe ajustarse a “nosotros”. Por ejemplo, horarios en función de las comodidades de los usuarios o clientes, no los que mejor convengan al personal, ya que la razón de ser son los clientes, por lo tanto la organización debería ser alrededor de ellos y como alguien aparte.
 - *Organización con capacidad adaptativa:* si la única constante es el cambio continuo, por qué no hacemos que la organización tenga esa capacidad adaptativa a entornos cambiantes? Por la parálisis paradigmática.
 - *Cultura de servicio al cliente:* formar al personal en los valores del servicio, culturizándolo al cliente. Ya basta de darles cursos de sonrisas, donde dicen “no se puede”, “eso aquí es imposible”.
 - *Altas comunicaciones en todo sentido:* el rumor es la búsqueda de la verdad que no llega por otros medios. Un rumor no desmentido a tiempo, se vuelve verdadero. Entonces: hay personal chismoso, o es que hay jefes que no informan?
 - *Organización inteligente:* aprender de las experiencias, buscar las quejas, prevenir, hacer a la organización inteligente para

que acumule experiencias como lo hacemos, por dicha, los humanos.

- *Estimular el pensamiento discontinuo*: donde todos piensan igual, nadie piensa. Debe estimularse que la gente piense diferente, es decir, que adopte nuevos paradigmas.
- *Liderazgo*: el jefe tiene autoridad porque se la otorga el puesto. El jefe es obedecido. El líder tiene autoridad ganada por el ejemplo y dedicación. El Líder es seguido.
- *Diferenciación, no ser del montón*: diferenciarnos por ser una organización especial que los clientes, usuarios o ciudadanos están dispuestos a defender por la excelencia en su servicio.
- *Resultados son los que hablan, no las excusas*: formar la cultura de rendición de cuentas, y abandonar la aloplástica de estar echándole la culpa al sistema, como si nosotros no fuéramos parte de él.

Los anteriores nuevos paradigmas podrían ser considerados como de la administración privada, lo que es cierto, pero también debemos estar concientes de que cada vez más lo público y lo privado tienden a fusionar conceptos, sobre todo con las nuevas formas organizacionales de empresas públicas, para citar tan solo un ejemplo.

Ejes estratégicos del cambio paradigmático en la gestión pública

A nivel más conceptual, la administración pública podría trazar los ejes para el cambio paradigmático orientado a su modernización, basado en los siguientes paradigmas:

- *Desconcentración*: delegar algunas atribuciones en el personal, siguiendo los lineamientos políticos y administrativos del órgano jerárquico superior. No debe seguir rigiendo el paradigma de que la capital es el país.
- *Regionalización*: ejercer el acto de la administración pública por medio de los órganos ubicados en las regiones, con la finalidad de lograr mayor equilibrio, dinamismo y equidad en el desarrollo, con la participación ciudadana. Aquí debe romperse el paradigma del predominio del centro en asignarse lo mejor de la tecnología y los recursos, enviando a las regiones los bienes remanentes de "la capital".
- *Sectorialización*: definida como la actividad que coordina políticas en un conjunto de instituciones o de actividades de éstas, para lograr los objetivos de gobierno de manera más articulada, coherente y sin duplicidades, maximizando los recursos disponibles, dentro de un concepto de rendición de cuentas. Aquí se romperían algunos para-

digmas sobre las designaciones de ejecutivos, como por ejemplo que el gobierno nombre a un Ministro Rector del Sector, y éste a su vez al cuerpo Ejecutivo de las instituciones y demás entes adscritos al Sector. Este concepto no es nuevo.³

El proceso implica la activación y manejo unitario de sinergias, tanto en el enfoque sistémico del sector como en materia de procesos de dirección y planificación, o conducción política, que contemplen la máxima amplitud posible de la problemática, y “soluciones”, del sector respectivo. Es importante no desentender la relevancia de las articulaciones orgánicas e intrínsecas de la materia del mismo, con respecto a los requerimientos de dirección y planificación como sector. El paradigma actual de la fragmentación institucional, ha generado un divorcio constante, y una improvisación, en lo que es la conducción política y la gerencia técnica y administrativa sectorial.

- *Descentralización funcional:* proceso de autonomía que confiere al organismo público inde-

3. Mi amigo, colega y distinguidísimo exprofesor Dr. Johnny Meoño, ha venido dando la lucha desde hace más de 15 años sobre este modelo de organización pública que comparto plenamente.

4. Uno de los gobiernos centroamericanos ha estado direccionando acciones en tal sentido.

pendencia, de gobierno o de administración, o ambas.

- *Rendición de cuentas:* acto de responder mediante indicadores de proceso y de resultados, sobre los recursos asignados y la excelencia en la prestación de los bienes o servicios, no en base a presupuesto incremental ni a crecimiento porcentual anual. Sí a un sistema de asignación de recursos basado en evaluar cómo se transformó “esos números” en satisfacciones sociales, y en el logro de los indicadores de productividad, calidad, costo, tiempo, cobertura, sentido de oportunidad, satisfacción de la ciudadanía y otros.

El cambio no ocurre a menos que se provoque, o que las fuerzas impulsoras lo hagan necesario, privilegiando el enfoque al resultado, pero también, ubicándose históricamente en la época actual: la ola o era del conocimiento, que nos trae nuevos paradigmas.

Ubicación histórica en la ola del conocimiento

En el Modelo de Gestión por Competencias, uno de los atributos que las empresas privadas de “punta” están exigiendo en las posiciones directivas y técnico-profesionales, se denomina “realismo histórico”.⁴ Esto se refiere a las ideas y percepciones que los candidatos a las primeras posiciones de la organización tienen,

en función de su mapeo paradigmático, lo que regirá su comportamiento. Por ejemplo, si la persona se guía por paradigmas de la ola industrial, su actuación gerencial o en equipo de trabajo interdisciplinario (o intersectorial), será de desconfianza, creyendo que unos piensan y otros actúan, que la supervisión estricta es la mejor forma de lograr resultados y estará más enfocado en el control que en el resultado, fijándose más en quién llegó temprano que en quién da el mayor valor agregado en el trabajo.

Personalmente me ha correspondido en algunas empresas que asesoro o he asesorado, formar parte de un Comité *Ad-Hoc* para ubicar a los candidatos paradigmáticamente, observando como gente excelentemente formada académicamente, no fue evolucionando con el cambio, llevándolo a ser una persona no elegible, pues al estar con "parálisis paradigmática", está viviendo un mundo que ya no existe, porque la ola del conocimiento tiene nuevos paradigmas muy diferentes a los que tuvo la industrial. No es posible contratar a alguien con paradigmas de esta última, para que ejerza roles directivos en la ola del conocimiento.

Alvin Tofler lo sentenció:

"El futuro será de los aprendices, porque quienes creen que todo lo saben, están viviendo un mundo que ya no existe".

Esta ola del conocimiento se caracteriza por:

- *Dominio de la inteligencia para manejar conocimiento:* el saber tiene que valer al momento de hacer.
- *Equidad de género:* no es la fuerza física la predominante.
- *Polifuncionalidad y rotación de los recursos humanos:* para obtener y desarrollar las mejores competencias (gestión de recursos humanos por competencias), ya que una persona enclavada en un puesto, nunca sabrá para qué otras cosas es excelente. Se busca matar el concepto de rutina, por el de "fuente de retos y realizaciones".
- *Procesos, no tareas por exigencia tecnológica y funcional:* expertos en el proceso, no en la tarea. Que el personal se constituya en una cadena de valor agregado, no en cumplir funciones que muchas veces carecen del enfoque sistémico.
- *La calidad se impone a la productividad:* la ciudadanía necesita calidad en el servicio, no un reporte estadístico de "cuántos casos" se vieron el mes pasado.
- *Dominio de automatización:* Tecnología de sistemas abiertos. Trabajo en red. Intranet. Internet. Interfases. Clientela con accesos a red de servicios.
- *La habilidad la recupera el ser humano:* complementariamente con la máquina y la tecnología.
- Capitalización de la experiencia.

- *Necesidades del cliente: La empresa debe crecer sobre las experiencias de los mismos empleados.*
- En armonía con la naturaleza.
- Funcionar sobre la demanda, no sobre la oferta.
- Rendición de cuentas.
- *Globalización:* Todo está cerca con las comunicaciones.
- Interdisciplinaridad. Intersectorialidad. Equipos de trabajo (a diferencia del trabajo en equipo).
- *Nuevo concepto de inteligencia:* inteligente no es quien tiene más coeficiente intelectual. Considérese la teoría de las inteligencias múltiples, y la de la inteligencia emocional.

Ideas o posiciones?

Por último, la estrategia del cambio paradigmático debe estar basada en las ideas, no en las posiciones.

La idea permite el diálogo, valorar, discernir las ventajas y desventajas, es decir, mantener una racionalidad analítica.

Contrario *sensu*, la posición atrinchera el pensamiento y no deja pensar, por lo tanto la idea se ausentará y vendrá el conflicto, ya que la

posición asesina a la idea aunque ésta sea la correcta. Excelentes ideas han muerto por estrategias inapropiadas, dando cabida a pésimas posiciones donde todos perdemos.

Y es que en el cambio ocurren situaciones que pueden generar conflictos y malos entendidos, de ahí que el proceso comunicador de ideas debe ser constante, transparente y retroalimentado, teniendo cuidado con la frase “hay verdades que mal dichas, pueden tener efectos tan destructivos como si fueran mentiras”, o como dijo Cicerón: “hay mentiras que contienen pequeñas verdades, que vuelven verdadera toda la mentira”.

Cuando hay ideas hay análisis, cuando hay posiciones hay luchas posicionales. Se sacan puntos de coincidencia y de no coincidencia. Se puede negociar sobre los últimos. Muchas veces hay que dar un paso atrás para poder dar uno hacia adelante, porque la negociación implica que ni una parte cedió todo, ni la otra ganó todo, desde luego cuando la negociación no afecta al proyecto total. La filosofía de la negociación es “ganar/ganar” en la denominada “Teoría del Equilibrio”.⁵

Sin embargo, cuando la estrategia de rompimiento paradigmático no tiene previstas acciones para las “posiciones”, entonces no hay idea que valga, porque lo que valdrá será mantener la posición de quienes padecen de la enfermedad “parálisis paradigmática”.

La posición *per se* es irreflexiva, irracional y conduce al antagonismo.

5. Dr. John Nash, Premio Nobel sobre su Teoría del Equilibrio.

Cuando no hay ideas en discusión, viene la violencia en sus diversas formas (verbal, por ejemplo). La violencia aflora cuando se terminaron las ideas, y el cambio se detendrá o comenzará un camino tortuoso y a veces paralizante.

Conclusiones referidas al cambio de paradigmas en la gestión pública

Cuando hablamos de Reforma del Estado, Modernización de la Administración Pública, Transformación Institucional, Racionalización del Estado y otros, necesariamente entran en juego los paradigmas, ya que todo cambio implica abandonar algunos para adoptar otros, que se supone, son mejores que los anteriores. No hablo de cambio como algo abstracto, sino que metodológicamente se requiere tener claros los paradigmas que debemos derribar y cuáles debemos adoptar.

Pero muchas veces hemos observado que cuando se habla de esa modernización, no se identifican cuáles paradigmas debemos eliminar, y cuáles debemos adoptar, siendo uno de los grandes problemas u omisiones que han tenido las estrategias del cambio, quedando los actores del mismo sin el debido "guión" u orientaciones hacia dónde cambiar. Por eso el cambio debe ser razonado sobre la base del análisis paradigmático, no sobre la del "snobismo" o moda, como ocurrió con la reingeniería (de tan mal recuerdo que luego su autor Hammer se arrepentiría), al haberse

adoptado simplemente como una moda, irreflexivamente.

Un amigo del sector bancario me indicaba que el cambio está ocurriendo tan rápido, que a veces se adopta una nueva corriente sin evaluar si la anterior había sido correcta. Se refería metafóricamente al "sabor del mes", es decir, que constantemente vienen modas de cambio que la gente adopta sin tener conciencia de los paradigmas nuevos. Esta situación lo había llevado a ser muy cauteloso con los "snobismos" del cambio, si no estaban sostenidos en el paradigmático.

Se le dice a la gente que debe cambiar, pero no se le enseña cómo hacerlo, como si el futuro fuera una extensión del pasado con nueva palabra. En tal sentido, el cambio nos ofrece una frase delicada de analizar: "No apoye el cambio, tampoco lo resista, simplemente entiéndalo". Y entenderlo, es eso, discernir, racionalizar, hacer conciencia sobre el efecto dañino de los malos paradigmas, así como las ventajas que traerán los nuevos en la salud organizacional, en beneficio de la razón de ser de la organización. Esto implica entonces, que los actores del cambio deben ser preparados y sensibilizados sobre el concepto "paradigma", (nadie ama lo que no conoce), enseñándole a identificar los paradigmas obsoletos, y que ellos mismos concluyan sobre los impactos de éstos. Igual con lo esperado de los nuevos, para que los adopten correctamente.

Cambiar paradigmas no es sencillo, porque se trata de formar una

nueva cultura organizacional. Ya sabemos que ésta es difícil de cambiar porque constituye la sumatoria de los valores, antivalores, creencias, modelos o estructuras mentales que se fueron arraigando con el paso del tiempo, y que los cambios de la mente son los más lentos, lo que no debe ser obstáculo para no emprenderlo. Debe recordarse que el presente de una organización, al igual que el de una persona, es el producto de su pasado, y que el futuro será lo que está construyendo hoy. Lo peor es no hacer nada, ya que esto nos garantizará que todo seguirá igual. Hacer nada asegura: nada!. Tener visión de largo plazo con el cambio. Mahatma Gandhi afirmó: "Si no haces nada, tienes garantizado que no lograrás nada".

Las jefaturas deben liderar el cambio, no delegarlo, y deberían ser los primeros en entrar a la primera fase de análisis paradigmático y de la forma en que liderarán, motivarán, direccionarán y sostendrán con "su gente" el

cambio de paradigmas. Muchas veces el personal participante en el cambio organizacional se pregunta en seminarios o talleres sobre el cambio: y adónde están las autoridades que deberían estar aquí? Por qué vinieron tan solo a inaugurar el evento y se retiraron?

Además, liderar el cambio significa que los dirigentes deben tener una congruencia en su actuar como equipo, marcando línea de que el cambio comienza por ellos. Muchas veces nos encontramos con jefes que hablan bien del cambio, pero cuando les llega el turno de adoptarlo, empiezan las dificultades. De ahí la frase de un jefe que sufrió tal proceso del que salió concienciado y fortalecido: "Cuando salí a buscar a los enemigos del cambio, me dí cuenta de que el enemigo era yo".

En tal sentido se ha establecido la actuación de las jefaturas. Ver el siguiente cuadro.

MARCO CONCEPTUAL DE LAS JEFATURAS

Curiosidad	Buscar respuestas a diversas clases de asuntos y problemas. Investigar las causas y explicar eventos. Hacer preguntas del por qué y cómo de las cosas.
Objetividad	Confiar en argumentos válidos. No dejarse influenciar por factores emotivos y subjetivos para concluir.
Mente abierta	Voluntad para considerar que una amplia variedad de creencias pueden ser verdaderas. Formar juicios/no dejarse llevar por los prejuicios.
Flexibilidad	Estar dispuesto a cambiar de opinión. No adoptar posiciones paradigmáticas. Dejar siempre posibilidades abiertas.
Honestidad intelectual	Aceptar la verdad de ciertas afirmaciones cuando no hay suficiente evidencia para sostenerlas, aún cuando ello sea una negación de creencias personales.
Ser sistemático	Seguir una línea de razonamiento consistente hasta su conclusión. Evitar asuntos que no son pertinentes a la línea de razonamiento.
Persistencia	Insistir en buscar maneras de solucionar disputas, y de conseguir evidencia y argumentos para sostener un determinado punto de vista. La persistencia es la que ha moldeado el futuro.
Escepticismo intelectual	Posponer la aceptación de una conclusión como cierta hasta tanto no se haya presentado evidencia adecuada.
Resolución	Se debe tener para aceptar ciertas conclusiones cuando las evidencias así lo indican.
Respeto por otros puntos de vista	Voluntad para admitir que uno puede estar equivocado y que otras ideas que uno no comparte pueden ser las verdaderas.
Aceptar que habrá situaciones problemáticas de los procesos de cambio	Pensar que todos queremos evitar y solucionar tales problemas.
Ser autocrítico y tratar con objetividad el punto de vista de otros	La inteligencia está distribuida.
Creer en el valor de la racionalidad	Todo cambio busca mejorar y está basado en el Principio de la Racionalidad.
Responsabilidad y valentía para entender y aceptar las consecuencias de la transformación	Aquí nadie engaña a nadie.
Actitud de continuo aprendizaje y de crecimiento	Experiencia no es aprender algo el primer año para luego seguirlo repitiendo todos los años igual.

El cambio implica transformación o nuevo pensamiento. Tener esa actitud para ir cambiando con el cambio, para que el cambio no nos cambie.

Una reflexión final

Ni apoyar el cambio, tampoco enfrentarlo... Simplemente entenderlo!

El cambio se entiende cuando uno acepta que los paradigmas han cambiado!

*...Y viene lo inevitable:
el cambio de cultura organizacional producto de los nuevos paradigmas!*

Bibliografía

- Guns, J. 1997. La dirección en los procesos de aprendizaje colectivo. *Alta Dirección*. Enero-Febrero.
- Arbues, M. 1997. El perfil de las organizaciones que aprenden. *Alta Dirección*. Enero-Febrero.
- Sakaiya, T. 1995. *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*. Editorial Andrés Bello. Chile.
- Scott, C.; Jaffe, D. 1993. *Cómo dirigir el cambio en las organizaciones*. Grupo Editorial Iberoamérica, México.
- Kotter, John P. 1996. *Leading Change*. Harvard Business School Press. p. 90 ◇

Algunas reflexiones y consideraciones sobre gobierno electrónico

Mario Lanza*

DISCUTE LA NECESIDAD DEL ESTADO DE INCORPORAR LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA AL QUEHACER DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ORIGINADA POR LOS PROFUNDOS CAMBIOS DEL ENTORNO. ENFATIZA EL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADO Y EL GOBIERNO ELECTRÓNICO, ANALIZANDO SU IMPORTANCIA, IDEAS BÁSICAS, ESTRATEGIAS, ÁREAS DE TRABAJO Y FACTORES CLAVES PARA SU IMPLEMENTACIÓN.

Rol de las tecnologías de la información y comunicación en la innovación del Estado

La innovación del Estado surge como consecuencia del aumento de las demandas del sector privado, y la ciudadanía por un Estado más eficiente. Estas demandas tienen su origen en el profundo cambio del modelo económico que reemplazó la estrategia de sustitución de importaciones, por el esquema de apertura y libre mercado. A esto hay que agregar los profundos cambios ocurridos en el sector informático y de telecomunicaciones, especialmente en los últimos

cinco años, los que han sido adoptados por el sector privado debido al aumento de eficiencia que, en general, produce el cambio tecnológico y los elementos de competencia que rigen en una economía social de mercado.

Por su parte, la ciudadanía ha percibido las ventajas y el aumento del bienestar de este proceso. En la actualidad, las personas han cambiado sus expectativas respecto a la calidad que esperan del servicio que reciben. El Estado se ha adaptado con mayor lentitud relativa a estos cambios que el sector privado y la propia ciudadanía, y si a esto agregamos que el objetivo primordial del Estado es servir al bien común a través de su orientación, coordinación, articulación, difusión y promoción, surge y se justifica de manera natural la necesidad de la innovación del Estado.

Para transformar la actual estructura burocrática pública en un

* Designado Oficial ante el Grupo Centroamericano sobre Gobierno Electrónico. Oficina de la Designada Presidencial, Comisión Presidencial de Modernización del Estado, Secretaría de Estado en el Despacho de Ecuación, Gobierno de Honduras.

conjunto de organismos eficientes, eficaces y transparentes, es necesario reformar el modelo de gestión predominante impulsando el de gestión por resultados, que actúa fuertemente sobre la gerencia de los organismos y en su relación con la alta dirección.

Para lograr ese objetivo, se propone la utilización de las herramientas del planeamiento estratégico, de la reingeniería de procesos, y el uso adecuado de nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Cualquier reforma que apunte a una innovación del Estado, requerirá de definiciones concretas en tres ámbitos distintos:

- En el global, deberán abordarse los temas relacionados con el rol del Estado, y el ámbito de lo público y de lo privado.
- Un segundo nivel de análisis se refiere a la definición respecto al marco institucional vigente, y a las reformas necesarias para que el Estado cumpla de forma eficiente las labores que le son propias.
- Un tercero tiene relación con el manejo eficiente de los recursos, y aquí surge el tema central de la innovación, esto es, el mejoramiento de la gestión del Estado.

La informática, y en general la incorporación de nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación, TIC's, contribuyen a la innovación del Estado al potenciar la dinámica de los cambios que se generan, naturalmente, al interior de la organización mejor la gestión pública a través de la

simplificación del trabajo, y la diversificación de las labores cotidianas. Este proceso está vinculado necesariamente con la capacitación del personal, y con una cultura abierta a la innovación. Se debe considerar que la incorporación de nuevas tecnologías causa un impacto social, y produce un cambio en la organización y su entorno. La modernización de la administración pública no es solo una posibilidad, sino una exigencia en el cambio del bien común.

El éxito de alcanzar un Estado moderno e informatizado dependerá de:

- El uso adecuado de las nuevas tecnologías.
- El rediseño de sus procesos administrativos.
- La formación y valoración de sus recursos humanos.
- La modernización de la gestión pública al servicio del ciudadano y del marco jurídico.

Un Plan Nacional de Innovación del Estado debe proponer utilizar los nuevos recursos infotecnológicos, a fin de facilitar la interacción del ciudadano con el Estado, optimizar las inversiones en tecnologías de la información y comunicación de los organismos, e impulsar una adecuada gestión estratégica de los recursos tecnológicos.

Las líneas de trabajo y los resultados esperados deberán ser:

- Desarrollo de una red intra-gubernamental que permita la

comunicación rápida y eficiente entre los organismos de la administración pública.

- Elaboración de una metodología para la planificación estratégica y gerencia de las TIC's, en los organismos de la administración pública.
- Fortalecimiento de la gestión de las TIC's en la administración pública.
- Integración de bases de datos que permitan controlar mejor, y distribuir con más eficiencia los beneficios brindados por el Estado, y la respectiva publicación de la información pública para el acceso de la población, mediante un portal gubernamental y uno ciudadano.
- Reforzar la infraestructura de comunicación entre los organismos y la comunidad, para transparentar la gestión pública: acceso e interacción de los organismos en Internet, autorización generalizada de los agentes públicos a Internet, y uso masivo del correo electrónico.
- Desarrollo de la iniciativa de gobierno electrónico, incluyendo un nuevo sistema de adquisición de bienes y servicios del Estado.
- Fortalecimiento del proceso de descentralización, y la conformación de una red de telecentros comunitarios de infoservicios a nivel local.

Dentro del auge que ha cobrado el Internet hoy, ha aparecido un

nuevo concepto, el denominado "e-government" o "gobierno electrónico", el que implica la realización de una serie de actividades que cumple actualmente el Estado moderno, valiéndose para ello de los nuevos recursos tecnológicos, y específicamente, de los que ofrece el Internet. Así pues, hoy se encuentra abierta la posibilidad para el gobierno de permitir el acceso a la información pública a los ciudadanos, así como de facilitarles una serie de gestiones, trámites y servicios por vía telemática, es decir, a través de un portal de Internet.

Gobierno electrónico

Este concepto incluye todas aquellas actividades basadas en las nuevas tecnologías de la información, en particular Internet, que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos, y proveer a las acciones de gobierno de un marco mucho más transparente que el actual. Lo anterior implica dos vías de comunicación básicas, por un lado, los gobiernos obtienen mucha información sobre la población y; por otro, genera la información para un nivel básico en el proceso de toma de decisiones.

En términos sencillos, el e-gobierno consiste en interconectar horizontal y no verticalmente, todos los servicios e instituciones del gobierno para mejorar sustancialmente la calidad en la entrega de servicios, con el consiguiente beneficio para la ciudadanía y las empresas.

El e-gobierno implica entonces, que a la comunidad se le proporciona acceso a información de gobierno por múltiples canales, en este caso por medio de Internet, para resolver diferentes trámites en un corto tiempo, o bien, proporcionar información que los ciudadanos en particular o por medio de sus gremios demanden del gobierno.

El gobierno electrónico es la forma en que los ciudadanos y sus gobiernos interactúan sobre una misma plataforma.

Otra definición es el uso de herramientas de comercio electrónico para la entrega de información y servicios del Estado a la población, y conducir transacciones electrónicamente¹ (G2C, G2E, G2B & G2G).

Hoy día, el Estado debe y puede mostrarse más eficiente en un momento en que la premisa desde los distintos sectores sociales pareciera ser: necesitamos un gobierno que sea eficaz para resolver problemas, pero con un presupuesto austero. Este es, quizás, el principal factor que está llevando a los gobiernos a optar por soluciones informáticas. Según los expertos son las altas expectativas de los ciudadanos para contar con información desde el gobierno, con la misma eficiencia con la que pueden acceder a la de la empresa privada.

1. G2C: Government-to-Citizen, Gobierno a Ciudadano; G2E: Government-to-Employees, Gobierno a Empleados; G2B: Government-to-Business, Gobierno a Negocios; G2G: Government-to-Government, Gobierno a Gobierno.

No se pretende hacer de e-gobierno un paradigma, sino más bien llamar la atención al hecho de que estamos frente al desarrollo de un nuevo fenómeno. No cabe duda de que hoy día se tiene a disposición una red global, con la más amplia gama de información, que debe ser utilizada como la base fundamental del trabajo cotidiano. Los futuros esfuerzos deberán orientarse no a la red, ya que ésta existe, sino a la integración y desarrollo de la información y del conocimiento.

Deben dedicarse grandes esfuerzos a la coordinación interinstitucional de todas y cada una de las estructuras gubernamentales, de modo que puedan interactuar dentro de la red del e-gobierno de manera coordinada y eficiente.

Así, las razones para que el gobierno procure la prestación de sus servicios a través de la implementación de un portal de Internet, en el que se guíe a los ciudadanos por medio de los diversos procedimientos y sectores de que éste dispone, son evidentes. No solo se trata de una cuestión de adopción de nueva tecnología, sino también de un cambio hacia una nueva realidad en donde se obtienen ventajas sustanciales de orden económico y práctico. El e-gobierno debe ser utilizado por los gobiernos para cerrar la brecha de información entre ellos y los poderes de la República, y entre éste y los ciudadanos.

Partiendo de este escenario, se entiende el impacto que se obtendrá con un sistema de información orientado a reaccionar a las peticiones del

ciudadano, donde las redes con grandes sistemas de información serán las herramientas de información y comunicación. Este fenómeno transformará de tal manera este sistema, la vida y las costumbres de las personas y sus relaciones de trabajo, que será difícil no pensar que estamos frente a una nueva era o, al menos, ante un gran salto cualitativo.

Este cambio modifica el papel del ciudadano, en donde se deberá reubicar en función del "ciudadano activo", integrado en red, perteneciendo y siendo actor de una red de información global, en la que él va a buscar y seleccionar lo que le interesa.

En la actualidad, uno de los problemas de la democracia es la falta de participación de los habitantes, pero el e-gobierno puede ayudar a resolverlo acercando a los ciudadanos entre sí, y con las estructuras que lo gobiernan.

En tal sentido, se debe considerar que es necesario trabajar para superar los problemas que conlleva la división digital; los propios gobiernos deberán captar e invertir recursos en esta área, además de requerir la colaboración de instituciones lo suficientemente fuertes como para lograr la adopción de la tecnología moderna en lugares que carecen de ella.

El Estado, entre otros desafíos, deberá buscar financiamiento para disminuir el rezago tecnológico; determinar el marco jurídico, regulatorio e institucional que asegure bajas barreras al ingreso y a la competencia entre proveedores de servicios de conexión a las redes de transmisión de datos; lograr mayor participación en los con-

tenidos de información y conocimiento que transmiten las redes digitales; contrarrestar la fuerte concentración de poder que la rápida informatización coloca en manos de países industrializados y grandes empresas transnacionales, y obtener mayor cooperación internacional.

Democratización de la información e impacto de las nuevas tecnologías, son conceptos de los que mucho se habla, pero poco es lo hecho para aprovechar los nuevos recursos técnicos para acercar el Estado al ciudadano. Si bien la mayoría de los organismos públicos han introducido nuevas tecnologías de gestión, su alcance no ha sido generalizado de forma de aprovechar integralmente sus ventajas. Las tecnologías quedaron fuera de contexto, y solo sirvieron para solucionar problemas muy específicos de cada organismo. Ni se aprovecharon ni se diseminaron, ni se compartieron las experiencias. La introducción de TIC ha estado, en muchos casos, asociada a la disponibilidad financiera de cada organismo, y no a una estrategia para fortalecer las organizaciones más débiles o en donde el impacto hubiera sido más efectivo. Existen organismos equipados con tecnología de última generación y otros que se mantienen en las viejas prácticas de gestión, sin posibilidad de revertir la situación.

Ideas sobre gobierno electrónico

Si se hacen las cosas correctamente este momento histórico nos permitirá lograr, con la aplicación de

las tecnologías de Internet, lo siguiente:

- Incrementos notorios en el nivel de servicio al ciudadano.
- Grandes reducciones en los gastos gubernamentales.
- Mayor productividad para los recursos presupuestarios disponibles.

Requisitos

- Aplicar tecnologías avanzadas de atención al cliente-ciudadano, “enfocado al cliente”.
- Agregar todas las transacciones de un ciudadano en una cuenta única tipo Registro Tributario Electrónico.
- Compartir la información del ciudadano a través de las diferentes entidades gubernamentales.
- Manejar las transacciones de forma transparente entre los diferentes canales de acceso.
- Una capacidad del gobierno equivalente al “B2B” (Business to Business), para realizar sus operaciones con los proveedores de forma eficiente y transparente (G2B: Government to Business).

Áreas de la operación gubernamental

- *Atención al ciudadano:* seguimiento personalizado de los trámites y las solicitudes particula-

res, las declaraciones, las consultas de saldos, el pago de multas con tarjeta de crédito, recolectar aportaciones y sugerencias de la población, y soportar necesidades de información y consultas en particular de forma individualizada (G2C).

- *Administración interna:* mayor efectividad vía *Web* en la administración de las operaciones con sistemas integrales tipo ERP (Enterprise Resource Planning), compartir información entre dependencias, autoservicio para trámites internos como declaraciones patrimoniales, transacciones de recursos humanos, solicitud de vacaciones, programación de cursos, cambio de domicilio, impartir cursos de desarrollo y aprendizaje en línea, y tableros de control accesibles desde cualquier PC (G2E).
- *Relación con proveedores:* eficientizar los procesos de adquisiciones y contratación, reduciendo el alto costo del proceso actual de compra-licitación, eliminar largas cadenas de intermediación, mejorando la eficiencia y transparencia de los procesos. Consolidación de compras en mercados electrónicos locales, nacionales y globales, negociaciones dinámicas, subastas, etc. (G2B).

Estrategias e-gobierno

- Aplicar planes piloto de capacitación, eficiencia y alta tecnología

de la información cuyos éxitos puedan ser replicables.

- Establecer estándares con una Intranet y base de datos seguras entre las instituciones gubernamentales, facultando que trabajen juntas (G2G).
- Ofrecer servicios que requieren los ciudadanos mediante portales de Internet de manera conveniente y segura (G2C).
- Crear un mercado electrónico para que el gobierno anuncie sus requerimientos, y los proveedores autorizados liciten ofertas (G2B).
- Impulsar la democracia digital mediante consultas públicas y, eventualmente, manejar votaciones en línea (G2C).

La estrategia de e-gobierno debería estar enmarcada en tres grupos de actividades para coordinar:

- Procesos encaminados a que todas las entidades de gobierno ofrezcan información, servicios y trámites, y realicen la contratación en línea, dando acceso a los ciudadanos a través de un portal único.
- Actividades para desarrollar procesos de concientización, cambio de metodologías de trabajo, y capacitación en la utilización de tecnologías de la información y comunicación para empleados públicos.
- Las acciones para implantar la Intranet gubernamental.

Retos

- Tratar al ciudadano con un enfoque al cliente.
- Liderazgo y convencimiento.
- Decidir sobre la base de costos y beneficios económicos y sociales.
- Disciplina para integrar la tecnología, los procesos de operación y la administración del cambio.
- No automatizar vicios actuales (reingeniería de procesos).
- Promover la infraestructura de telecomunicaciones.
- Fomentar una legislación adecuada.
- Actuar de forma rápida.

Importancia de la promoción de la iniciativa de gobierno electrónico

En relación a las TIC's, el gobierno es el principal agente detonador de los cambios en un país. Las mejoras de productividad, dado el tamaño de las instituciones gubernamentales, generan deficiencias que son relevantes para el país. El gobierno también puede mejorar sustancialmente la calidad de atención a los ciudadanos, evitándoles largos y tediosos trámites utilizando adecuadamente las TIC's.

Es importante comprender que el gobierno electrónico es una trans-

formación que ayuda a los ciudadanos y al sector privado, a encontrar nuevas oportunidades en la economía mundial del conocimiento, y que la tecnología es una herramienta.

Sin embargo, si el gobierno electrónico no se inscribe en un programa más amplio de transformaciones, reformar el funcionamiento del gobierno, el manejo de su información, la administración de sus funciones internas, y el servicio que brinda a ciudadanos y la empresa privada, crecen las posibilidades de que no entregue los beneficios esperados contra el tiempo y dinero invertidos. Hay que utilizar el gobierno electrónico para volver a pensar el rol que desempeña un gobierno como una herramienta para incrementar el desarrollo económico y social, y mejorar la calidad del gobierno.

El gobierno electrónico es una herramienta para lograr el desarrollo económico y social, el ahorro en el presupuesto, y la consecución de un gobierno transparente y eficiente. Como cualquier otra reforma, no es posible instaurar el gobierno electrónico mediante una ley, o una orden emitida por los líderes políticos. Hacerlo requiere modificar la forma en que los funcionarios públicos piensan y actúan, la percepción que tienen de su trabajo, y el modo en que se comparte información entre diferentes dependencias públicas (G2G: gobierno a gobierno), entre el gobierno y el sector privado (G2B: gobierno a empresas), y entre gobierno y ciudadanos (G2C: gobierno a ciudadanos). Otra de las exigencias es practicar una reingenie-

ría de procesos y procedimientos, tanto dentro de cada una de sus dependencias como entre ellas.

Al mismo tiempo, el gobierno electrónico responde a los cambios que se producen fuera del gobierno. La manera como la sociedad se relaciona con él, y con la información se está transformando radicalmente.

Hay que utilizar las TIC's y el gobierno electrónico como partes de un programa de innovación más amplio. Simplemente introducir tecnología no mejorará la calidad del gobierno; tampoco tiene caso automatizar antiguos procedimientos y prácticas. No tiene sentido lograr que procedimientos inútiles sean más eficientes.

Si se trata el gobierno electrónico como un auténtico proceso de reforma, y no como la mera automatización de operaciones preexistentes, se podrá construir una sociedad de la información, donde los ciudadanos contarán con mayor poder de decisión, y sus vidas se verán enriquecidas gracias al acceso a la información y a las nuevas oportunidades sociales.

Definición de una visión estratégica y áreas prioritarias

Hay que comenzar el proceso de planeación estableciendo una visión lo suficientemente amplia del gobierno electrónico, para que sea compartida por todos los involucrados (ciudadanos, sector privado, funcionarios públicos, sociedad civil y otros). Ella se desprende de las principales metas y

preocupaciones de la sociedad. Entre los objetivos del gobierno electrónico se pueden mencionar, por ejemplo:

- Mejorar los servicios que se entregan a los ciudadanos.
- Incrementar la productividad y eficiencia de las dependencias gubernamentales.
- Fortalecer el sistema legal y la aplicación de las leyes.
- Promover a los sectores económicos y sociales prioritarios.
- Mejorar la calidad de vida de las comunidades marginadas.
- Fortalecer el buen gobierno y ampliar la participación ciudadana.

La visión o estrategia de cada sociedad debe ir acompañada de una lista de prioridades para el programa de gobierno electrónico. La visión amplia del gobierno electrónico proviene de las preocupaciones de la sociedad, pero las áreas prioritarias emanan de la visión del gobierno electrónico. La manera como se definan la visión amplia y las áreas prioritarias, dependerán de las circunstancias específicas y la ambición de cada sociedad. En el caso de Honduras la principal preocupación de la sociedad es contar con un gobierno responsable ante sus ciudadanos. Su visión del gobierno electrónico reflejará este interés. En tal caso, sus áreas prioritarias podrían ser: incrementar la transparencia y combatir la corrupción.

Ahorrar recursos económicos no debería ser en ningún momento la

visión que motive la iniciativa de gobierno electrónico, ya que no es únicamente una estrategia para reducir los costos de un gobierno, aunque ello sea una de sus consecuencias positivas. Ahorrar dinero es una manera relativamente fácil de "vender" el gobierno electrónico a los líderes políticos y al público en general. Sin embargo, con pocas excepciones, la implantación de éste no supone una reducción de costos para el gobierno, aunque sí lo puede ser para los ciudadanos y el sector privado.

El gobierno electrónico debe ser una visión compartida, es importante motivar a todos los actores sociales involucrados, gubernamentales y no gubernamentales, para que participen en la definición de la estrategia. Si la consulta a los sectores público y privado se lleva a cabo cuando el programa de gobierno electrónico está en pleno desarrollo, y su implantación es un hecho consumado, se estará corriendo el riesgo de que los proyectos sean subutilizados o irrelevantes, y tengan una fuerte oposición y resistencia. Una visión compartida asegura que los líderes de la sociedad y las comunidades se apropien y apoyen los programas de gobierno electrónico, desde el principio hasta el final, significa, también, compartir resultados.

Involucrar a todos los actores sociales clave no significa que todas las decisiones en materia de gobierno electrónico, deban contar previamente con el consenso público y de todo el gobierno. El gobierno electrónico requiere un liderazgo político. Sin embargo, la definición de una visión

estratégica y la selección de áreas prioritarias, requieren de la aportación de todos los sectores y no solo de unos cuantos expertos o funcionarios públicos.

En muchos países los ciudadanos desconfían de sus gobiernos, especialmente aquellos con inestabilidad política o corrupción a gran escala. Para garantizar que el público y los participantes sean socios de este esfuerzo, es importante crear condiciones para que exista la confianza en el gobierno. La falta de ella puede llevar al fracaso o a un serio retraso de las iniciativas de gobierno electrónico.

En algunos lugares, los gobiernos pueden organizar reuniones públicas, o llevar a cabo encuestas a los ciudadanos; en otros, los ciudadanos y el sector privado pueden formar parte de comités que desarrollen planes de gobierno electrónico abierta y colectivamente.

Una visión centrada en el ciudadano. Al final de cuentas, el gobierno electrónico consiste en satisfacer las necesidades de los ciudadanos, y mejorar su calidad de vida. El mismo debería centrar su actividad hacia sus clientes y orientarse hacia la entrega de servicios. Así la visión estratégica del gobierno electrónico implica proveer más acceso a la información, y ofrecerle al público y al sector privado, mayor equidad y mejores procedimientos. Aún cuando los programas de gobierno electrónico buscan perfeccionar los procesos internos del gobierno, la meta final debería ser acrecentar la atención a los ciudadanos.

Dar a conocer la estrategia. Una vez que se ha establecido una determinada visión o estrategia en materia de gobierno electrónico, es crucial que los responsables gubernamentales den a conocer, tanto la estrategia como sus áreas prioritarias a todo el gobierno y al público en general. Es necesario establecer una estrategia de comunicación que asegure que la gente entienda la visión con que se implantará la iniciativa de gobierno electrónico, así como los cambios y beneficios que esperan. Para comunicar la estrategia de gobierno electrónico a un público más amplio posible, lo más adecuado es recurrir a los medios de comunicación con mayor cobertura. Para divulgar esta información al público y al sector privado, es conveniente organizar eventos públicos y presentar el proyecto en la prensa escrita, programas de televisión, radio y un portal en Internet. Para dar a conocer las prioridades del gobierno electrónico a los funcionarios públicos, resulta conveniente hacerlo en discursos, reuniones o en cursos de capacitación. La estrategia de comunicación dependerá de las circunstancias de cada país, y de la naturaleza de cada programa de gobierno electrónico.

La corrupción como factor a considerar. En la medida en que la transparencia, la rendición de cuentas y la predictibilidad, de las reglas y los procedimientos, sean temas prioritarios, el gobierno electrónico será un arma contra la corrupción. Un tema especialmente delicado, desde su inicio, es dilucidar si el combate a la corrupción debe ser parte de la estrategia del

gobierno electrónico. Cada país debe responder a esta pregunta. En los países donde la corrupción es una preocupación seria, como sucede en muchos en vías de desarrollo, es importante que esta pregunta se tenga en cuenta cuando se discuta la visión y las prioridades del gobierno electrónico. Si la respuesta es afirmativa, será importante decidir con qué prácticas corruptas lidiará el programa de gobierno electrónico para lograr una solución. El anuncio al público del combate a la corrupción, como parte fundamental de la agenda del mismo, puede ayudar a generar alianzas y a desarrollar la presión pública para que se obtengan resultados. Sin embargo, la publicidad en una etapa temprana del proceso de gobierno electrónico, corre el riesgo de provocar miedo y resistencia por parte de los funcionarios corruptos, quienes probablemente ejercerán una presión negativa, incluso sobre sus colegas no corruptos.

Otra opción es no publicar estas metas y, en su lugar, "vender" el programa de gobierno electrónico, especialmente dentro del gobierno, como un proyecto que persigue otros objetivos, como mejorar los servicios gubernamentales, incrementar el atractivo del país para los inversionistas, reducir costos para el ciudadano y el sector

privado, o mejorar la competitividad del país.

Otros factores clave a considerar

- La implantación del gobierno electrónico no depende solamente del gobierno, ésta comienza con voluntad y liderazgo político, y depende de un marco de políticas sobre TIC's del Estado.²
- Infraestructura de telecomunicaciones.
- Conectividad y utilización de las TIC's por parte del gobierno.
- Capital humano dentro del gobierno.
- Reingeniería de los procesos y entre entidades gubernamentales.
- Recursos presupuestarios existentes y esperados.
- Marco jurídico (Ley de Certificados y Firmas Digitales, Ley de Comercio Electrónico, *Hábeas Data*, etc.).
- Clima de los negocios electrónicos.
- Disposición de los funcionarios públicos para el cambio.
- Motivar a los responsables políticos.
- Mantener el liderazgo ◊

2. Lanza, Mario. Las Tecnologías de la Información y Comunicación, TIC's, como un instrumento para el desarrollo. *Colección de Desarrollo Humano Sostenible 6*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Tegucigalpa, Honduras, 2002.

Tendencias modernas de educación continua y el “e-learning”*

Fremi Mejía Canelo**

PLANTEA LAS TENDENCIAS MODERNAS DE LA EDUCACIÓN CONTINUA Y SUS MODALIDADES: A DISTANCIA Y ELECTRÓNICA, COMO UNA OPCIÓN PARA AMPLIAR COBERTURAS, MEJORAR APRENDIZAJE CON RECURSOS ESCASOS, GRACIAS A LA UTILIZACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, TIC'S.

Introducción

En esta década del nuevo milenio los países de América Latina y el Caribe, se enfrentan a grandes desafíos internos y externos. En lo interno, intentan consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la participación ciudadana y reducir la ine-

quidad, que expresado de manera integral equivaldría a aspirar a la moderna ciudadanía. En lo externo, tratan de compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos, mediante la competitividad internacional. En los distintos países de la Región, la intensidad de estos desafíos es muy diferente, pero en casi todos posee una relevancia especial.

** Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Tendencias y Desafíos en Gestión del Gasto Público para el Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe”, organizado por la Oficina Regional de la Organización para la Alimentación y la Agricultura, FAO, de las Naciones Unidas, realizado en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, del 19 al 22 de mayo del 2003.

* Coordinador del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales del ICAP y del Programa Regional de Capacitación “La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004”, ICAP/InWEnt

Los sistemas educacionales de formación, capacitación y de ciencia y tecnología de la mayoría de estos países, han experimentado durante los últimos decenios una expansión cuantitativa muy notable, aunque incompleta. No obstante, presentan obvias insuficiencias en lo referente a calidad de sus resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos de entorno económico y social, y al grado de distribución con que acceden a ellos los distintos estratos de la sociedad. La institucionalidad de estos sis-

temas se inclina hacia la rigidez, la burocratización y a su poca vinculación con el entorno.

La pasada década, influenciada por la restricción de recursos públicos, la creciente apertura a la economía internacional y a la democratización, configura el final de un ciclo y hace impostergable la transición de un período, cuyo dinamismo y desempeño estarán marcados por el grado de centralidad, que las sociedades asignen a la educación y a la producción de conocimiento.

La educación continua: importancia del proceso de formación

En la actualidad nadie cuestiona la importancia de continuar formándose una vez concluidos los estudios universitarios. La “espiral del conocimiento” acaba por absorber, tanto a empleados como a empleadores y todos asisten a centros de formación especializados. Si hace dos décadas el poseer una licenciatura universitaria era una puerta abierta al mundo laboral, hoy día estos estudios son únicamente una llave para poder continuar la formación.

Estamos sumergidos en un mundo globalizado en el que las fronteras se desdibujan como consecuencia de la internacionalización del mercado; la movilidad laboral y la constante actualización de conocimientos, fomentan una creciente competitividad. En la sociedad moderna de la información, la formación conti-

nua es la única opción para abrirse una brecha en el mercado y por ello, miles de personas se interesan por estos programas cada año.

En muchos casos, la realización de una maestría es una solución rentable y eficaz también para las necesidades de las entidades públicas y las privadas. Los empleadores son conscientes de que sufragar los gastos de formación de sus empleados, es una inversión beneficiosa en todos los sentidos. En el mercado de la nueva economía, están proliferando las entidades o empresas que costean y permiten una mayor flexibilidad de horario a sus trabajadores para que realicen estudios de posgrado. Saben, por una parte, que la formación de su personal revierte directamente en su rendimiento y por tanto, en el funcionamiento de estas organizaciones. Además, los departamentos de recursos humanos y comunicación, garantizan que la mayor preocupación por los intereses de los trabajadores y la mejora de su calidad laboral, conlleven a una mayor identificación de éstos con la institución. No acontece de igual forma en el ámbito de la administración pública de los países del Istmo Centroamericano.

La necesidad de realizar una maestría o un curso de posgrado no es una cuestión de modas. El interés que estos programas generan deriva de su capacidad para adaptarse a los cambios tecnológicos y organizativos, es esto lo que los hace preferibles a otras ofertas formativas obsoletas. Cuando un profesional se plantea cursar una maestría sabe lo que debe buscar: un programa adecuado a sus

necesidades e impartido por una institución o entidad reconocida. Puede encontrarse con un sin número importante de instituciones que imparten cursos de posgrado y maestrías, tanto de forma presencial como en línea, en varios países de Latinoamérica, y en general en el mundo, esto exige naturalmente un proceso de selección e información previa. Existen una serie de requisitos mínimos que deben cumplir para garantizar su calidad; un proceso de selección cuidadoso, un mínimo determinado de horas lectivas, y una bolsa de trabajo al concluir los estudios son condiciones indispensables. Pero, quizá una de las ventajas más apreciada por los participantes de estos cursos, es la posibilidad de recibir lecciones de una institución de reconocido prestigio en su entorno académico.

El ICAP reconoce la importancia de crear las condiciones necesarias para incursionar en la capacitación y formación a distancia como expresión de la educación continua, mediante el uso de las nuevas tecnologías de información (Internet, multimedia, video conferencia, etc.), como lo han hecho algunas instituciones especializadas en formación en línea a nivel de América Latina, que inclusive han ido más allá, ofreciendo servicios adicionales que permiten a los usuarios operar en el ámbito global en que se desenvuelven. En este sentido, somos conscientes de los beneficios que significa por ejemplo, la creación de un campus virtual, en el que los estudiantes pueden acceder a una biblioteca con miles de registros, asistir a foros de debate, acudir a tutorías en línea o

tener un punto de encuentro en una cafetería virtual, si no que además este tipo de formación integral del estudiante, permite la creación de redes de contacto con alumnos de diferentes latitudes que incentiven su desarrollo educativo. En definitiva, reconocemos que mediante esta nueva modalidad de formación y capacitación se puede dinamizar la transferencia de conocimientos, y sociabilizar la participación y la integración cultural de los discentes. Es claro, que en esta forma de enseñanza los participantes asumen un nuevo protagonismo, construyen su propio conocimiento, no desde un rincón solitario, sino mediante un aprendizaje cooperativo utilizando las herramientas de un entorno creado a través de las nuevas tecnologías, incrementando su capacidad de aprender, enseñar, buscar, localizar y difundir información útil.

La formación continua: una puerta de entrada al mercado laboral globalizado

Actualmente, la mayoría de las organizaciones requieren de cambios radicales en sus normas de actuación, como una forma de adecuarse al nuevo paradigma de la globalización, y a la única variable que es "constante": el cambio. En este sentido la formación, mediante la aplicación de una determinada concepción, objetivos y metodología, puede ser una herramienta apropiada para el acompañamiento, e inclusive para catalizar procesos de cambio y aprendizaje organizativo.

La formación es un instrumento que puede servir a diferentes finalidades. En las instituciones, puede mejorar las capacidades de los funcionarios para realizar sus tareas en la forma habitual, pero también puede reforzar procesos de cambio organizativo para transformar los enfoques, las formas o los ámbitos de trabajo de la organización. Esto constituye la base para lograr un concepto total de formación profesional, al tomar en cuenta sus requerimientos a partir de las necesidades productivas. Sin embargo, se debe considerar el impacto en el entorno social, cultural y científico y no únicamente productivo, que este tipo de recursos puede tener en el país; es decir, una formación profesional en la que el desarrollo social sea el objetivo, y no solo un factor más asociado a la producción.

En consecuencia, reformar una organización es cambiar las personas que la componen, consiguiendo la modificación de sus actitudes y la transformación de sus comportamientos. En innumerables ocasiones se ha dicho que una organización no puede ser mejor que las personas que la integran.

En síntesis, el objetivo final de cualquier acción formativa debe ser mejorar los resultados de la organización, y ser una herramienta para resolver sus problemas. Los programas de formación que se ejecuten deben

insertarse en el marco de la política de recursos humanos institucionales.

La formación también ha sido definida como "un proceso intencional y sistemático para fomentar el aprendizaje".¹ Si los participantes en un proceso formativo aprenden, significa que el resultado podría ser un aumento de sus conocimientos, un desarrollo de nuevas habilidades, o una transformación de sus actitudes. En todo caso, la finalidad de la formación, de forma directa o indirecta, es siempre la de cambiar conductas; es decir, conseguir que las personas se comporten de una determinada manera ante ciertas situaciones. A partir de esta premisa, se podría inferir que buena parte de la formación impartida en las organizaciones públicas o privadas, si bien es técnicamente correcta, no es eficaz, porque no genera los cambios de conducta que constituyen la finalidad, explícita o implícita, de la acción formativa.

La educación a distancia

Antecedentes

Durante varias décadas en Latinoamérica existió una gran cantidad de ofertas de enseñanza, por parte de instituciones y escuelas que brindaban sus servicios sin concentrar a los estudiantes en un lugar determinado; la forma de transmitir los conocimientos era por medio del correo, la radio, la publicación periódica de libros, revistas especializadas, etc.

1. Una definición más amplia se puede encontrar en la *Revista Gestión de Políticas Públicas* en el artículo de Xavier Cisternas, titulado "Formación para el cambio, cambio en la formación". Mayo-agosto de 1999.

Tales prácticas se encontraban dentro de las opciones que se ofrecían a la población que emigraba a las ciudades, o a ciertos sectores de las clases medias que buscaban oportunidades. El encarecimiento de la educación y un número cada vez mayor de aspirantes a ingresar a las universidades y otros centros de estudios, llevaron a los técnicos de la educación y a los gobiernos, a buscar alternativas que permitieran recibir a un mayor número de estudiantes para su formación profesional y técnica. Para lograr lo anterior, se planearon diversas opciones como las formas “descolarizadas” que incluyen: “educación a distancia”, “educación recurrente”, “universidad abierta”, etc. En este sentido, la educación a distancia abarca dos aspectos:

- La utilización de diferentes recursos técnicos y didácticos efectivos y eficientes, que garanticen la interacción entre los docentes y los discentes, como una alternativa a la formación tradicional en lugares fijos.
- La satisfacción de la demanda creciente de conocimiento e instrucción, adecuados a las necesidades de la población demandante.

Toda institución de educación que busque prestar un servicio e incidir en esta situación, debe poner énfasis en la relación entre los dos puntos mencionados. De esta manera, el planteamiento de estrategias y planes de acción en la educación a distancia, requiere del conocimiento y la valora-

ción de sus contenidos, mecanismos y bases para la implementación.

Respecto a la utilización de diferentes recursos que garanticen la interacción, es necesario acentuar en que el punto de partida de la educación a distancia es la modificación del modelo educativo tradicional (relación docente-discente), debe lograrse una rigurosa adecuación entre objetivos, programas didácticos y el recurso material o tecnológico que será utilizado en el proceso enseñanza-aprendizaje; al contrario de lo que ocurre en el modelo tradicional, dicha adecuación deberá considerar, tanto las características del recurso tecnológico, como la vinculación entre el que enseña y el que aprende.

La educación a distancia: una alternativa de formación continua en la gestión de las políticas públicas

La formación de profesionales en políticas públicas en general, y de gestión del gasto público en particular, para el caso del desarrollo agrícola y rural, se ve enfrentada a dos retos fundamentales. Por una parte, la necesidad de profesionalizar el trabajo de los funcionarios del sector agrícola, y por otra, la dificultad de entrenar a todos los profesionales que se encuentran actualmente realizando actividades en este ramo, en virtud del poco tiempo que le permite su quehacer profesional. Esto con frecuencia se presenta como una de las principales razones por las que los servicios en el área rural no son efectivos ni eficientes, por

tanto, la estrategia de educación a distancia se convierte en una alternativa para la formación de profesionales en políticas públicas para el desarrollo de este sector.

La expresión "educación a distancia" se entiende como una separación entre el docente y el discente, mediando en este proceso una serie de mecanismos formalmente externos a la dinámica enseñanza-aprendizaje, entonces, la acepción educación a distancia se definiría según Sarrañana, como:

"el tipo de método instructivo en que las conductas docentes acontecen aparte de las discentes, de tal manera que la comunicación entre profesor y alumnos se realiza mediante textos impresos por medios electrónicos, mecánicos o por otras técnicas".²

Algunos autores proponen que la formación a distancia es un método de enseñanza activa, que atiende las necesidades formativas de personas que asumen un compromiso con su esfuerzo de formación, apoyándose

en materiales y tecnologías concebidos para la autoformación y asesoría docente personalizada y a distancia.

Las técnicas de formación a distancia no responden únicamente a la necesidad de formar alumnos dispersos y distantes, aunque este es el uso más conocido. La adopción de éstas por los organismos responsables de la formación permanente de los funcionarios públicos, es una respuesta a las necesidades de la administración pública desde dos perspectivas:

- La eficacia de la función pública, ávida de instrumentos permanentes capaces de formar, en un tiempo breve, a numerosos funcionarios públicos responsables de aplicar de manera inmediata las novedades técnicas o jurídicas, que afectan la prestación óptima de los servicios públicos.
- Las características de los destinatarios de la formación, es decir, personas adultas con responsabilidades familiares y profesionales.³

Con el proceso de formación a distancia mediante el uso de las nuevas tecnologías, se tiende a diversificar la oferta formativa para llegar hasta alumnos muy diversos, como corresponde a una estructura administrativa pública compleja, de tal forma que, tanto por la vía presencial, como por la nueva modalidad a distancia, se logre alcanzar el máximo rendimiento de los recursos formativos, y se garantice en tiempo real la cualificación permanente de los funcionarios públicos.

2. Sarrañana J. L. La educación a distancia. CISE, UNAM, 1972. Documento mimeografiado.

3. En Jornada conmemorativa de 40º aniversario de la creación del INAP (1958/1998). El futuro de la formación de los empleados públicos en España: nuevas tendencias. Madrid, 9 de julio de 1998. Documento No. 19. Ponencia: La autoformación como respuesta a las demandas formativas de una administración eficaz. Juan Luque Alfonso, Director del Instituto Andaluz de Administración Pública.

Elementos básicos que podrían orientar el diseño de una estrategia de educación a distancia

Algunos especialistas sugieren que para el diseño de una estrategia de la educación a distancia, se deberían considerar dos aspectos centrales: los problemas inherentes de la comunicación a distancia, y los elementos indispensables para su implantación. En relación con los primeros, advierten sobre la importancia de reconocer su existencia, y a partir de su estudio proponer alternativas de solución que hagan factible pasar a la implantación de estrategias de educación a distancia.⁴

Vinculado a lo anterior se analizan algunos de los problemas más frecuentes derivados de la educación a distancia, tales como:

- *La alta heterogeneidad de los educandos potenciales.* Debido a su dispersión geográfica o diversidad de intereses de formación, imposibilitan la elaboración de objetivos y marcos conceptuales uniformes.
- *La dificultad para la discusión y apoyo didáctico.* Dependiendo naturalmente del tipo de recurso tecnológico de que se trate (tele-

visión, terminales de cómputo, Internet, multimedia), podrá o no existir fluidez y diálogo.

- *La posibilidad de distracción.* Se vincula con lo anterior; es necesario buscar los mecanismos más eficaces para lograr la atención del alumno.
- *El problema de la retroalimentación.* La comunicación se genera desde un emisor a múltiples receptores; se necesitan mecanismos para garantizar la interacción, la que es esencial.

En cuanto a los elementos para la implantación de la educación a distancia, la argumentación es que éstos deberían estar basados en tres aspectos:

- *¿Qué se busca dar, instrucción o formación?* Este es quizá uno de los puntos más importantes y controversiales de todo programa educativo. La discusión entre estos dos términos no puede ser disociada de los postulados pedagógicos que diferencian entre educación formal y no formal. Sin embargo, es preciso indicar que ambos aspectos son relevantes, tanto la capacitación y adiestramiento para la solución de problemas, en cuyo caso se habla de instrucción, como la educación profesional, se considera como formación.
- *Carácter masivo.* En las diferentes épocas y de acuerdo a las demandas, la educación a distancia siempre ha encontrado respuesta y justificación en el

4. Mayor amplitud sobre este tema se encuentra en *La educación a distancia: una estrategia para la capacitación y formación en administración de servicios de salud*. Por Luis Durán-Arenas, César Cárdenas-Varela y otros. Salud Pública. México, 1993:35: 409-418.

beneficio colectivo que representa. Primero, porque es recibida por un mayor número de estudiantes; segundo, al implantarla se puede asegurar desde un principio el número de usuarios; además, se puede planear la elección y utilización del recurso tecnológico que se adecue a las características de la población demandante

- *Suficiente rentabilidad.* Esto puede expresarse a través de los costos prefijados de la infraestructura y del número de usuarios, con relación a los precios por la prestación del servicio.

Los resultados de un sistema de enseñanza pueden ser eficazmente convertidos en satisfactorios y productivos dentro de un programa de búsqueda de innovaciones, con la ventaja de lograr una mayor racionalización si se opta por el o los recursos tecnológicos idóneos.

Algunos principios de la educación a distancia

En el debate sobre los principios en torno a la educación a distancia, se hace mucho énfasis en la necesidad de vincular la relación existente de ésta con la educación continua. Los métodos que se emplean en ambas, tienen históricamente una respuesta eficaz a las pocas oportunidades para ciertos grupos de población en demanda de educación. Sin embargo, la educación continua se encuentra bajo una revisión y debate conceptual

que la orienta hacia lo que se denomina educación permanente.

En esta acepción, la educación continua está inmersa en el conjunto de cambios que se operan en el entorno sociocultural de los individuos; es decir, debe entenderse no solo como una simple transmisión de información, sino como parte de un proceso que permite a los individuos participar e incidir en dichos cambios. En consonancia con lo enunciado y de acuerdo con Vielle P. "si se admite que la educación tiene como objetivo permitir al individuo la comprensión de su medio ambiente cultural, técnico, cívico, artístico y familiar, la educación no puede ser sino permanente, ya que también lo es el cambio de este medio ambiente".

A partir de estos postulados, los elementos constitutivos más importantes de la educación continua, entendida como educación permanente son:

- La conformación de un proyecto didáctico nuevo, que no implique solamente agregar materias y contenidos a un programa educativo existente.
- Contenidos, objetivos y prácticas didácticas elaboradas de acuerdo con los requerimientos de educación y formación específicos, y no como una prolongación de la escolaridad.
- El proceso educativo transcurre principalmente como una progresión y consolidación del aprendizaje; de ahí que exista una modificación del modelo

educativo tradicional, en el que el docente es la parte activa y el alumno la pasiva. A esto corresponde una situación diferente en la que el aprendizaje es responsabilidad total del alumno, de manera que el maestro se convierte en un promotor o facilitador, no en un transmisor.

- Debido a sus mismas características, la educación permanente es un proceso susceptible de realizarse en diversos lugares y períodos. Esto permite que cualquier tipo de institución pública o privada participe de esta función educativa, al multiplicar las oportunidades de aprendizaje y proporcionar a los individuos o a los grupos, de manera continua, los medios necesarios para la realización del proceso educativo.

Al analizar los elementos anteriores, se visualiza que todos son coherentes con la estrategia de la educación a distancia, la diferencia estriba en que la concepción de educación permanente tiende a ubicarse en el desarrollo social de la comunidad, área en la que la educación a distancia participa, pero no incluye el objetivo de formar profesionales; es decir, ubica un conjunto de métodos y prácticas didácticas en un perfil o rasgo profesional integral, que responda a las características del modelo de educación a distancia de profesionales. Según Reza⁵ la formación profesio-

nal debe tener las siguientes características:

- Ser continua, optimizada y adaptada a los mismos centros de trabajo, con la participación de todos los sectores de la producción.
- Sus resultados deben medirse de acuerdo al impacto que tengan en el desarrollo profesional, social y económico del país.

Conceptos didácticos de la educación a distancia

Con el fin de precisar el entorno que orienta la educación a distancia, se debe aclarar si esta variante alcanza a toda forma de prestación de servicios educativos, o si es selectiva. Es conveniente determinar el tipo de educación del que se trata e identificar si es instrucción, formación o educación.

En cierto momento pareciera que la educación a distancia se vincula únicamente con la formal. Sin embargo, no se define solo por estar ajena al aula y al docente; se debe hacer énfasis en que su impulso y reconocimiento es producto más a su uso masivo que a la falta de espacios. De hecho, la alternativa de "sacar" a la educación a distancia de las aulas no es algo arbitrario ni caprichoso, es una solución viable para la población que debe permanecer en su lugar de origen (centro de trabajo, comunidad, etc.), o para quienes les resulta oneroso enviar a su personal a capaci-

5. Reza T. Hacia un concepto integral de formación profesional. *Pedagogía para el Adiestramiento* 1980; 10 (39).

tarse y/o actualizarse. Esta es la verdadera bondad de la educación a distancia.

En consecuencia, ésta puede ajustarse a un proyecto académico, técnico-científico, u otro, dirigido a una población muy específica, ya sea personal profesional, técnico, etc., siempre y cuando esté perfectamente orientada a una determinada área del conocimiento, y con los recursos tecnológicos de comunicación adecuados. La educación a distancia puede ser un gran medio para que sea continua, programas de especialización e incluso posgrados. El uso de recursos tecnológicos en la enseñanza no incide en absoluto sobre los contenidos, valores matriculares y de currículo; se relaciona sólo con la forma de transmisión del conocimiento.

La educación no formal posee también un punto de convergencia con la enseñanza a distancia, es una situación diferente pero no menos importante. En efecto, si se reflexiona en relación con los elementos constitutivos de la educación no formal (cursos de capacitación), la educación a distancia también puede ajustarse a las necesidades de ésta, en la medida en que se incluyan proyectos de capacitación en áreas específicas de trabajo, para la solución de problemas propios de dichas áreas. Al igual que en el nivel profesional, lo importante es vincularse a la satisfacción de necesidades y de aplicación de conocimiento en cuanto al lenguaje, forma de transmisión, situación de la población, etc.

De acuerdo con los elementos que caracterizan a la educación no formal, la posibilidad de desarrollar una educación a distancia podría ser exitosa en la medida en que se ofrezca instrucción y capacitación de calidad, suficiente, oportuna y, sobre todo, viable en cuanto a su uso, posibilidad de implantación y población usuaria.

El surgimiento de la Tecnología de Información y Comunicación, TIC, como nueva modalidad de educación a distancia frente a la globalización

En muchas ocasiones se afirma, y con justificada razón, que identificar un problema representa el primer, quizás el más importante paso para su solución. Por ello, para contribuir de manera práctica a resolver uno de los más recientes problemas que enfrentan la mayoría de las organizaciones y empresas, tanto públicas como privadas de Centroamérica, que sin estar preparadas para competir comienzan a sufrir los impactos derivados de la apertura económica, producto de la aplicación de una de las políticas del neoliberalismo, se debería pensar en lineamientos y metodologías de un programa de formación, capacitación y desarrollo de los recursos humanos, que les permita enfrentar exitosamente este nuevo reto de la competitividad y al fenómeno mismo de la globalización, frente a nuevos y posibles mercados de bienes y servicios de gran cobertura y exigencia, y ante la presencia de importantes compañías

multinacionales con grandes inversiones extranjeras en la Región.

El período de posguerra hasta los setentas se caracterizó por un crecimiento económico excepcional, con elevados niveles de inversión, productividad y empleo, en un contexto de moderada aunque creciente presión competitiva internacional. Estas condiciones macroeconómicas han cambiado en las últimas tres décadas. El crecimiento económico ha sido muy bajo, en cambio la presión competitiva se ha exacerbado hasta límites inimaginables como resultado de la Tercera Revolución Tecnológica, la globalización económica y las políticas de desregulación, apertura y privatización. Simultáneamente al aumento del desempleo y la exclusión social, y/o agudizar los diferenciales y deteriorar los niveles salariales, ha contribuido decisivamente a desencadenar una extraordinaria dinámica de creación, destrucción, desplazamiento y reasignación de empleos y ocupaciones. Esto a su vez ha originado una recomposición estructural del tamaño y la composición de la demanda de las empresas y la administración pública, así como de los sistemas educativos y de capacitación laboral.

Con mayor frecuencia cada vez más las organizaciones enfrentan hoy un contexto dinámico y turbulento, que exige una acción permanente de actualización y adaptación de sus procesos de trabajo. En tal sentido, la tecnología está cambiando los puestos y las organizaciones. Dentro del universo de cambio organizacional se puede encontrar una gran variedad de modalidades y estrategias de cambio,

que van desde las más radicales hasta las más incrementales y paulatinas. En este rango se pueden incluir modalidades de un cambio en varias dimensiones, tales como modificaciones en la estructura, tecnología, las personas, la cultura, etc., que tomen en cuenta los niveles dentro de un intervalo posible.

El desarrollo personal y profesional se ha convertido hoy en día en uno de los aspectos críticos de las políticas de gestión de recursos humanos. La nueva economía ha conducido a una situación de escasez de talento en el mundo occidental que no tiene similitud histórica. En algunos sectores de actividad son las personas las que eligen a las empresas y no al contrario. Sobrevivir en este complejo entorno requiere desarrollar el talento de todos los miembros de la organización. Se trata entonces, de una tarea bastante compleja que exige la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos de formación y capacitación de los recursos humanos. En síntesis, se habla de formación multimedia y, sobre todo, a la formación *on-line*. Estos métodos permiten, en general, una mayor flexibilidad que la formación tradicional basada en la impartición de seminarios, cursos y conferencias de forma presencial. De hecho, las nuevas tecnologías aplicadas al aprendizaje aportan numerosas ventajas y beneficios, tales como la reducción de los tiempos de aprendizaje, y el aumento de la retención de la información frente a los métodos tradicionales.

Actualmente las instituciones modernas requieren cumplir con los

objetivos de contar con un planteamiento de conducción, con conocimientos actualizados para la gestión de las políticas públicas, que bien podría ser el caso particular del desarrollo agrícola y rural, aplicando todo el conocimiento vigente en la materia y los avances e innovaciones que se realizan en forma periódica. En este sentido, es preciso considerar que para este tipo de organización no resulta fácil la tarea de homogenizar la transmisión de conocimientos para sus cargos jerárquicos, en virtud del poco tiempo disponible de los mismos, la dificultad para establecer un cronograma que se pueda adaptar a todas las necesidades, y enfocado a los requerimientos que las distintas áreas tienen para el desarrollo de la gestión cotidiana.

No obstante, las dificultades por las que atraviesan hoy los países de América Latina, se podría afirmar que la formación es hoy uno de los factores más importantes de desarrollo, en virtud de que ésta genera crecimiento, ocupación, madurez y oportunidades, y se ve fortalecida por las posibilidades de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación, TIC, las que han introducido dentro de la educación a distancia, la posibilidad de disponer de recursos altamente orientados a la interacción y al intercambio de ideas y materiales entre docentes y discentes y entre estos últimos. Esta interacción se puede verificar por etapas, mediante la impartición de cursos preestablecidos a través del acceso a Intranet con conexión a Internet, y en una etapa posterior se pueden generar los contenidos propios y utilizar la

infraestructura tecnológica de la Intranet institucional.

Las TIC están hoy presentes en el mundo de la educación, de las comunicaciones, de las organizaciones y de la empresa. Los sistemas de enseñanza y aprendizaje abiertos y a distancia, han dejado de ser una alternativa de enseñanza para convertirse en un modelo educativo de innovación pedagógica, contribuyendo significativamente al logro de objetivos de capacitación y actualización en el contexto de la educación continua. En realidad, se trata de formas de enseñar y aprender que consideran las características, las preferencias y la disponibilidad de tiempo de las personas, además de estar fundamentadas en los más recientes avances de las ciencias de la educación, la psicología y de la tecnología. La adaptabilidad de su metodología, junto a las múltiples posibilidades didácticas que ofrece el actual nivel de desarrollo tecnológico, permiten superar las barreras espacio-temporales.

La era de la informática ofrece una gama prácticamente infinita de posibilidades de desarrollo, mediante la utilización de programas interactivos, donde el funcionario puede aprender a su propio ritmo y según la disposición de tiempo con que cuente.

El "e-learning": un nuevo concepto de educación a distancia

En este apartado, se intenta reunir algunos puntos, sin pretender pro-

fundizar en el tema, pero en aras de generar algún tipo de discusión que aporte elementos valiosos, que complementados con las ideas de otros especialistas, nos permitan tener una visión panorámica sobre el verdadero significado del “e-learning” como modalidad de educación a distancia, aplicado al uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, pero siempre enmarcándonos dentro del eje sustantivo de esta exposición sobre las nuevas tendencias de la educación continua.

En este sentido, hagamos una revisión sobre el significado del “e-learning”: ¿A qué se refiere? Algunos autores señalan: es el uso de nuevas tecnologías multimedia e Internet para mejorar la calidad del aprendizaje. Las primeras permiten el uso de recursos de video, audio y texto para enriquecer los contenidos. Por su parte Internet facilita el acceso a recursos y servicios. El “e-learning” estimula los intercambios y la colaboración a distancia, potencializa y capacita al estudiante en cualquier situación.

Esta definición sintetiza de manera clara, y después de un breve repaso del apartado sobre el surgimiento de las nuevas TIC, el verdadero significado del “e-learning”. Sin embargo, es necesario ahondar un poco más en torno a las bondades que genera el uso de esta modalidad de educación a distancia, que se convierte en proceso novedoso de la formación continua. Para ello, es preciso hacer referencia a tres objetivos fundamentales:

- Ayudar a las personas a reconocer todo su potencial, y llevar una vida productiva.
- Reducir las disparidades y desigualdades entre individuos o grupos.
- Garantizar que los conocimientos disponibles coincidan con las necesidades de los empleados y los empleadores

En consecuencia, la formación con la utilización de esta herramienta se basa en una tecnología eficaz, pero con un planteamiento didáctico producto de la vinculación de objetivos claros con la metodología, instrumentos y el consiguiente proceso de transformación que se debe producir en las organizaciones. También se hace énfasis en que es un proceso social y debería facilitar la interacción y la colaboración entre las personas. Finalmente, el “e-learning” implica un cambio en la organización y en la formación de los profesores y tutores.

El principal objetivo de formación mediante el uso de estas modernas tecnologías, es el de formar y capacitar a los niveles gerenciales y mandos medios utilizando tecnología de formación y capacitación a distancia por Internet, como inicio de un desarrollo específico de “e-learning” para la organización, introduciendo así una nueva modalidad de capacitación y generando un cambio cultural en aquellos que ocupan cargos jerárquicos. Además, se busca desarrollar e implementar cursos específicos para las organizaciones con modalidad “e-learning” y su posterior aplicación.

Entre otros objetivos de menor nivel, podrían ubicarse: la actualización de los conocimientos para la gestión pública, la generación de las condiciones para el uso de la tecnología en la capacitación asincrónica, y la adecuación de los conocimientos de los cargos jerárquicos a las necesidades de la organización.

En este sentido, toda la actividad de formación, incluyendo pruebas parciales o finales, se pueden desarrollar a distancia y por Internet; pueden organizarse actividades presenciales a solicitud de los discentes y también en casos especiales. La capacitación con esta metodología ofrece muchas ventajas, pero requiere dedicación y constancia. El beneficio que representa para la capacitación va más allá que un objetivo innovador. Los cambios ya no son cambios, sino verdaderas mutaciones, transformaciones de tal profundidad y amplitud que alteran radicalmente los modos de vida y convivencia, la cultura y las instituciones fundamentales de muchas sociedades humanas.

Una de las mayores ventajas del "e-learning" consiste en poder estudiar y ampliar el campo de conocimientos profesionales con la comodidad de hacerlo desde la propia casa o en el lugar de trabajo. Además, la participación y dedicación que requiere dirige necesariamente a una mayor concentración en los contenidos, y a un alto nivel de incorporación de los mismos. Adicionalmente, se hace énfasis en la importancia de poder superar restricciones de tiempo y distancia con mayor flexibilidad.

Todo lo anterior, sin pasar por alto la fundamental modificación de la forma pedagógica a través de la distensión y acercamiento de los alumnos con el profesor, la exposición de contenidos sistematizados, la realización de actividades interactivas, la posibilidad de acceder a esquemas-resúmenes con conclusiones, conceptos, lista de términos, recursos didácticos y análisis de casos. En consecuencia, se está frente a la alternativa actual más efectiva de enseñar y aprender, cuyas características son la autonomía, la flexibilidad, la innovación, la interactividad y la superación permanente. Lo fundamental es el compromiso educativo con proyectos serios, que no defrauden las expectativas de formación.

En cuanto a la aplicación de la metodología docente, los cursos se pueden impartir por Internet, ofreciendo la posibilidad de que los alumnos planteen inquietudes y comentarios a los docentes, desde los distantes y diferentes lugares de los países en donde se aplica, mediante el uso del sitio *Web* y el correo electrónico. Pueden ser cursos de fácil desarrollo, que aportan contenidos de buen nivel académico, y que pueden ser rigurosamente actualizados. Al inicio de cada curso, los discentes reciben una serie de instrucciones para ingresar a un aula virtual, donde se ofrecen contenidos y actividades de formación sobre la base de cronogramas prefijados. Para cada clase los docentes realizan una breve presentación de orientación a fin de abordar adecuadamente los temas, y en la agenda de actividades se presentan los foros,

chats, las evaluaciones parciales y la prueba final. (Ver Anexo). La modalidad de trabajo puede ser muy flexible, pero al mismo tiempo exigente en su desarrollo y evaluación.

Al concluir el programa, los participantes que cumplen con sus requisitos, reciben un certificado de aprobación, expedido por el centro de estudios correspondiente. La certificación de los cursos por parte de instituciones educativas de primer nivel, constituye una garantía de excelencia que reclaman los interesados de formarse en línea. Esto es fundamental a la hora de tomar en cuenta la gran oferta de capacitación vigente, que no cumple con requisitos mínimos para ser considerada, ya sea desde el punto de vista de los contenidos o del tratamiento pedagógico. Adicionalmente, en un mercado laboral cada día más restrictivo las exigencias en la contratación de un profesional son muy altas, y cada vez pesan más los estudios completados, en el marco de proyectos institucionales serios y sólidos, desde el punto de vista académico.

La visión del ICAP sobre el papel de las instituciones en la educación continúa en el proceso de formación en la administración pública moderna: experiencia regional en Centroamérica

El ICAP es consciente de que la estructura de la actual administración pública de Centroamérica, su funcionalidad y objetivos constituyen ele-

mentos básicos para comprender la articulación y desarrollo democrático de la sociedad sobre la que actúa. De esta manera, la modernización y reforma de las administraciones públicas se perfila como un elemento esencial en el progreso democrático, económico y social de estos países, y un pilar esencial para sostener y desarrollar un Estado de bienestar capaz de garantizar de modo progresivo, una mejor calidad de vida a sus ciudadanos.

Desde principios de la década pasada, el Istmo Centroamericano ha venido experimentando un cambio de tendencia en los puntos de vista reformadores de los países avanzados, y una significativa coincidencia en la orientación de los nuevos procesos de modernización. Se hace énfasis en la necesidad de situar a la administración pública y al conjunto de aparatos prestadores de servicios públicos, en condiciones de responder adecuadamente a las nuevas y complejas demandas de los ciudadanos. Asimismo, se trata de coadyuvar dinámicamente a la modernización general de cada país, renovando estos instrumentos públicos para situarlos en las condiciones de competitividad, eficacia y eficiencia que se están implantando en el sector privado del mundo desarrollado.

Entendemos que la administración pública moderna debe incorporar modos de organización y formación, así como métodos de trabajo de eficacia probada en otros campos del quehacer social y económico, no debe realizar nada que la sociedad pueda hacer por sí misma, y ninguna admi-

nistración de ámbito territorial superior deberá intervenir en la gestión de los asuntos que la administración a nivel inferior pueda acometer por sí sola.

En el marco del proceso de modernización de la administración pública centroamericana emprendido, el que persigue una mayor eficacia y eficiencia, tanto en la definición de objetivos como en el empleo de recursos, es preciso destacar la pretensión de lograr una creciente responsabilidad ante el ciudadano y una nueva cultura de la función pública, que conlleve a que la prestación de los servicios se realice con igual o mayor competitividad y calidad que la esperada del mundo empresarial.

Esto únicamente es posible de lograr mediante la aplicación de un conjunto de acciones estratégicas, que van desde la mera desconcentración competencial hasta el desarrollo de nuevos sistemas de información y de gestión integrada de objetivos, que atienden a múltiples requerimientos y que se tienen que alcanzar en medio de condicionantes de toda índole. Es por eso que se habla de la necesidad de instrumentar procesos formativos adecuados a estos retos y diseñados exclusivamente para acelerar el proceso de modernización pretendido como finalidad última.

Existe coincidencia de muchos teóricos, en que las acciones formativas a desarrollar tienen que estar orientadas a lograr coordinadamente, tanto la creación de una nueva cultura administrativa, como la creciente profesionalización y competencia de los recursos humanos con que cuenta la

función pública. En esta forma, se deben conjugar complementariamente una línea de formación que persiga el desarrollo de nuevos talentos y estilos directivos, y otra que busque la creciente profesionalización y aprendizaje de habilidades directivas, tendentes a mejorar y ampliar la eficiencia y capacidades de quienes ocupan los niveles decisorios.

Hoy día asistimos a un cambio cualitativo en los métodos de trabajo de la función pública. En este sentido, la consecución del objetivo constitucional de tener una administración pública que sirva con eficiencia a los intereses de la colectividad, cuenta con nuevas técnicas de gestión pública, que están cambiando el enfoque y las actitudes. Sin embargo, este cambio de mentalidad no es fácil, ni puede imponerse desde arriba sin contar con quien está llamado a hacer las reformas efectivas. Tal y como señalara el ex Vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, en el marco de una publicación que hiciera durante su gestión: "Ninguna organización, ni pública ni privada, puede cambiar a menos que las personas que trabajan en ella participen en el cambio".

En consecuencia, si se hace énfasis en la importancia de la incorporación de las nuevas TIC en la administración pública, es necesario reflexionar sobre el papel esencial que la formación de los recursos humanos juega en todo el proceso de cambio de las organizaciones administrativas, y en lo particular de la administración pública. Tan vital es este rol, que sin unos recursos humanos decididos al cambio, motivados a la adaptación

social del aparato administrativo, convenientemente formados en el espíritu de una nueva cultura de procedimientos, organización y resultados, la modernización de los aparatos burocráticos será simplemente inviable.

La nueva sociedad de la información, se convierte así en un fenómeno complicado con consecuencias directas en la manera en que los grupos sociales realizan sus actividades, entendidos como la aplicación de las nuevas TIC, a la gestión de las instituciones públicas, asumiendo que estos instrumentos serían medios útiles para mejorar la eficacia y eficiencia de las transacciones privadas y gestiones públicas.

Es precisamente, en ese papel esencial y proceso formativo de los recursos humanos, que el ICAP tiene una función primordial, la que está tratando de desarrollar en forma activa en Centroamérica, y que se considera debe continuar de manera ambiciosa mediante la introducción y el uso de las nuevas TIC.

En la actualidad las administraciones públicas de la Región se enfrentan a varios desafíos importantes en su intento por fortalecer la capacidad institucional, y mejorar la prestación de servicios mediante el uso de las nuevas TIC, a saber: precaria infraestructura tecnológica, recursos humanos poco calificados, escasa familiaridad de una gran masa de la población con los medios informáticos, conocimiento fraccionado sobre el potencial de Internet, resistencia al cambio en el personal de las instituciones y ausencia de inversión en educación y desarrollo humano, entre otros.

Estas debilidades vinculadas a la introducción de las nuevas tecnologías, inclinan la balanza al incremento de la brecha entre los administradores que tienen la capacidad y los conocimientos necesarios para emplear la tecnología y quienes no los poseen. Si bien esto puede ser cierto, no menos cierto es que cada vez en mayor proporción se vienen implementando diferentes programas para acercar a los ciudadanos de menores recursos al uso de la tecnología.

Respecto al segundo elemento, invertir en educación es fundamental para incrementar una economía sustentada en el conocimiento, en virtud de que el capital intelectual es un factor determinante para el desarrollo, sobre todo para países, como los centroamericanos con características propias, de tamaño pequeño y población relativamente joven.

No obstante, deberán introducirse algunos ajustes. La educación tendrá que cambiar su orientación, incorporando el uso de las TIC para facilitar el aprendizaje, así como promover la enseñanza de aquellos conocimientos que versan sobre la especialización de estas tecnologías, que tiendan a potenciar una cultura digital. Especial atención requerirán los funcionarios públicos a cargo de impulsar el "e-learning", y de introducir las innovaciones de los servicios en línea. En este sentido, cabe mencionar los esfuerzos gubernamentales y las iniciativas de muchas instituciones regionales para apoyar con programas de capacitación y formación, el desarrollo de los recursos humanos al servicio de la administración pública.

En este sentido, el ICAP, ha venido ejecutando durante los últimos años, un programa de capacitación de ejecutivos del sector público, dirigido a las autoridades superiores y mandos medios, con el propósito de fortalecer las capacidades técnicas institucionales de los gobiernos del Área, en temáticas vinculadas con el manejo de las nuevas TIC, pero de manera presencial. En el anexo, se presentan dos cuadros que describen la experiencia del ICAP en torno a diferentes tipos de actividades realizadas en beneficio de los países miembros, durante las dos últimas décadas del siglo pasado, y los tres años del presente.

Algunas reflexiones finales

- La regulación de la asignación de recursos fiscales en función de los objetivos, y las prioridades de desarrollo de los países de la Región y del propio sistema de educación y formación de recursos humanos, basado en tecnologías modernas, se puede materializar mediante mecanismos relacionados con la eficiencia de las instituciones, y con la prioridad vinculada al objetivo que se persigue. En este sentido, se considera que un porcentaje de las asignaciones fiscales de los países de la Región, debería ser canalizada mediante mecanismos que estimulen a las instituciones receptoras a mejorar la eficiencia y la relevancia de las actividades que realizan.

- La cooperación regional e internacional, de Organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, en este caso específico, puede desempeñar un papel importante en la puesta en marcha de una estrategia orientada a fortalecer la formación y capacitación de recursos humanos en los países de América Latina y el Caribe, apoyándose en la capacidad instalada de centros académicos, institutos y universidades de la Región.
- La cooperación regional también es un elemento valioso en cuanto a la articulación entre el sistema de educación y generación de conocimiento sobre gestión de políticas públicas, por un lado, y el sector productivo o el de desarrollo social por el otro. En este sentido, es oportuno el abordaje de la vinculación entre conocimiento y desarrollo.
- Sería necesario reforzar la preocupación de algunos organismos internacionales, en cuanto a establecer una vinculación efectiva entre la capacidad científica y tecnológica, la base de recursos humanos y naturales, así como las necesidades de los sectores productivos nacionales, mediante la implementación y consolidación de proyectos sistémicos, que procuren vincularse estrechamente con el contexto global del desarrollo científico y tecnológico.

- Se podría pensar en una especie de cooperación estratégica para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación, y el aumento del potencial científico y tecnológico entre los países interesados en su concreción, y otros de algunas regiones empeñados en procesos similares de readecuación de sus aparatos de formación de recursos humanos en gestión de políticas públicas. En consecuencia, se puede generar una especie de foro permanente sobre las reformas formativas, orientadas al incremento de la competitividad y la disminución de la desigualdad entre los países. Desde esta óptica, este foro podría transformarse en una instancia práctica para el impulso del debate, análisis y evaluación de dichas reformas en un contexto comparativo y de apertura externa.
- Los avances en el proceso de desarrollo, serán determinados por la capacidad de manejo y apropiación de las tecnologías, que dan soporte al procesamiento de información y a la generación de conocimientos, dado que estos factores son los que se están convirtiendo en el foco de la actividad humana, penetrando y dominando a los factores tradicionales de producción: capital, recursos naturales y trabajo.
- Los países de la Región requieren de una revisión urgente sobre sus prioridades presupuestarias, para hacer accesible en forma nacional la calidad de la educación, puesto que ésta tiene que ver, con proveer información y comunicarla, contando actualmente con uno de los más poderosos instrumentos inventados hasta ahora para hacerlo, Internet.
- Una reflexión no menos importante de considerar, en el marco del proyecto que se pretende implementar, sería preguntarse hasta qué punto los países del hemisferio, y por ende de nuestra Región, están preparados para llevar a cabo capacitación y formación a distancia dentro de la educación continua, utilizando las nuevas TIC en los sectores propuestos, que por estar más alejados de los centros poblacionales, no cuentan con los recursos humanos calificados, y en los que la infraestructura tecnológica es incipiente.
- Otro elemento a considerar sería, la necesidad de apoyarse a nivel regional, para la implementación de este tipo de proyectos, en instituciones y centros de enseñanza con amplia trayectoria en procesos de formación y capacitación, los que al aportar su experiencia, se convertirían en las instituciones idóneas para coadyuvar a estos procesos.
- Un aspecto que impide adecuar el contexto institucional para el fomento de estrategias de desarrollo consistentes, en lo referente a la formación de profesionales en el ámbito agrícola y

rural, es la ausencia del manejo de los temas importantes para lograr dicho desarrollo, como por ejemplo, el de la eficiencia institucional o el diseño de incentivos.

- La falta de formación en el campo del manejo de las prácticas agrícolas en particular, y en el diseño de sistemas productivos en general, se pone de manifiesto por la carencia de docentes debidamente formados, que puedan cubrir los temas indispensables para plantearse el desarrollo de las áreas rurales.

Bibliografía

Aracil García, Antonio y Francés, Vicente. Fundación Universidad-Empresa de la Universidad de Valencia. *La formación a distancia basada en la Web: Una experiencia de relación universidad-empresa*. [en línea]. 2003. [Fecha de consulta: 8 de abril, 2003]. Disponible en: <http://www.cvc.cervantes.es/obref/formacion_virtual/tele_aprendizaje/aracil.htm>.

Barajas, Sebastián. *E-formación o E-learning*. [en línea]. [Fecha de consulta: 11 de abril, 2003]. Disponible en: <<http://www.rhmagazine.com/articulo/elearning8.asp>>.

CEPAL-UNESCO. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Oficina Regional de Edu-

cación para América Latina y el Caribe. *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. 1992.

Cortés, Mayte y Teruel, Laura. *Nuevas tecnologías aplicadas a la formación, ¿oportunidad o amenaza?*. [en línea]. [Fecha de consulta: 12 de abril, 2003]. Disponible en: <<http://www.Rrhmagazine.com/articulo/elearning3.asp>>

Documentos Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. Documento No. 20. *Experiencias de Recursos Humanos del Instituto Speyer de Alemania: Autoevaluación, modernización y mejora del rendimiento*. Edita. Ministerio de Administraciones Públicas. Marzo de 1999.

Documentos Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. Documento No. 19. Jornada Conmemorativa del 40º aniversario de la creación del INAP: 1958/1998. *El Futuro de la formación de los empleados públicos en España: nuevas tendencias*. Edita. Ministerio de Administraciones Públicas. Julio de 1998.

Fernández López, Javier. *La formación "on-line": una revolución del aprendizaje* [en línea]. 2001 [Fecha de consulta: 9 de abril, 2003]. Disponible en: <<http://www.puntolog.com/actual/evolu/gotcarga1%208.htm>>.

Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. *Planes de For-*

- mación del Instituto Nacional de Administración Pública 1994-1996. Ministerio para las Administraciones Públicas. 1994.
-
- _____. *Nuevas Tecnologías de Información en el Sector Público*. Documento de Trabajo. Coordinación Ejecutiva, Lic. Adrián Darmohraj. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Marzo del 2001.
-
- _____. Instituto de Estudios Fiscales. Escuela de Organización Industrial. Boletín Oficial del Estado. Revista: Gestión y Análisis de Políticas Públicas. *Formación para el cambio, cambio en la formación*. Mayo-Agosto de 1999.
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IPE-Buenos Aires, Argentina. *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina* [en línea]. 1998 [Fecha de consulta: 12 de abril, 2003]. Disponible en: <<http://www.iipe.buenosaires.org.ar/pdfs/publicaciones/formación.pdf.html>>.
- Naciones Unidas, ONU. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. *Centroamérica: Reforma Económica y Gestión Pública. Mercado, intermediación y proceso presupuestario*. Documento de distribución limitada LC/Mex/L.469. Mayo del 2001.
- Organización Panamericana de la Salud, OPS, Organización Mundial de la Salud, OMS. Reunión Regional de Recursos Humanos: Factor Crítico de la Reforma Sectorial en Salud. *El papel del Estado en Regulación de Recursos Humanos en Salud*. Diciembre de 1997.
- Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política No. 31. *Cambio Tecnológico y Capacitación Laboral*. Patrocinada por la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Enero-Junio 1997.
- Revista: Salud Pública de México. Volumen 35, No. 4. *La Educación a distancia*. Julio-Agosto 1993.
- Urdaneta Ballén, Orlando. *El desarrollo de los recursos humanos en los procesos de apertura económica*. 3R Editores Ltda. 1997.
- Valdivieso Rodríguez, C. Centro de Educación y Tecnología, CET. *Formación de recursos humanos para el desarrollo rural sustentable*. [en línea]. Santiago, Chile: 2001 [Fecha de consulta: 13 de abril, 2003]. Disponible en: <<http://www.agroecología.net/congresos/valencia/6y.pdf>> ◇

ANEXO

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL “E-LEARNING”

A continuación se plantean algunas características y elementos fundamentales propios de este tipo de educación a distancia, mediante el uso de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, a saber las siguientes:

Innovación

En este tipo de enseñanza se otorga mayor relevancia al paradigma educativo centrado en el aprendizaje. La clave de esta modalidad se centra en el discente, y tiene como objetivo poner los recursos educativos al servicio del aprendizaje, para lograr que éste adquiera nuevas competencias educativas.

Aprendizaje autónomo

Mediante el “e-learning” la educación abierta y a distancia impulsada apunta a la autonomía del estudiante, la que es de especial relevancia; ya que hablar del estudio independiente o de un aprendizaje autogestivo, es hablar de un estudiante con actitud de compromiso, activo para alcanzar las metas fijadas y con alta motivación personal. Se trata de alguien que busca mantener el interés por conocer y aplicar diversas estrategias que le permitan apropiarse de nuevos conocimientos, y donde el docente juega un nuevo papel, se convierte en un facilitador del proceso de aprendizaje.

Interactividad

Alude los procesos de diálogos en dos direcciones, entre quienes estudian y orientan el aprendizaje, es decir entre discentes y docentes. Este proceso se ve facilitado mediante las telecomunicaciones, lo que implica hablar de participantes activos que manejan mensajes individuales y colectivos.

El campus virtual

Se refiere a un sistema de formación por Internet, como una modalidad de educación continua a distancia, dedicado a la transmisión de programas educa-

tivos con amplios contenidos, con capacidad de ofrecer un conjunto de servicios educativos de actualización, especialización y perfeccionamiento, para responder a las demandas actuales y futuras. En este sentido, existe posibilidad de desarrollar nuevos formatos y lenguajes multimedia que apoyen en forma efectiva la presentación de los diferentes temas, mediante el uso de modelos pedagógicos innovadores, sustentados en las modernas tecnologías de comunicación, la telemática y la informática. Estudio de casos, ejemplos prácticos, revisiones bibliográficas, también son algunas de las estrategias que se pueden utilizar para la articulación Teoría Práctica y lograr aprendizaje para la acción.

Materiales de apoyo en el campus

Cada maestría, especialidad, posgrado, materia, curso o seminario se puede complementar con materiales didácticos y recursos de apoyo accesibles a los participantes inscritos, con tan solo ingresar al campus específico, mediante la dirección del sitio.

Un sistema de evaluación continua

Se puede introducir a lo largo de los programas o cursos, para que el participante encuentre una serie de recursos de evaluación para poder contrastar su propio progreso educativo.

Constancias y diplomas en campus virtual

Al finalizar cada programa, especialidad, curso, seminario, materia en el campus virtual, los participantes que cumplen con los requisitos establecidos, reciben un diploma, certificado o constancia de asistencia o aprobación según sea el caso, expedido por la institución académica responsable de impartir el curso, la que además establece los requisitos para ello.

Compromiso pedagógico

Se refiere fundamentalmente a los procedimientos que hacen posible el logro de los objetivos de formación propuestos. En este sentido, es preciso una serie de consideraciones, tales como:

- Conveniencia de asegurar la disposición en su casa, su lugar de trabajo o aún en un lugar público, si es que piensa usar en su proceso de formación,

de una computadora multimedia con las siguientes características mínimas:

- Procesador Pentium II o similar de al menos 500 Mhz.
 - Memoria RAM de 64 Mb, como mínimo.
 - Navegador y conexión a Internet.
 - Procesador de textos tipo Word.
 - El programa Acrobat Reader
- Disponer de una amplia flexibilidad para cursar el programa, especialidad, la materia o el curso elegido. Esto se logra, mediante el ingreso al campus de acuerdo con su horario y disponibilidad del uso de la computadora a cualquier hora y en cualquier momento.
 - Determinación de una serie de parámetros para su movilidad en el campus virtual, a saber:
 - Horarios de ingreso al campus antes de los días establecidos para el inicio de las actividades del curso.
 - Revisión de la agenda sobre los contenidos y fechas de participación en las actividades programadas.
 - Capacidad de respuesta en los plazos establecidos en términos de la bidireccionalidad e interactividad con compañeros de estudios y administradores del campus.
 - Envío de pruebas dentro de la flexibilidad prevista establecida.
 - Finalización de estudios dentro del período establecido, ya que al término de éstos, se producirá el cierre de la actividad académica y perderá validez su clave de acceso.
 - Necesidad de dedicación de determinado número de horas a la semana, lo que incluye las tareas regulares del plan de estudios, a saber:
 - Lectura de la Unidad Temática correspondiente, y bajar al disco duro de su PC el "archivo PDF" con el contenido de su clase.
 - Resolución de las actividades de cada Unidad Temática.
 - Responder correos electrónicos.
 - Participación en *chats* y foros.
 - Consulta de bibliografía obligatoria y complementaria.
 - Rendición de exámenes en los períodos de tiempo previstos en la programación.

- Notificar, si por razón de fuerza mayor, se produce su deserción y solicitar una revalidación para el próximo período.
- Recurrir al campus administrador, en caso de enfrentar alguna dificultad técnica, de acuerdo con los horarios de atención establecidos, o bien remitir su mensaje correspondiente a la dirección especificada en su oportunidad.

Sistemas Integrados de Administración Financiera, SIAF's en Centroamérica

Norma Caplán*

SISTEMATIZA LA INFORMACIÓN CONCERNIENTE A LAS CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA, SIAF's EN CENTROAMÉRICA, PRESENTANDO UN MARCO COMPARATIVO CON RESPECTO A LA DINÁMICA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN TORNO A LA INTERACCIÓN ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DEL ESTADO.

Introducción

El diseño e implementación de los Sistemas Integrados de Administración Financiera, SIAF's, como herramientas para fortalecer y transparentar la gestión financiera pública, comenzó en Centroamérica a principios de los noventas; sin embargo, no fue hasta fines de la década y comienzos del nuevo siglo, que efectivamente se cimentó la idea de que realmente constituye un camino hacia una mejor asignación, ejecución y control de los recursos públicos, escasos y de

uso alternativo como en el resto de la economía.

A partir de entonces son constantes los esfuerzos por ponerlos en marcha, revisando y adecuando los diseños originales a los nuevos escenarios de integración, globalización y descentralización. Tres procesos simultáneos que no resulta sencillo compatibilizar.

El intercambio de experiencias es uno de los elementos más enriquecedores en este proceso de prueba y error. En tal sentido, los datos presentados en esta sección han sido sistematizados con base a los informes por país,¹ a las discusiones y conclusiones del Seminario Internacional "Régimen Financiero, Administración Financiera y Descentralización", organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt,² en el

* Consultora externa del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

1. Por este motivo cuando se indica s/d (sin datos) solo implica que el informe respectivo no consigna los mismos.
2. Santo Domingo de Heredia, Costa Rica, 6 al 9 de mayo del 2003.

marco del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004".

El propósito de estos cuadros, con respecto a los SIAF's, es sistematizar para cada país y comparativamente a partir de los respectivos informes:

- Las principales características institucionales.
- Estado actual, logros y dificultades.

A modo de resumen puede señalarse que:

- Aspectos institucionales.
 - Todos dependen de la autoridad hacendaria.
 - Existen cuatro módulos básicos en común: Presupuesto, Contaduría, Tesorería y Crédito Público.
 - El grado de inclusión de las dependencias que constituirán el Sistema no es igual para todos los países, y la incorporación es lenta, en parte debido a problemas técnicos o de aplicación, y en otros casos porque su cobertura no será total.³
- Logros.
 - Disponibilidad de información en tiempo y forma.

3. En general las asambleas y el sector de organismos descentralizados.

- Instrumento adecuado de control, gerencia y transparencia.
- Nueva cultura en la forma de gestión.
- Inductor de capacitación más allá del propio Sistema.
- Dificultades.
 - Resistencia al cambio.
 - Inconvenientes en conciliar procedimientos legalmente exigibles y aplicaciones del Sistema (p.e. informes, registros presupuestarios o contables, etc.).
 - Falta de recursos humanos capacitados y de integración institucional y territorial.

Con respecto al tema descentralización hacia los niveles locales, si bien es un proceso claramente en marcha en América Central, la integración a los SIAF's nacionales, o la aplicación del Sistema dentro de los municipios, constituiría un avance en fortalecer la gestión, y es necesario primero ordenar los aspectos legales, tanto de las competencias como de la transferencia de recursos. Al mismo tiempo en el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, la gran cantidad de municipios con niveles de ingresos y desarrollo muy desiguales, es una limitante a la aplicación de nuevos métodos de gestión, los que deberían incorporarse en forma gradual y ser acompañados de un proceso de capacitación de los recursos humanos

◇

CUADRO No. 1
CUADRO COMPARATIVO
SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SIAF's
2003

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Denominación	SIGAF	SAFI	SIAF	SIAFI	SIGFA	SIAFPA
Subsistemas	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Presupuesto ◦ Tesorería ◦ Contabilidad ◦ Crédito Público ◦ Administración de Bienes y Contratación Administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Presupuesto ◦ Tesorería ◦ Crédito e Inversión Pública ◦ Contabilidad Gubernamental 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Presupuesto ◦ Contaduría ◦ Tesorería ◦ Crédito Público 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Presupuesto ◦ Contaduría ◦ Tesorería ◦ Crédito Público 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Presupuesto ◦ Contabilidad ◦ Crédito Público ◦ Tesorería ◦ Sistemas de Información 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Presupuesto ◦ Deuda Pública ◦ Tesorería ◦ Contabilidad
Año de inicio	1999-2000	1995 Ley 1999 Implementación	Aprobado 1997 Implementación 1998	1999	1995	1992
Estado actual	Incluye el Poder Ejecutivo en el Gobierno Central.	Incluye 24 organismos del Gobierno Central y 65 descentralizadas subvencionadas.	Comprende 43 entidades del Gobierno Central y 9 fondos sociales (de un total de 12).	Comprende gran parte de la Administración Central, y se están incorporando las descentralizadas no empresariales.	Sistema informático instalado en 12 ministerios, cuatro poderes, INIFOM, Contraloría, Procuraduría, Presidencia, Vicepresidencia, Secretaría Técnica de Presidencia, Policía.	Incluye todo el Gobierno Central y una entidad descentralizada como piloto.
Depende de	Ministerio de Hacienda.	Ministerio de Hacienda.	Ministerio de Finanzas Públicas.	Secretaría de Finanzas, SEFIN.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MIHCP.	Ministerio de Economía y Finanzas.
Logros	El refrendo electrónico por parte de la Contraloría General de la República que elimina el trasiego de documentos reduciendo costos y tiempos.	Permite contar con información oportuna para la toma de decisiones, especialmente por el uso de la información por parte de los niveles ejecutivos del Ministerio de Hacienda.	Saneamiento de las finanzas públicas.	Mejora en mecanismos de vinculación entre planes de gobierno y presupuesto.	Haber introducido una nueva cultura en los funcionarios del gobierno al inculcarlos en el uso de la herramienta informática de trabajo.	Información en tiempo.

Continúa...

...viene

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Logros	<p>Mejoraron los sistemas de control al asignarse adecuadamente las responsabilidades.</p> <p>Al adoptarse procesos automatizados hubo reducción de costos y el personal puede dedicarse a analizar información.</p> <p>El suministro de información está en tiempo y forma, lo que permite una mejora en la programación financiera.</p>	<p>Permite aplicar y monitorear mecanismos para la Política de Anoro del Sector Público.</p> <p>Cierres contables en tiempo y forma.</p> <p>Se ordenó, centralizó y disciplinó el proceso de endeudamiento del sector público.</p>	<p>Adopción del marco conceptual y metodológico del presupuesto por programas.</p> <p>Transparencia en las operaciones presupuestarias.</p> <p>Mejora de la calidad del gasto público.</p> <p>Fortalecimiento de la gerencia pública.</p> <p>Registro de los ingresos y los egresos.</p>	<p>Implantación de Programación física y financiera.</p> <p>Implantación de sistemas de seguimiento en sectores clave.</p> <p>Capacitación y adiestramiento.</p>	<p>Proveer información confiable y auditable y en tiempo real.</p> <p>Fusionar la División General de Informática del MHCP y el Proyecto SIGFA en una Dirección General de Tecnología.</p> <p>Generación de cierres mensuales operacionales al último de cada mes.</p> <p>Tener el cierre contable y presupuestario anual del 2002, con la participación de todas las Direcciones Administrativas Financieras, DAF's, listo en enero del 2003.</p> <p>Capacitación a la Contraloría General de la República en el uso de la herramienta informática, dándole la opción de hacer auditorías <i>ex-post</i> después de cada actividad y a demanda.</p>	<p>Estandarización de procesos.</p> <p>Generación de Informes.</p> <p>Instrumento de control.</p>

Continúa...

...viene

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Logros			Fortalecimiento del Sistema de Crédito Público			
Dificultades	<p>Las fallas en la definición de perfiles, problemas en la conectividad por atraso tecnológico, y retrasos en el inicio de proceso de ejecución del gasto.</p> <p>Resistencia al cambio por la variación en los roles del usuario (oficial presupuestal-proveedor), por la carencia de información a nivel de jefe de programa y por descoordinación interna.</p> <p>Revisión de procedimientos y dictar una nueva normativa.</p> <p>Rotación de personal.</p>	<p>Resistencia al cambio por parte de los usuarios.</p> <p>Dispersión geográfica impide usar un único sistema de enlace.</p>	<p>Sobrecarga del sistema, dado el número de usuarios.</p> <p>Para efectuar registros extrapresupuestarios, tales como depósitos a favor de terceros, cobro del impuesto al valor agregado desde el punto de vista de agente retenedor (caso: Empresa Portuaria Quetzal).</p> <p>Necesidad de ampliar el campo de descripción de los comprobantes únicos de registro de la ejecución presupuestaria de gastos, y comprobantes contables.</p>	<p>Impericia en el uso de sistemas</p> <p>Utilización parcial del sistema por falta de recursos humanos y financieros.</p> <p>Procesos sin continuidad por contratación de consultores extranjeros.</p> <p>Cobertura parcial de instituciones del sector público.</p>	<p>No se especifican en el informe.</p>	<p>Al estar diseñado para la contabilidad gubernamental no permite establecer informes presupuestarios de inversión física y financiamiento</p> <p>No se utiliza en la formulación solo en la ejecución.</p>

Fuente: Informes por país en el Seminario Régimen Financiero, Administración Financiera y Descentralización. Santo Domingo de Heredia, Costa Rica. Mayo 2003.

CUADRO No. 2

REFLEXIONES SOBRE LOS SIAF'S
EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

2003

- Los Sistemas Integrados de Administración Financiera, SIAF's han evolucionado en forma similar en todos los países del Istmo, si bien algunos están más avanzados que otros.
- En general los mayores logros parecen ubicarse en ordenamiento y agilización de las Tesorerías y Contabilidad Gubernamental.
- Como mayor logro hacia el futuro aparece la disponibilidad de un instrumento que provee información sistematizada en tiempo y forma, la que habrá que monitorear y utilizar productivamente.
- Si este esfuerzo no avanza, y se reduce solamente a la etapa de información, y no se emplea para el planeamiento eficiente del gasto, el rédito del esfuerzo será limitado.
- El otro desafío es incluir a la totalidad del sector público allí donde todavía no existe cobertura.
- Es deseable que se implemente este modelo de gestión a nivel municipal, si bien es probable que los costos hagan del mismo un proceso lento.
- Indudablemente para poder monitorear los procesos de descentralización, en los que todos los países están avanzando, es necesario homogenizar la información y dotar a los gobiernos locales de esta herramienta de gestión, capacitándolo para su implementación y uso.

Fuente: Idem Cuadro No. 1.

CUADRO No. 3

COMPARACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA DE EL SALVADOR, SAFI, Y EL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE COSTA RICA, SIGAF

2003

EL SALVADOR SAFI	COSTA RICA SIGAF
1. Experiencia sobre integración del SAFI con otros sistemas de gestión administrativa institucional. a. Adquisiciones y contrataciones. b. Existencias. c. Recursos humanos. d. Otros	Actualmente está en proceso de implantación el SIGAF, por medio de la solución informática conocida como ERP-SAP, encontrándose solamente interrelacionado con el Integra (Sistema de Recursos Humanos).
2. Experiencias sobre la implantación de los indicadores de gestión sobre la ejecución presupuestaria. a. Cuantificación. b. Mecanismos de seguimiento. c. Informes	El Ministerio de Hacienda ha desarrollado e implantado una metodología para la programación y evaluación física del presupuesto, con la finalidad que el proceso se convierta en un instrumento que apoye la toma de decisiones a nivel de las instituciones, y facilite el proceso de asignación de recursos sobre la base de los resultados de la gestión presupuestaria; así como el fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas.
3. Experiencias en relación con Sistemas de Información Gerencial, para aprovechar la información registrada en los SIAF's.	No presenta ningún avance en este tema.
4. La experiencia de Costa Rica en la implantación del SAP.	Actualmente se encuentra en proceso de implantación el SIGAF, por medio de la solución informática conocida como ERP-SAP, solamente en la parte de la ejecución presupuestaria y para las instituciones del Gobierno Central.

Continúa...

...viene

EL SALVADOR SAFI	COSTA RICA SIGAF
5. Nivel de aprobación de la Ley del Presupuesto General del Estado, Presupuestos Especiales y Ley de Salarios por parte de la Asamblea Legislativa.	La Constitución Política obliga a la Asamblea Legislativa a realizar la aprobación de la Ley de Presupuesto, antes del 30 de noviembre de cada año, por lo que constitucionalmente no se considera la situación de la no aprobación de la mencionada Ley.
6. Aplicación de la modalidad de pago electrónico para la ejecución del gasto.	Tienen implementada la transferencia electrónica y utilizan el sistema de intercambio de pago electrónico.
7. Experiencias en materia de eliminación de papeles y simplificación de trámites bajo la óptica integrada de los SIAF's.	La normativa del SIGAF, mediante la solución informática conocida como ERP-SAP, permite que las autorizaciones se hagan a través de medios electrónicos, no obstante, posteriormente estos trámites se documentan como mecanismo de respaldo de las transacciones.
8. Estrategias definidas con miras a la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF's, en el sector público.	No se obtuvo información de manera oficial al respecto, sin embargo, están trabajando en ello.
9. Consolidación de los Estados Financieros en el Sector Público.	Por la forma en que se aprueban los presupuestos y al poco avance el SIGAF, en su cobertura no se cuenta con información al respecto.
10. Experiencia de los diferentes países sobre el rol de la Auditoría Interna y el fortalecimiento de los Sistemas de Control Interno.	La Ley General de Control Interno, establece los criterios mínimos que deberán observar en la evaluación de los sistemas de control interno, y el respaldo que le da el Artículo 15 de la Ley de la Contraloría General de la República, el que indica que el auditor y el subauditor de los entes u órganos de la Hacienda Pública, son inamovibles y que solo podrán ser suspendidos o destituidos de su cargo por justa causa y por decisión emanada del jerarca respectivo, previa formación de expediente, con oportunidad suficiente de audiencia y defensa en su favor, así como dictamen previo favorable de la Contraloría General de la República.

Fuente: Informe final de la Delegación de El Salvador, que participó en el Programa de Pasantías "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", realizada del 28 de julio al 1° de agosto del 2003, en San José, Costa Rica.

CUADRO No. 4

COMPARACIÓN ENTRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN FINANCIERA Y AUDITORÍA, SIGFA, DE NICARAGUA Y EL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN Y AUDITORÍA FINANCIERA, SIGAF, DE COSTA RICA

2003

	NICARAGUA SIGFA	COSTA RICA SIGAF
Ejecutivo	Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP	Ministerio de Hacienda
Objetivo del SIAF	Eficiencia y transparencia en el uso de recursos.	Eficiencia y transparencia en el uso de recursos.
Formulación del presupuesto	Emplea módulo de formulación del SIGFA. ¹	Emplea plataforma separada del SIGAF.
Órdenes de pago	Aprobadas por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental. ²	Aprobadas o improbadas por la Contraloría General de la República, CGR.
Cobertura del SIAF	Entes descentralizados no están conectados Intranet, pero las transferencias que reciben se registran a través del SIGFA.	Entes descentralizados y empresas públicas no forman parte.
Seguimiento físico de proyectos	El módulo es el SIGAFPRO. ³	No existe este módulo.
Pago de nómina	Incluido en el SIGFA.	Incluido en el SIGAF.
Información presupuestaria	Centralizada la que proviene de los SIGFA's locales, los funcionarios acceden a la información de su Institución.	No está centralizada por no haber nomenclador único.
Organismo Superior de Control	Contraloría General de la República	Contraloría General de la República
Control previo	No ejerce.	Ejerce.
Auditoría y control posterior	Ejerce.	Ejerce.
Aprobación presupuestaria	No aprueba ningún presupuesto.	Aprueba dos tercios del presupuesto público. ⁴
Presupuestos municipales	Existe autonomía, cada Concejo Municipal aprueba su presupuesto.	Aprueba presupuesto y planes municipales.

Continúa...

...viene

	NICARAGUA SIGFA	COSTA RICA SIGAF
SIAF	La CGR está conectada directamente al SIGFA Central.	No existe este módulo en el SIGAF.
Legislativo	Asamblea Nacional	Asamblea Legislativa
Reelección de diputados.	Sí, por un período consecutivo.	No es permitido en periodos consecutivos.
Aprobación presupuesto.	Discute y aprueba la totalidad del Gobierno Central y transferencias otorgadas a descentralizados, autónomos y empresas públicas.	Discute y aprueba un tercio, el resto la CGR (Gobierno Central).
Techos presupuestarios.	No puede incrementar por sí misma los techos presupuestarios pues es potestad del Ejecutivo.	Puede alterar el techo propuesto por el Ejecutivo.
Control político del gasto.	Lo ejerce.	Lo ejerce.
SIAF	SIGFA instalado en la Asamblea.	No existe este módulo en el SIGAF.

1. SIGAFPRO funciona en forma piloto en cinco instituciones.
2. Si hay partida disponible y corresponde a la programación financiera prevista.
3. Idem, Nota 1.
4. Descentralizados, autónomos, empresas públicas y municipios.

Fuente: Elaborado con base al Informe Final de la Delegación de Nicaragua "Breve análisis comparativo de los Sistemas Integrados de Administración Financiera en Nicaragua y Costa Rica", en su participación en el Programa de Pasantías "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", realizada del 28 de julio al 1° de agosto del 2003, en San José, Costa Rica.

CUADRO No. 5

ESQUEMA COMPARATIVO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO ENTRE COSTA RICA Y PANAMÁ 2003

ACTIVIDADES	COSTA RICA	PANAMÁ
1. Definir objetivos, metas y políticas.	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. Autoridad Presupuestaria.	Ministerio de Economía y Finanzas, MEF: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Dirección de Presupuesto de la Nación, DIPRENA. ◦ Dirección de Políticas Públicas. ◦ Dirección General de Ingresos.
2. Desarrollo de programas de corto, mediano o largo plazo.	MIDEPLAN. Autoridad Presupuestaria.	MEF: <ul style="list-style-type: none"> ◦ DIPRENA. ◦ Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP.
3. Asignación de recursos.	Autoridad Presupuestaria Ministerio de Hacienda: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Dirección General de Presupuesto Nacional. 	MEF: <ul style="list-style-type: none"> ◦ DIPRENA. ◦ SINIP.
4. Ejecución del presupuesto.	Instituciones centralizadas y descentralizadas.	Gobierno Central, instituciones descentralizadas, empresas públicas e intermediarios financieros.
5. Seguimiento y evaluación.	Ministerio de Hacienda: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Dirección General de Presupuesto Nacional. Contraloría General de la República, CGR. Asamblea Legislativa.	MEF: <ul style="list-style-type: none"> ◦ DIPRENA. ◦ Contraloría General de la República. ◦ Asamblea Legislativa (Comisión de Presupuesto).

Fuente: Informe final de la Delegación de Panamá "Relación comparativa entre Panamá y Costa Rica en el marco de la gestión financiera de los Sistemas Integrados de Administración Financiera, SIAF's", en su participación en el Programa de Pasantías "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", realizada del 28 de julio al 1° de agosto del 2003, en San José, Costa Rica.

CUADRO No. 6**COMPARACIÓN DE LOS PASOS ORGANIZACIONALES
EN LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA
ENTRE COSTA RICA Y PANAMÁ****2003**

ACTIVIDADES	COSTA RICA	PANAMÁ
1. Preparación de las estimaciones presupuestarias, formularios e instructivos.	Ministerio de Hacienda: ° Dirección General de Presupuesto Nacional.	Ministerio de Economía y Finanzas, MEF: ° Dirección de Presupuesto de la Nación, DIPRENA.
2. Cálculo estimado de gastos e ingresos por departamento.	Ministerios, poderes y órganos de la administración, instituciones autónomas y municipalidades.	Ministerios, instituciones y dependencias.
3. Revisión y consolidación de los requerimientos de los departamentos por cada ministerio.	Unidad de Planificación y/o Presupuesto de la institución pública.	Oficinas Institucionales de Planificación y Presupuesto.
4. Remisión de datos al organismo centralizador.	Despacho superior de cada institución.	Despacho superior de cada institución.
5. Negociación de partidas presupuestarias entre organismos competentes y borrador de presupuesto.	Ministerio de Hacienda: ° Dirección General de Presupuesto Nacional.	MEF: ° DIPRENA.
6. Aprobación en Gabinete, comunicación de revisiones y modificaciones.	Dirección General de Presupuesto Nacional. Ministro de Hacienda. Presidente de la República.	Consejo de Gabinete. Presidente de la República.
7. Formulación definitiva y remisión a la Asamblea.	Dirección General de Presupuesto Nacional. Ministro de Hacienda.	DIPRENA. MEF.

Fuente: Idem Cuadro No. 5.

CUADRO No. 7

RELACIÓN COMPARATIVA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN PRESUPUESTARIA ENTRE COSTA RICA Y PANAMÁ

2003

ACTIVIDADES	COSTA RICA	PANAMÁ	OBSERVACIONES
1. Aprobación del presupuesto.	Asamblea Legislativa. (Administración Central, Poderes y Órganos del Estado). Contraloría General de la República (Inst. Autónomas y Municipalidades).	Asamblea Legislativa. (Presupuesto General del Estado).	En el caso de Panamá el presupuesto de las municipalidades no está incluido en el Presupuesto General del Estado.
2. Proceso de Administración Financiera.	Autoridad Presupuestaria. Ministerio de Hacienda: ° Dirección General de Presupuesto Nacional. Tesorería Nacional.	Ministerio de Economía y Finanzas, MEF: ° Dirección de Presupuesto de la Nación, DIPRENA. ° Tesorería Nacional. Contraloría General de la República.	
3. Ejecución presupuestaria	Instituciones centralizadas y descentralizadas.	Gobierno Central, instituciones descentralizadas, empresas públicas e intermediarios financieros.	
4. Evaluación y Auditoría.	Instituciones Ejecutoras (Oficiales Presupuestales). Ministerio de Hacienda: ° Dirección General de Presupuesto Nacional. Contraloría General de la República. Asamblea Legislativa.	Instituciones Ejecutoras (Oficinas de Presupuesto). MEF: ° DIPRENA Contraloría General de la República. Asamblea Legislativa.	
5. Cierre y liquidación del presupuesto.	Ministerio de Hacienda. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN.	MEF: ° DIPRENA. Contraloría General de la República.	En Panamá se le envía el informe de cierre a la Asamblea Legislativa para su análisis de cumplimiento.

Fuente: Idem Cuadro No. 5.

CUADRO No. 8

SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMO APOYO A LA GESTIÓN FINANCIERA INTEGRADA COSTA RICA - PANAMÁ

2003

COSTA RICA	PANAMÁ
<p>SIGAF</p> <p>Sistema Integrado de Información que apoya la Gestión Administrativa y Financiera de los ministerios del Gobierno Central, así como las funciones de rectoría y fiscalización que corresponden al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República. Se fundamenta en un modelo de operación en el que la gestión del presupuesto y de la contratación administrativa se realiza en forma desconcentrada por parte de los diferentes ministerios del Gobierno Central, y en el Ministerio de Hacienda se centraliza la rectoría de los procesos de la Administración Financiera, relacionados con la emisión de normativas, políticas, directrices y lineamientos técnicos.</p>	<p>SIAFPA</p> <p>Sistema Integrado de Administración Financiera desarrollado para apoyar la gestión financiera institucional, y para integrar las operaciones interdepartamentales e interinstitucionales, con la finalidad de proveer información oportuna, veraz, transparente y confiable sobre el manejo de los recursos públicos del Estado. Presenta la concepción de Centralización Normativa y Descentralización Operativa en donde los módulos rectores establecen las políticas, normas y decretos de manera centralizada y las instituciones operan descentralizadamente el sistema basado en estos preceptos legales.</p>
<p>COMPRARED</p> <p>El Sistema de Información COMPRARED fue desarrollado con el propósito de alcanzar los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar y alentar la participación de contratistas y proveedores competentes en los procesos de contratación pública, por medio de mecanismos tecnológicos que faciliten la interacción con los entes estatales de compra (Ministerios del Poder Ejecutivo). • Promover la competencia entre contratistas y proveedores para el suministro de los bienes, la realización de las obras y la contratación de los servicios a adjudicarse. • Prever un tratamiento justo, equitativo y transparente para contratistas y proveedores. 	<p>E-COMPRAS</p> <p>Es una iniciativa tomada por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, para integrar los recursos humanos y presupuestarios necesarios, para crear un sistema informático que implemente y dé soporte al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas de la República de Panamá. Este proyecto abarca las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El desarrollo e implementación de cambios legislativos que se orienten a incrementar la efectividad y transparencia de los procesos de contratación pública. • El desarrollo e implantación de mejoras a los procesos administrativos que acorten tiempos, e incorporen el uso obligatorio del sistema electrónico que se desarrolle.

Continúa...

COSTA RICA	PANAMÁ
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la corrección y equidad del proceso de contratación pública y la confianza de la sociedad en él. • Dotar de transparencia a los procedimientos de contratación pública. • Maximizar la eficiencia de la contratación pública en cuanto a la obtención de los bienes, obras y servicios con la mejor tecnología disponible, en el momento oportuno y al menor costo posible. 	<ul style="list-style-type: none"> • El desarrollo de la aplicación informática a la que tendrán acceso los funcionarios públicos, los proveedores y los ciudadanos. • La ejecución de un proceso ordenado de implantación de la aplicación informática, que incluya las actividades necesarias para que los funcionarios, proveedores y ciudadanos puedan utilizarla diariamente para contratación pública. • La disponibilidad de un ambiente adecuado de operación de la infraestructura computacional sobre la que funcione la aplicación informática, y que cuente con el recurso humano capacitado, procesos técnicos definidos, niveles de seguridad adecuados, y todos los aspectos necesarios para evitar la interrupción de las actividades de compras gubernamentales basadas en el sistema. • El establecimiento de planes y determinación de recursos que permitan garantizar la continuidad del sistema y su mejoramiento. • La disponibilidad permanente de personal capacitado para la administración diaria de la información contenida en el sistema, así como para efectuar las funciones que le exijan a los entes rectores de la contratación pública, los cambios que introduzca la nueva legislación.
<p>INTEGRA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es un sistema integrado de recursos humanos, planillas y pagos, el que permitirá a la Tesorería Nacional realizar el pago de salarios a los funcionarios públicos, y el pago de pensión a los jubilados. • Está basado en tecnología moderna y en las mejores prácticas de la ingeniería de <i>software</i>, que viene a complementar una de las gestiones de recursos humanos más de avanzada en Latinoamérica a nivel del sector, la gestión del Gobierno Central. 	<p>EPD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema denominado Estructura, Planilla y Descuento que vincula las operaciones relacionadas con la gestión de recursos humanos, compromiso y pago de la planilla estatal. Este subsistema hace interfase con el SIAFPA para los efectos de afectaciones presupuestarias únicamente. • Inició su operación a partir de 1997, y actualmente está implementado en todo el Gobierno Central.

Continúa...

COSTA RICA	PANAMÁ
<ul style="list-style-type: none"> • Inició su operación en mayo del 2003 únicamente para el Ministerio de Hacienda, paulatinamente se implementará en el resto de los ministerios. 	
<p>SINPE</p> <p>Subsistema denominado Sistema Nacional de Pagos Electrónicos como su acrónimo lo describe, permite la realización de pagos electrónicos sin la necesidad de emitir cheques por parte del Banco Central. Su alcance cubre desde la liquidación a proveedores, transferencias bancarias del servicio de la deuda, como también el pago de salarios de la planilla estatal.</p>	<p>SIAFPA</p> <p>No tiene implementado en su totalidad los pagos de manera electrónica. Actualmente, esta figura se manifiesta únicamente en el pago de salarios regulares a funcionarios del gobierno, y no es de carácter obligatorio el uso de esta modalidad.</p>
<p>EDDI</p> <p>Elaboración Digital de Declaraciones de Impuesto.</p> <p>Es un programa de ayuda al contribuyente en la elaboración de los siguientes formularios de impuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declaración jurada del impuesto general sobre las ventas. • Declaración jurada del impuesto sobre la renta. • Recibo oficial de pagos. • Autoliquidación de pagos parciales-impuesto sobre la renta. <p>Permite que los mismos sean generados en medios magnéticos o impresos para su respectiva presentación ante los agentes recaudadores (Sistema Bancario Nacional), para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.</p>	<p>E-TAX</p> <p>Este <i>software</i> ha sido creado por la Dirección General de Ingresos para facilitar la preparación de algunas declaraciones juradas tales como: Impuesto de Rentas, ITBM, Timbres, Impuesto Selectivo al Consumo de Licores y Cigarrillos, Impuesto Selectivo al Consumo de Combustibles, Planilla 03, Formulario 20 y Formato para solicitud de prórroga para la presentación de la declaración del impuesto sobre la Renta.</p> <p>Entre los beneficios pueden mencionarse los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilita la elaboración de las declaraciones juradas en medio magnético. • Agiliza la captura de datos al contribuyente. • Realiza en forma automática los cálculos y liquidaciones. • Permite la consulta de los instructivos para el diligenciamiento de los formularios que contiene el <i>software</i>. • Facilita el archivo de las declaraciones procesadas creando diferentes grupos de archivos, dependiendo de los diversos tipos de declaraciones.

Continúa...

...viene

COSTA RICA	PANAMÁ
	<ul style="list-style-type: none">• Contiene la opción para copiar las declaraciones en disquete.• Facilita la impresión de todos los formularios y reportes que contiene.• Puede ser utilizado para uno o más contribuyentes.

Fuente: Idem Cuadro No. 5.

CUADRO No. 9

ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL ÓRGANO EJECUTIVO EN LO REFERENTE AL TEMA PRESUPUESTARIO

COMPARACIÓN ENTRE COSTA RICA Y PANAMÁ

2003

ACTIVIDADES	COSTA RICA	PANAMÁ
<p>1. Período de programación y formulación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fijar objetivos, metas y políticas y asignar recursos para lograrlos. • Elaborar Proyecto de Presupuesto General del Estado como expresión financiera de los programas del Plan Operativo Anual. 	<p>Ministerio de Hacienda: Dirección General de Presupuesto Nacional (Art. 177 de la Constitución). Autoridad Presupuestaria (Art. 21 de la Ley No. 8131).</p>	<p>Ministerio de Economía y Finanzas, MEF. Dirección de Presupuesto de la Nación, DIPRENA. (Art. 264 de la Constitución). (Artículo 2 de la Ley No. 97 del 21 de diciembre de 1998, que crea el MEF).</p>
<p>2. Período de discusión y aprobación del presupuesto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar modificaciones y ajustes al proyecto considerando posibilidades fiscales, normas dictadas y lineamientos de política presupuestaria. • Entrega del Proyecto de Ley de Presupuesto a la Asamblea. 	<p>Ministerio de Hacienda: Dirección General de Presupuesto Nacional. Ministro de Hacienda. Presidente de la República. (Artículo 35 de la Ley No. 8131).</p> <p>Ministro de Hacienda. (1° de setiembre según Artículo 38 de la Ley No. 8131).</p>	<p>Consejo de Gabinete (Artículo 266 de la Constitución).</p> <p>Presidente de la República.</p> <p>MEF. (1° de octubre según Artículo 267 de la Constitución).</p>

Continúa...

ACTIVIDADES	COSTA RICA	PANAMÁ
	<p>La iniciativa de los presupuestos corresponde al Poder Ejecutivo. La Asamblea no podrá aumentar los gastos propuestos por el Poder Ejecutivo, salvo que fije las nuevas rentas o los ingresos necesarios a los presupuestados que hayan de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal. (Art. 39 de la Ley No. 8131.</p>	<p>La Asamblea Legislativa podrá eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto de presupuesto, salvo las destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado, y al financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley. No podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de presupuesto ni incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Consejo de Gabinete, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República. (Art. 268 de la Constitución).</p>
<p>3. Ejecución y programación financiera de la ejecución.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener el equilibrio entre los ingresos efectivos y gastos autorizados para realizar el presupuesto. • Conjunto de transacciones, operaciones financieras o de otra índole para realizar las diferentes actividades de cada programa, de acuerdo con los objetivos, metas y prioridades, así como con las asignaciones y las disposiciones legales. 	<p>Dirección General de Presupuesto Nacional. Tesorería Nacional. (Artículo 42 de la Ley No. 8131).</p> <p>Ministerios, Poderes y Órganos de la Administración Central.</p>	<p>DIPRENA. Instituciones públicas. (Artículos 155 a 157 de la Ley No. 51 del 22 de noviembre del 2002).</p> <p>Ministerios, instituciones descentralizadas, intermediarios financieros.</p>

Continúa...

...viene

ACTIVIDADES	COSTA RICA	PANAMÁ
<p>4. Modificaciones al presupuesto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Traslado de partidas <p>Créditos adicionales</p> <p>Presupuestos extraordinarios</p>		<p>Transferencia de recursos de partidas del presupuesto con saldo disponible a otras que se hayan quedado con saldos insuficientes, o que no tengan asignación presupuestaria. (Art. 196 de la Ley No. 51 del 2002).</p> <p>Aumentan el monto del Presupuesto General del Estado y se dividen en dos clases: extraordinarios y suplementarios. Los primeros son aquellos que se aprueban con el fin de atender, por causas imprevistas y urgentes, los gastos que demandan la creación de un servicio y/o proyecto no previsto en el presupuesto; y los suplementarios, aquellos destinados a proveer la insuficiencia en las partidas existentes en el presupuesto. (Art. 271 de la Constitución).</p> <p>Cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al presupuesto vigente, será solicitado por el Órgano Ejecutivo (MEF, DIPRENA).</p>
<p>5. Seguimiento (control) y evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regular y supervisar la utilización óptima de los recursos públicos considerando las disposiciones legales, reglamentarias y el logro de los fines, metas y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. 	<p>Instituciones ejecutoras. (Oficiales Presupuestales). Dirección General de Presupuesto Nacional. (En base a los informes de las instituciones de la Administración Central). Ministerio de Hacienda y Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. (Artículos 49, 55 y 56 de la Ley No. 8131).</p>	<p>Instituciones ejecutoras. MEF. DIPRENA. (Artículos 203 a 205 de la Ley No. 51 del 2002).</p>

Continúa...

CUADRO No. 10

ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN LO REFERENTE AL TEMA PRESUPUESTARIO

COMPARACIÓN ENTRE COSTA RICA Y PANAMÁ

2003

ACTIVIDADES	COSTA RICA	PANAMÁ
1. Período de discusión y aprobación del presupuesto.	Del 1° de setiembre al 30 de noviembre de cada año.	Del 1° de octubre al 31 de diciembre de cada año (excepto el año de toma de posesión del nuevo gobierno).
2. Alcance.	El Parlamento solo aprueba el presupuesto del Gobierno Central.	El Parlamento aprueba el presupuesto de todas las instituciones públicas, incluyendo las del sector financiero.
3. Apoyo técnico.	La Asamblea cuenta con una Unidad de Análisis Presupuestario que asesora a los diputados.	La Comisión de Presupuesto (Asamblea Legislativa) cuenta con una organización interna de asesoría, para lo que se crearon las secretarías técnicas. El tema presupuestario es tratado por la Secretaría Técnica de Asuntos Económicos, mediante la asignación a tiempo completo de cuatro asesores para atender a los legisladores, especialmente a los miembros de la Comisión de Presupuesto.
Utilización del Sistema de Administración Financiera como soporte para asesorar a los legisladores.	Aunque no se observó claramente, sin embargo, por ser el sistema recientemente instalado en la Asamblea, deducimos que no se ha utilizado este equipo a plenitud por el grupo asesor.	Este sistema fue instalado en la Comisión de Presupuesto para uso de los asesores en 1998. Sin embargo, su utilización ha sido limitada hasta la fecha, ya que los legisladores, además del conocimiento macro del desempeño del presupuesto, están interesados

Continúa...

ACTIVIDADES	COSTA RICA	PANAMÁ
		<p>en las obras de su comunidad o en los proyectos principales. La información de la ejecución por proyecto, igual que la recaudación de los ingresos, no la podemos obtener en el software disponible. Si se obtiene la ejecución por objeto del gasto para el sector centralizado, en tiempo real, no así la presupuestaria de las instituciones descentralizadas.</p>
<p>4. Aprobación en Comisión del Presupuesto.</p>	<p>Comisión de Asuntos Hacendarios: donde se realiza una votación para su aceptación. Está facultada para realizar modificaciones, no así para incrementar unilateralmente los montos del presupuesto presentado por el Ejecutivo.</p>	<p>Comisión de Presupuesto: se realiza la aprobación en primer debate del presupuesto. Esta Comisión está facultada para modificar, inclusive reducir el presupuesto, no así aumentar el monto del mismo de manera unilateral.</p>
<p>5. Proceso de aprobación.</p>	<p>Se designa una Subcomisión de Presupuesto de cinco miembros, la que debe rendir un informe al seno de la Comisión. Está facultada para presentar modificación al Proyecto de Presupuesto. La Subcomisión y la Comisión tienen fechas preestablecidas para rendir su informe a la instancia correspondiente.</p>	<p>La Comisión prepara un calendario donde se citan a todas las instituciones públicas para sustentar su presupuesto (Vistas Presupuestarias). Al final, la Comisión hará las recomendaciones para modificar el presupuesto al Ejecutivo. Una vez aprobados por el Ejecutivo, ésta vota el proyecto, el mismo pasa al Pleno para el tratamiento del Proyecto de Presupuesto en su segundo y tercer debate. No tiene preestablecido fechas tope para rendir su informe, implícitamente se trata de que la misma dé el tiempo necesario para el segundo y tercer debate.</p>
<p>6. Proceso de aprobación en el Plenario.</p>	<p>En este nivel se realizan dos debates. El primero debe iniciar el 1° de noviembre y finalizar el 27 del mismo mes. El segundo tiene como fecha límite el 29 de noviembre para votar.</p>	<p>En esta instancia se realizan dos debates. Este proceso tiene fecha de límite máximo que es el 31 de diciembre para su aprobación o rechazo.</p>

Continúa...

...viene

ACTIVIDADES	COSTA RICA	PANAMÁ
7. Proceso de aprobación de los Presupuestos Extraordinarios.	El tratamiento de aprobación debe recorrer los mismos caminos que el del ordinario, es decir, ser aprobado finalmente por el Pleno.	En Panamá a este presupuesto se le conoce como Créditos Adicionales. El mismo es aprobado por la Comisión de Presupuesto, es decir, no llega al Pleno para su tratamiento.
8. Rendición de cuentas.	Este tema es muy popular en Costa Rica, la Asamblea ha tomado muy en serio este punto, y exige la rendición de cuentas de las instituciones públicas sobre la base de los planes, objetivos y metas.	En Panamá este concepto aunque es conocido no tiene tanta popularidad como en Costa Rica. La Asamblea hace poco alarde de su aplicación, no es un tema que esté de moda en el país. Las evaluaciones de los planes, objetivos y metas las realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF.
Colaboración entre los Poderes del Estado.	Se ha percibido que la interacción y comunicación están contenidas en la Constitución y las leyes. No se sabe si hay comunicación informal entre estas instituciones para la tramitación de información.	Las relaciones interinstitucionales están establecidas en la Constitución y las leyes. La comunicación informal para la obtención de información es muy limitada. Se observa un recelo entre instituciones especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Fuente: *Idem Cuadro No. 5.*

CUADRO No. 11

COMPARACIÓN DE LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y PANAMÁ

2003

Artículos	Constitución Política de Costa Rica, Capítulo II	Constitución Política de Panamá, Capítulo 3°
Costa Rica, Artículo 183. Panamá, Artículo 275.	Es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.	Es un organismo estatal independiente.
Costa Rica, Artículo 183. Panamá, Artículo 275.	La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor, ambos funcionarios nombrados por la Asamblea Legislativa por un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.	La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor, ambos funcionarios nombrados por la Asamblea Legislativa por un término de cinco años, dentro del que no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la ley. Para ser Contralor y Subcontralor General de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento, tener título universitario y 35 ó más años de edad, y no haber sido condenado por el Órgano Judicial con pena privativa de la libertad en razón de delito contra la administración pública.

Continúa...

Artículos	Constitución Política de Costa Rica, Capítulo II	Constitución Política de Panamá, Capítulo 3°
<p>Deberes y atribuciones de la Contraloría General.</p> <p>Costa Rica, Artículo 184.</p> <p>Panamá, Artículo 276.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado, sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella. 2. Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación. 3. Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos. 4. Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos. 5. Las demás que esta Constitución o las leyes le asigne. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa. 2. Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, con el propósito de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá, tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último. 3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios. 4. Realizar inspecciones e investigaciones tendentes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas. 5. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.

Continúa...

...viene

Artículos	Constitución Política de Costa Rica, Capítulo II	Constitución Política de Panamá, Capítulo 3°
		<ol style="list-style-type: none">6. Establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas.7. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad, o de ilegalidad, según los casos, de las leyes y demás actos violatorios de la Constitución o de la Ley que afecten patrimonios públicos.8. Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este Artículo.9. Informar a la Asamblea Legislativa y al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la administración pública, y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios.10. Dirigir y formar la estadística nacional.11. Presentar al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa el informe anual de sus actividades.12. Juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de las mismas por razón de supuestas irregularidades.

Continúa...

...viene

Artículos	Constitución Política de Costa Rica, Capítulo II	Constitución Política de Panamá, Capítulo 3°
Colaboración entre los Poderes del Estado.	1. Ejerce poder en aprobar la mayor parte del presupuesto, y esto conlleva a tener cierta fricción con la Asamblea Legislativa (aprueba el 33% del presupuesto del Gobierno Central), pero se cumple con la presentación del informe anual de la gestión financiera del Estado.	1. Ejerce un poder en la fiscalización y en materia de los ingresos, no aprueba presupuesto. Se mantiene una relación de cordialidad con la Asamblea Legislativa, cumpliendo con lo referente a la ley de presentarles el informe anual de la gestión financiera del Estado.
	2. Se observó una buena relación con el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Presupuesto Nacional), ya que cada parte cumple con los requerimientos que le establece la ley.	2. La relación con el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, (Dirección de Presupuesto de la Nación, DIPRENA), es coordinada ya que según lo establece la ley, ambas instituciones deben rendir informes de la gestión financiera de acuerdo a su competencia.

Fuente: *Idem Cuadro No. 5.*

documentos

Análisis del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, en Guatemala y su interrelación entre

Delegación de Guatemala los Poderes del Estado***

DESCRIBE EL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, SIAF, DE GUATEMALA Y LO COMPARA CON EL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN FINANCIERA, SIGAF, DE COSTA RICA, EN EL MARCO DE LA DINÁMICA DE LOS PODERES DEL ESTADO.

Análisis comparativo de los Sistemas Integrados de Administración Financiera Costa Rica-Guatemala

Caso de Guatemala

Antecedentes

El Sistema Integrado de Administración Financiera y Control, surge

a la vida jurídica por disposición del Organismo Ejecutivo, y para ese propósito el Presidente de la República emite el Acuerdo Gubernativo N° 217-95, de fecha 17 de mayo de 1995. El Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, comprende los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público, Adquisiciones y Auditoría, y con esta disposición se comienzan a sentar las bases para su implementación; sin embargo, en ese momento no existía un instrumento legal superior (ley que

* Informe final presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica,

del 28 de julio al 1° de agosto del 2003, y organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

** Luis Manuel de Jesús Estrada Ronquillo, Contraloría General de Cuentas; Carlos Alfonso Valenzuela Perdomo, Carlos Rafael Tercero Muxí, Alfredo Chavac Cujcuj, Ministerio de Finanzas Públicas.

mediante decreto emite el Congreso de la República), que fuera de observancia general por todas las instituciones del sector público, para que se desarrollara.

El Congreso de la República, a través del Decreto N° 101-97 emite la Ley Orgánica del Presupuesto, que contiene todos los elementos de la administración financiera, y en 1998, se implanta el medio informático que contiene el Sistema de Contabilidad Integrada, SICOIN, con un nuevo *software*, involucrando a las instituciones del Gobierno Central, que son los ministerios y secretarías, y que dependen del Organismo Ejecutivo.

En la actualidad el SIAF-SAG se está implementando en 45 municipalidades, y está por entrar a operar el sistema con una sola base de datos, con tecnología de "N Capas" en las instituciones del Gobierno Central, lo que permitirá hacer las operaciones vía Internet, y contar con información en tiempo real.

El ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del Presupuesto son los organismos del Estado, las entidades descentralizadas y autónomas, las empresas públicas, y las demás instituciones del sector público.

Sistema Integrado de Administración Financiera y Control

Se comprende como el macro-sistema compuesto por el SIAF, (conformado por los subsistemas de

Presupuesto Público, Contabilidad Gubernamental, Tesorería Nacional, Crédito Público y Adquisiciones, y a pesar de que no incluye expresamente al Sistema de Recaudación de Ingresos Fiscales, será capaz de comunicarse con él y con todos ellos, por medios electrónicos), y el Sistema de Auditoría Gubernamental, SAG. Tiene por objeto disponer de información financiera útil, oportuna y apta para la toma de decisiones; así como que sea transparente y facilite el proceso de control y rendición de cuentas, bajo los principios de centralización normativa y una desconcentración operativa en la administración financiera del Estado, contemplando normas de eficacia, eficiencia, economicidad, y contribuir a consolidar las cuentas nacionales, para poner a la administración pública al servicio de la sociedad, y hacer a los funcionarios y servidores públicos responsables de sus actos.

Conformación del sector público guatemalteco

Según el Sistema de Cuentas Nacionales, pertenecen al sector público de la economía todas las instituciones que desarrollan actividades y funciones que corresponden al Estado, o son asumidas por éste, así como los órganos y entes que son propiedad del mismo. A continuación se presenta la clasificación institucional del sector público, de acuerdo con el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.

Sector Público No Financiero

Administración Central

- Gobierno Central
 - Organismo Legislativo (autónomo)
 - Organismo Judicial (autónomo)
 - Organismo Ejecutivo (Presidencia de la República) Ministerios y Secretarías
 - Contraloría General de Cuentas
 - Procuraduría General de la Nación
 - Ministerio Público
 - Tribunal Supremo Electoral (autónoma)
 - Corte de Constitucionalidad (autónoma)
 - Procuraduría de los Derechos Humanos (autónoma)
 - Registro de la Propiedad Inmueble (autónoma)
 - Instituto de la Defensa Pública Penal (autónoma)
- Entidades Descentralizadas no Empresariales
- Entidades Autónomas no Empresariales
- Instituciones de Seguridad Social

- Empresas Públicas Nacionales
- Empresas Públicas Municipales
- Gobiernos Locales (Municipios)

Sector Público Financiero

- Instituciones Financieras del Gobierno Central
- Instituciones Financieras Municipales

Instancia de aprobación del presupuesto

La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es aprobada por el Organismo Legislativo, aunque su nombre indica General, deberían estar involucradas todas las instituciones del sector público, lo que en la realidad no se aplica. Este Organismo aprueba el Presupuesto del Ejecutivo, como se indica en la clasificación anterior, así como el de la Contraloría General de Cuentas y Procuraduría General de la Nación, estas dos últimas instituciones son autónomas. El de las otras instituciones del Gobierno Central identificadas como autónomas, se considera como transferencia de asignaciones dentro de algunos ministerios específicos, y su presupuesto lo aprueba la Autoridad Superior de cada institución.

El Organismo Ejecutivo (representado por el Presidente de la República), aprueba el presupuesto de las Entidades Descentralizadas no

Empresariales, de las Instituciones de Seguridad Social, de las Empresas Públicas Nacionales y de las Instituciones Financieras del Gobierno Central.

El resto de instituciones gozan de autonomía por lo que su autoridad superior aprueba el presupuesto, aunque como se indicó, el aporte de recursos para funcionar aparece como una transferencia de asignaciones en el Presupuesto General.

Organismos involucrados en el SIAF

Con la implantación del SIAF se plantearon dentro de sus objetivos los siguientes: saneamiento de las finanzas públicas, transparencia en las operaciones presupuestarias y mejorar la calidad del gasto público.

En ese contexto entre los poderes del Estado que corresponden a los organismos involucrados está el Ejecutivo, que de conformidad con la Constitución Política de la República, le compete someter al Congreso de la República con no menos de 120 días de anticipación a la fecha en que comenzará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto (Artículo 183, literal j), y administrar la Hacienda Pública con apego a la ley (Artículo 183, literal q). Generalmente el Ministerio de Finanzas Públicas entrega el Proyecto de Presupuesto el 2 de setiembre de cada año.

El Organismo Ejecutivo por medio de Acuerdo Gubernativo, es el responsable de aprobar el presupuesto de las entidades descentralizadas, según lo establecido en el Artículo 39, de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Al Legislativo (Congreso de la República) de conformidad con la Constitución Política de la República, Artículo 171, literal b) le corresponde aprobar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, a más tardar el 30 de noviembre de cada año.

De acuerdo con la Constitución Política, Artículo 232, y con su Ley Orgánica (Decreto N° 31-2002), la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica y descentralizada, que goza de independencia funcional, técnica y administrativa, con funciones fiscalizadoras, de los ingresos y egresos, y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado, o que haga colectas públicas y dentro de sus atribuciones está ser el rector del órgano gubernamental. Se vinculará directamente con el SIAF, cuando finalice de implementar el SAG.

El Organismo Ejecutivo tiene vinculación directa con el SIAF, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, quien es el ente rector del Sistema y de él dependen la Dirección Técnica del Presupuesto, la Dirección de Contabilidad del Estado, la Tesorería

Nacional y la Dirección de Crédito Público, cada uno, rector en su especialidad.

El Organismo Legislativo como aprobador del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, debería también estar directamente vinculado en el Sistema.

El presupuesto

Previo a definir el término presupuesto, es necesario mencionar que para el caso de Guatemala, la Constitución Política de la República establece que es obligación del Estado garantizarle a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, y debe velar por la salud y la asistencia social de todos los residentes. También desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes, a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.

Por lo anterior, también el ciudadano tiene obligaciones, y una de ellas es contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley.

El centro de la pasantía está enfocada a la acción del Estado, la que se relaciona directamente en una de sus partes con el presupuesto, por lo que para tal efecto se presentan algunas definiciones de este término.

- Es una estimación anticipada de ingresos y egresos para un fin y período determinados.
- Es un instrumento de asignación de recursos para producir bienes y servicios, descansa en una construcción lógica, y debe tener coherencia interna y externa.
- Es un instrumento de política fiscal, que traduce en realizaciones los propósitos de un gobierno o administración.

Fases del proceso presupuestario

Formulación

La Constitución Política establece que el presupuesto deberá incluir la estimación de todos los ingresos a obtener, y el detalle de los gastos e inversiones por realizar. También que los organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos cuando la ley lo establezca, y deberán enviarlos obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración.

La Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto N° 101-97, regula las etapas de formulación, ejecución y liquidación, y las normas correspondientes.

De conformidad con el Reglamento de la ley citada, Acuerdo

Gubernativo N° 240-98, el Ministerio de Finanzas Públicas, en coordinación con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, emitirán las políticas presupuestarias y los lineamientos para la formulación del presupuesto para el ejercicio fiscal que corresponda.

Dentro de las actividades que se realizan para este propósito están las siguientes:

- Elaborar escenarios macroeconómicos, y definir techos presupuestarios globales e institucionales.

Participan el Ministerio de Finanzas Públicas (ente rector del proceso presupuestario) a través de la Dirección Técnica del Presupuesto; la Dirección de Crédito Público; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (planificador); el Banco de Guatemala (Banco Central), y la Superintendencia de Administración Tributaria (recaudador).

- Se elabora la política y normas presupuestarias para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto.

Este instrumento contiene las orientaciones sectoriales priorizadas y los lineamientos que servirán de base, para que las entidades formulen propuestas presupuestarias en general, y proyectos de inversión pública en particular.

- Se habilita la herramienta informática para capturar la información cuantitativa y cualitativa, que sustenta el presupuesto de cada institución.
- Recepción y análisis de los anteproyectos. El 15 de junio de cada año se recibe el anteproyecto y se procede a realizar el análisis correspondiente a nivel de Dirección Técnica del Presupuesto, Despacho del Ministro de Finanzas Públicas, Gabinete Económico (Vicepresidente de la República, Ministros de Agricultura, Economía, Finanzas Públicas, Secretario de Planificación y Representante de la Banca Central) y Junta de Gabinete.
- Elaboración de Proyecto de Presupuesto. Una vez concluida la etapa anterior, se elabora el Proyecto de Presupuesto y se presenta a más tardar el dos de setiembre de cada año, al Congreso de la República para que éste inicie su análisis, discusión y aprobación.

En esta fase se invita a participar a los diputados de la Comisión de Moneda y Finanzas, por ser los que emiten el dictamen para someterlo a consideración del Pleno, para hacer transparente el proceso. Durante mucho tiempo se ha tratado de buscar este acercamiento entre los miembros de la comisión y los diputados del Pleno, para viabilizar el proceso; sin embargo, no se ha logrado obtener una respuesta positiva.

Discusión y aprobación

Una vez entregado el Proyecto de Presupuesto al Congreso de la República, al interior del mismo se realizan las siguientes actividades:

- La Comisión de Finanzas y Moneda lo analiza, para emitir el dictamen correspondiente.
- Esta Comisión convoca al Ministro de Finanzas Públicas para conocer y discutir los criterios técnicos, que sirvieron de base para su formulación.
- Si lo considera conveniente, convoca a las instituciones para contar con más elementos de juicios, que permitan sustentar las asignaciones que se analizan.
- Con el dictamen respectivo lo traslada al Pleno del Congreso para someterlo a discusión. Después de tres lecturas, se le hacen las últimas modificaciones, y es aprobado o improbadado, 30 días antes de finalizar el ejercicio fiscal.

No obstante que el Organismo Legislativo es el ente superior de aprobación del presupuesto para el Gobierno Central, en ningún momento se involucra directa o indirectamente dentro del SIAF. En la actualidad se han realizado esfuerzos para instalar terminales en dicho organismo, ya que se considera necesario que conozcan en tiempo real el proceso de formulación y ejecución, pero éstos no han tenido el efecto deseado, debido al

poco interés de sus miembros por conocer el sistema informático, para poder ingresar y conocer los distintos módulos del sistema e información que produce. Actualmente por parte de los entes rectores, se está realizando un programa de capacitación para hacerlos partícipes del proceso.

Ejecución

Inicia con la apertura del presupuesto en sus distintas cuentas; es decir, a nivel de ingresos y egresos, para poder comenzar a comprometer el gasto, devengarlos y finalmente pagarlo, esta actividad comienza el primer día hábil de enero y concluye el 31 de diciembre del mismo año.

De las cuotas financieras

Las cuotas para los distintos momentos, compromiso, devengado y pago, se fijan de acuerdo a la percepción real de los ingresos y por institución, grupo de gasto y fuente de financiamiento. Esta función compete al Comité para la Programación de la Ejecución Presupuestaria, COPEP, que depende del Ministerio de Finanzas Públicas. Las cuotas financieras se asignan trimestralmente, y se operan mensualmente de acuerdo al plan de caja.

En esta actividad no participan ni el Congreso de la República, ni la Contraloría General de Cuentas.

De las modificaciones presupuestarias

Para flexibilizar el proceso presupuestario, se realizan modificaciones, las que permiten trasladar asignaciones de una institución a otra, autorizadas por Acuerdo Gubernativo (del Presidente de la República). El Ministro de Finanzas Públicas autoriza las transferencias entre las mismas asignaciones del Ministerio, cuando se modifican los renglones de salarios, se cambia la fuente de financiamiento y cuando hay traslados entre programas. En los casos no citados anteriormente, las modificaciones presupuestarias entre programas de un ministerio o institución pueden ser autorizadas al interior de éstas, por la autoridad superior e informar de lo actuado a la Dirección Técnica del Presupuesto.

En esta actividad no participa directamente, ni el Congreso de la República, ni la Contraloría General de Cuentas; sin embargo, la información de soporte se remite posteriormente a ambos organismos para su conocimiento e integración.

De las ampliaciones presupuestarias

En el caso del Gobierno Central y las entidades descentralizadas, siguen el mismo procedimiento de aprobación del presupuesto. (Ver Gráfico 1).

De la evaluación presupuestaria

Este proceso inició en enero de 1999, en cumplimiento de lo dispuesto

en los Artículos 9, 34 y 35 de la Ley Orgánica del Presupuesto y en el Artículo 22 de su Reglamento. Desde esa fecha se viene realizando una evaluación trimestral de la ejecución financiera, y de la producción física terminal de bienes y servicios de las instituciones del Gobierno Central.

Actualmente, se está desarrollando el tema de los indicadores de gestión financieros, con ellos se estima contar con una herramienta que contribuya a proporcionar información confiable y oportuna, para los funcionarios y ejecutivos que realizan la programación mensual y trimestral de cuotas financieras. Con la producción de indicadores de desempeño se espera medir el rendimiento de bienes y servicios institucionales, así como la correspondencia de éstos con las asignaciones financieras otorgadas.

De la liquidación del presupuesto

De conformidad con la Constitución Política de la República, el Organismo Ejecutivo mediante el ministerio respectivo (Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Contabilidad del Estado), formulará la liquidación del presupuesto anual y lo someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas, dentro de los tres primeros meses de cada año, y ésta emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación.

Este instrumento legal establece también que, los organismos,

entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, presenten al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación presupuestaria correspondiente.

Caso de Costa Rica

Antecedentes

Dentro del contexto de la reforma del Estado, el Ministerio de Hacienda con el apoyo del Banco Mundial, BM, para realizar una reforma presupuestaria inició gestiones durante los noventas, que culminó con el desarrollo del Sistema Integrado de la Gestión Financiera, SIGAF, en 1998 y su implantación como sistema a partir del 2003.

La modernización del sistema presupuestario y financiero del Gobierno Central de Costa Rica tiene sus antecedentes en la Reforma Presupuestaria de 1992-1994, diseñada por funcionarios del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, con el apoyo financiero y técnico del BM, la que no fue ejecutada por razones de conveniencia política. De los estudios realizados para esta reforma se establecieron cinco grandes problemas relacionados con la gestión presupuestaria y financiera del Gobierno Central. Con base a estos resultados se procedió a realizar una reforma integral de la administración financiera, que cumpliera con los siguientes objetivos:

- Contar con un marco legal para la gestión financiera.
- Establecer una estructura organizativa funcional en el Gobierno Central, para dar el soporte a la gestión financiera.
- Contar con un sistema financiero integrado para mejorar la eficacia de la acción gubernamental, y facilitar su transparencia ante la sociedad civil.

Sistema Integrado de Gestión Financiera, SIGAF

Costa Rica ha venido trabajando en sistemas de administración financiera desde hace cuatro décadas, básicamente con sistemas informáticos y metodologías IBM; en ese sentido en la década de los noventas inició un proceso de cambio hacia una base tecnológica de mayor apertura con el entorno, y como parte de las orientaciones del marco conceptual de la reforma financiera, para tal efecto se observaron las experiencias sobre el tema en Argentina y España. Actividades que se concretizaron en 1996 con el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera, contando con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, definiendo dos orientaciones determinantes en este proyecto: la centralización normativa y la desconcentración operativa; los objetivos específicos del programa se definieron en tres áreas básicas: Gestión, Normativa y de Sistemas de Información.

El proceso de revisión, análisis y prueba del nuevo Sistema de Administración Financiera, concluyó en 1998, período que coincidió con un cambio administrativo en el Poder Ejecutivo, situación que incidió en que el SIGAF fuera autorizado hasta inicios del 2003, éste encuentra su base legal en el Artículo 125, de la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos.

Conformación del sector público de Costa Rica

A continuación se presenta la clasificación institucional del sector público:

Sector Público No Financiero

Administración Central

- Poder Legislativo

La Asamblea Legislativa y sus organismos auxiliares

- Comisiones permanentes y especiales

- Contraloría General de la República, CGR

- Entidades Descentralizadas no Empresariales

- Entidades Autónomas no Empresariales

- Entidades Autónomas Empresariales

- Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS

- Empresas Públicas Nacionales

- Empresas Públicas Municipales

- Gobiernos Locales (Municipios)

- Defensoría de los Habitantes

- Poder Ejecutivo

- Presidencia de la República

- Ministerios (19)

- El Consejo de Gobierno

- El Consejo de Coordinadores Sectoriales

- Poder Judicial

- Corte Suprema de Justicia

- Corte Plena

- Tribunal Supremo de Elecciones

Sector Público Financiero

- Gobierno Central

- Empresas Públicas* Financieras

- Contraloría General de la República, CGR

- Instituciones Financieras Municipales

Instancia de aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios

El Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario es aprobado por la Asamblea Legislativa. El primero deberá ser sometido a conocimiento del Congreso a más tardar el 1° de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá ser aprobada antes del 30 de noviembre del mismo año.

El Presupuesto Ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestarios podrá exceder el de los ingresos probables.

Estas mismas regulaciones son aplicables a las municipalidades, instituciones autónomas y descentralizadas; sus presupuestos son aprobados por la CGR; asimismo, el de ésta por la Asamblea Legislativa, al igual que las liquidaciones de esta institución, y de las autónomas y descentralizadas.

Organismos involucrados en el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera, SIGAF

La reforma financiera de Costa Rica tenía como propósito solventar los problemas fundamentales del modelo organizacional del Ministerio

de Hacienda, y de las oficinas financieras ministeriales, las deficiencias normativas, las metodologías de trabajo y la articulación de la política presupuestaria con la económica. En tal sentido los objetivos de esta reforma fueron definidos para resolver las deficiencias y modernizar la gestión presupuestaria y financiera, sobre el fundamento de reformas organizativas, cambios normativos y la adopción de tecnología informatizada de punta.

Como resultado de estas acciones se gestionaron ante la Asamblea Legislativa los proyectos de ley respectivos, que concluyeron con la aprobación de las siguientes normativas legales: Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 del 18 de setiembre del 2001; se le hicieron reformas legales a la Ley del Equilibrio Financiero del Sector Público, Ley 6955 del 24 de febrero de 1984 y sus Reformas, también se cuenta con las disposiciones que establece la Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.

En el caso de Costa Rica generalmente para referirse al tema de administración financiera, y de las instituciones que están involucradas en el proceso de cambio, se habla de la Organización Financiera Básica del Estado para remitirse a las instituciones que integran el Gobierno Central, así como de las unidades administrativas que tienen bajo su responsabilidad la tarea de formulación, programación y ejecución del presupuesto; éstas contemplan los procedimientos

de contratación administrativa, pagos, contabilización de operaciones, control y evaluación del gasto.

La Organización Financiera Básica del Estado la integran:

- La Dirección General de Presupuesto Nacional.
- Tesorería Nacional.
- Contabilidad Nacional.
- Proveeduría Nacional.

Para el caso de las demás entidades, como lo son las empresas públicas, descentralizadas y municipalidades, cada una de ellas cuenta dentro de la organización, con sus respectivas áreas administrativas y económico-financieras.

Para el logro del objetivo general de la reforma del Sistema de Administración Financiera de Costa Rica, se definieron tres objetivos específicos, enmarcados dentro de las siguientes áreas medulares:

- De Gestión:

Contempla los aspectos que se detallan:

- De mejorar los aspectos propios de la administración financiera, que permitan buscar la eficiencia y la eficacia de la utilización de los recursos públicos.
- El rediseño e implantación de una estructura organizacional, integrada y capaz

de cumplir con las funciones recomendadas.

- La capacitación como una herramienta del desarrollo gerencial del recurso humano, involucrado en la administración financiera del Estado.

- Normativas:

Pretende:

- Proponer y promover las gestiones necesarias para que se logre una nueva Ley Marco de Administración Financiera, moderna y flexible que se ajuste al desarrollo cambiante de los sistemas informáticos.
- Someter y dar seguimiento a la aprobación de reglamentos complementarios, que requiera la aplicación de la nueva legislación de administración financiera.
- Promover la divulgación de las nuevas normativas.

- Sistemas de Información:

Consideró el desarrollo conceptual de un Sistema Integrado de Administración Financiera, que tuviera como características la utilización de tecnología moderna, con una concepción de un sistema integrado, confiable y seguro (física y lógicamente), capaz de generar información oportuna y transparente que permita una rápida toma de

decisiones, y al mismo tiempo una eficiente ejecución presupuestaria ajustada a la nueva legislación.

Del presupuesto

Los cambios legales efectuados fueron resultado de la necesidad de elaborar un presupuesto público ajustado, y coordinado a la programación macroeconómica y fiscal del país. Esta política contempla restricciones financieras en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de los ministerios e instituciones del Estado.

Los anteproyectos de presupuesto deben ser preparados conforme el comportamiento de las variables macroeconómicas, y de los escenarios fiscales elaborados, así como de conformidad con la meta prevista del déficit fiscal, ello permite definir los montos de límite de gasto para cada uno de los ministerios. Con esta política se pretende reducir la brecha entre las asignaciones presupuestarias y la disponibilidad real de recursos del Gobierno Central.

Fases del proceso presupuestario

En lo que corresponde al tema de programación y formulación de los anteproyectos de presupuesto, desde que se inició el proceso de modernización en 1996-1998, se han logrado significativos avances, que han

permitido depurar los instrumentos técnicos y metodológicos que emplean los ministerios para la preparación de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, en esta nueva versión deben explicitar la misión, objetivos institucionales y estratégicos, permanentes y con detalle de los productos esperados, como resultado de su gestión, para lo que es necesario el establecimiento de metas físicas de producción terminal, y la integración de indicadores de desempeño de la gestión institucional.

De la formulación

Dentro del proceso de modernización, una de las acciones tomadas a partir de 1999, fue la de revisar las estructuras programáticas de los ministerios, con el objetivo de que en la elaboración del Proyecto de Presupuesto del 2000, contemplara una adecuada definición de los programas presupuestarios, y de sus respectivas metas de producción terminal. Esta acción pretendía que en un futuro próximo se establecieran las bases para contar con los elementos técnicos necesarios que permitieran una asignación de recursos institucionales, así como un proceso adecuado para fortalecer la rendición de cuentas.

Las medidas anteriores sirvieron de base para mejorar sustantivamente la programación de la Ley de Presupuesto, también permitieron establecer una mayor precisión en las herramientas para consolidar el proceso de evaluación de la ejecución presupuestaria y de la gestión pública, el que es reciente y novedoso, y está basado en

una programación de recursos acorde a las metas de producción terminal congruentes con las políticas y prioridades gubernamentales de las instituciones del Estado.

El proceso de formulación presupuestaria está a cargo de la Dirección General de Presupuesto Nacional, por intermedio de su Sección de Ingresos, del Departamento de Formulación, Evaluación e Ingresos. Se inicia con la estimación de los ingresos que se esperan recaudar para el ejercicio fiscal a programarse, por medio de la aplicación de métodos estadísticos, analizando el presupuesto a nivel macro y por rubro específico de ingresos, tomando como base la información sobre volúmenes de producción elaborados por la Administración Tributaria y la Contabilidad Nacional. Estos estudios se efectúan dos veces al año, en abril y junio. Con las cifras proyectadas de junio, las series estadísticas de las liquidaciones presupuestarias de los dos últimos años, el índice de inflación esperado, el alza en las tarifas de servicios públicos y otros factores similares, la Comisión Interinstitucional de Ingresos, integrada por funcionarios de la CGR, el Banco Central de Costa Rica, MIDEPLAN, y el Ministerio de Hacienda, analiza y discute la estimación de egresos, y determina los grandes renglones hacia donde irán dirigidos los gastos del Gobierno Central.

Con base a este análisis, se emite una circular donde se expresan los lineamientos o normas que regirán para la formulación presupuestaria de las instituciones del Gobierno Central, e incluye los límites de gasto por

institución, también conocidos como techos presupuestarios, que las instituciones deberán contemplar para la presentación de su Anteproyecto de Presupuesto, el que debe ser entregado a más tardar el 1° de junio de cada año. Desde ese momento se inicia el proceso de revisión de los anteproyectos, ajustes a los mismos y elaboración del Proyecto de Presupuesto, que no es más que la consolidación del presupuesto gubernamental. Una vez concluido, el Ministerio de Hacienda es el responsable de remitir y entregar el Proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa, este acto se realiza el 1° de setiembre de cada año.

Discusión y aprobación

El acto de entrega del Proyecto de Presupuesto, por parte del Ministerio de Hacienda, es un evento en el que participan las principales autoridades del ministerio, y se hace oficialmente a los Presidentes de la Asamblea Legislativa y de la Comisión de Asuntos Hacendarios, posteriormente este instrumento es trasladado a la Subcomisión de Asuntos Hacendarios, que es la responsable de efectuar el estudio respectivo, y cuenta con un mes para realizarlo. El estudio finaliza con la emisión de un dictamen de aprobación y pasa al Plenario para su discusión el 1° de noviembre, el que debe ser aprobado a más tardar el 29 del mismo mes, durante ese período de discusión en el Pleno, el Proyecto de Presupuesto puede tener modificaciones. Una vez sancionado el proyecto, se convierte en Ley de

Presupuesto, la que es refrendada por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda en el transcurso del mes de diciembre, y ejecutarse a partir del 1° de enero del siguiente año.

Ejecución

Este proceso consiste en que el Ministerio de Hacienda, con base en la Ley de Presupuesto promulgada, gire las instrucciones correspondientes a la Tesorería Nacional y a la Oficina de Control Presupuestario de ese Ministerio, que son los entes responsables de establecer las prioridades de gasto, especialmente en lo que se refiere al pago de salarios, pensiones, compromisos claves del gobierno y de la deuda. En cuanto a los gastos de inversión y de operación, se negocia con las instituciones y poderes, una programación trimestral del gasto, sin que sea necesariamente riguroso, con respecto a las asignaciones planificadas.

De las cuotas financieras

El objeto de esta fase es mantener el equilibrio, entre los ingresos efectivamente percibidos por el Gobierno Central y la programación de los gastos autorizados en la ejecución del Presupuesto. Para ello la Dirección General del Presupuesto Nacional, conjuntamente con la Tesorería Nacional, preparan una programación que servirá de base para elaborar las Cuotas de Gasto.

De las modificaciones presupuestarias

En un ejercicio fiscal pueden darse de dos tipos:

- Las de orden interno dentro de los presupuestos aprobados a las instituciones del Gobierno Central, que bien pueden ser entre programas de una institución o de transferencia de recursos de una a otra; operaciones que son aprobadas por el organismo ejecutivo.
- Las de presupuestos extraordinarios o ampliaciones presupuestarias, que se refieren a las modificaciones de la Ley del Presupuesto Nacional, requieren la aprobación de la Asamblea Legislativa para concretarse.

De la evaluación presupuestaria

Respecto al sistema de evaluación presupuestaria dentro de la información obtenida, se pudo establecer que el SIGAF, cuenta con reportes que permiten la evaluación financiera institucional, y se está trabajando en la elaboración de indicadores de desempeño institucional. En las distintas visitas realizadas a las instituciones parte del Sistema de Administración Financiera de Costa Rica, en todas se trató el tema de evaluación presupuestaria e indicadores de desempeño. Pero ninguna de ellas mostró información relacionada con lo que hacen, únicamente se limitaron a señalar que esta

información se prepara institucionalmente como una herramienta de uso gerencial, que mide el desempeño institucional y el cumplimiento de su política, de acuerdo a lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo.

De la liquidación del presupuesto

Conforme lo estipulado en el Artículo 181 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de enviar a la CGR la liquidación del Presupuesto Ordinario y de los Extraordinarios que se hubieran acordado, a más tardar el 1° de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; la CGR deberá remitir a la Asamblea Legislativa, junto con su dictamen de aprobación o improbación definitiva de las cuentas que corresponde, a más tardar el 1° de mayo siguiente.

Esquemas del Proceso Presupuestario en Guatemala

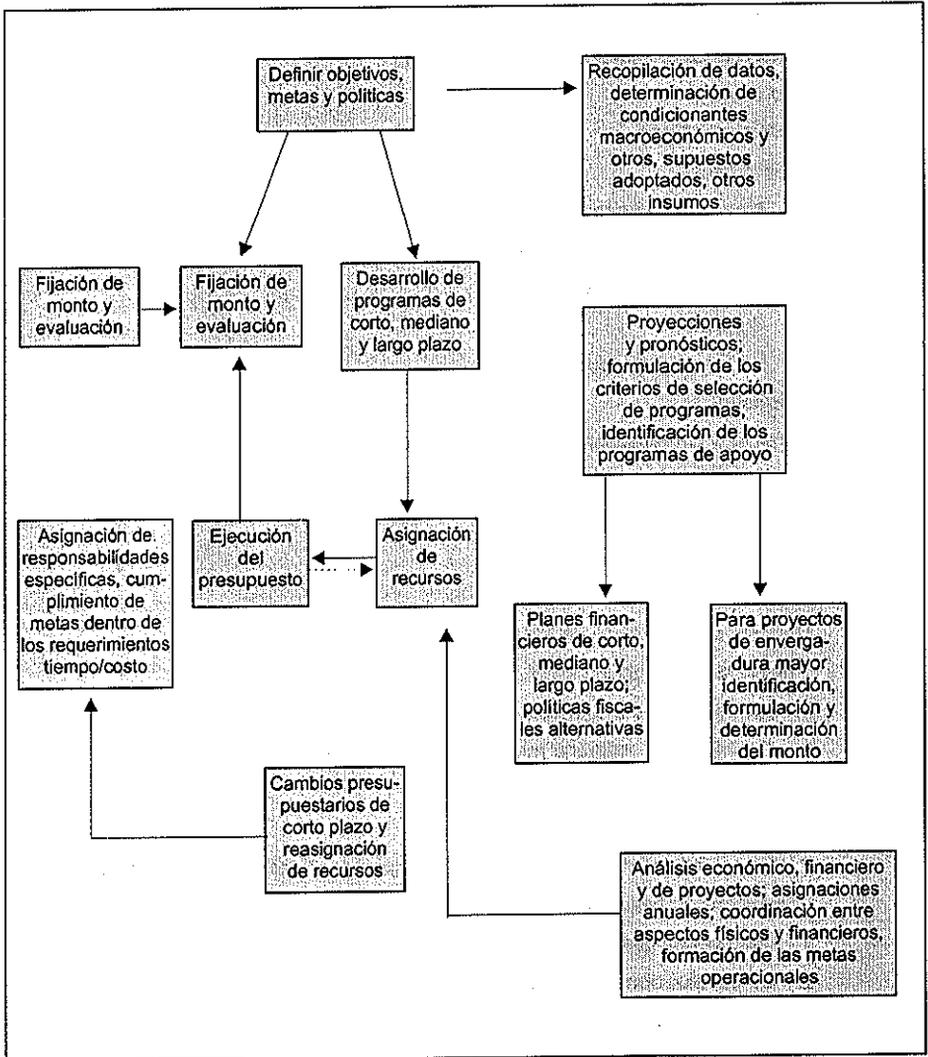
Al realizar un análisis del Gráfico 1, "Esquemas del Proceso Presupuestario", presentado como material de estudio en la Pasantía, y al observar la realidad del proceso presupuestario en Guatemala, se puede afirmar que se ajusta a la realidad nacional del proceso de planificación, programación, asignación, ejecución, reprogramación de recursos y de evaluación del "Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado". Con la salvedad de que algunos proyectos que se ejecutan, tienen un fuerte componente político y por lo tanto, se salen del procedimiento técnico normal.

En el Cuadro 1, se presentan las "Restricciones Económicas, Institucionales y Presupuestarias" de acuerdo al documento del Fondo Monetario Internacional, FMI, con lo que se puede comentar para el caso de Guatemala, lo siguiente:

GRÁFICO 1

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN GUATEMALA

ESQUEMA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO



Fuente: Traducción libre. A. Pemchard - *Government Budgeting and Expenditure Controls* - Fondo Monetario Internacional, FMI, 1983.

CUADRO 1

RESTRICCIONES ECONÓMICAS, INSTITUCIONALES Y PRESUPUESTARIAS

1. **Públicas económicas**
 - a. Objetivos sobre ingreso, empleo e inflación
 - b. Tipo de cambio
 - c. Política monetaria
 - d. Política fiscal
 1. Movilización de recursos
 2. Tasa de aumento del gasto público
 3. Gasto de inversión
 4. Subsidios
 5. Déficit del presupuesto
2. **Institucionales**
 - a. Consulta y coordinación entre niveles de gobierno
 - b. Coordinación dentro de cada nivel de gobierno
 - c. Aspectos políticos
 - d. Capacidad administrativa
3. **Presupuestarias**
 - a. Métodos de estimación de gastos e ingresos públicos
 - b. Flexibilidad de la acción fiscal
 1. Niveles de gasto comprometidos y ejecutados
 2. Posibilidad de instaurar nuevos tributos o modificar los existentes
 - c. Restricciones en el proceso de presupuesto
 1. Tiempo
 2. Disponibilidad de información: control financiero, financiamiento inadecuado
 - d. Administración financiera
 1. Inadecuada gestión temporal de recursos y pagos
 2. Sobrevaluación de costos
 3. Inflexibilidad en el uso de recursos
 - e. Restricciones de personal

Fuente: *Idem* Gráfico 1.

Políticas económicas

Para la elaboración del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, de los incisos tratados no se contemplan los temas de política monetaria y empleo para la elaboración de los escenarios macroeconómicos.

Institucionales

En cuanto a los aspectos de tipo institucional, puede decirse que para la formulación del Proyecto de Presupuesto y la aprobación del mismo, se cumplen todas las restricciones enumeradas en mayor o menor grado de aplicación.

Presupuestarias

Los cinco grandes enunciados, que ilustran el esquema, son parte del proceso de formulación del Proyecto de Presupuesto que se presenta al Congreso de la República para su consideración, análisis y aprobación.

En el Gráfico 2, "Pasos Organizacionales en la Formulación Presupuestaria", en términos generales, para el proceso de formulación se observan en su totalidad.

El Gráfico 3 denominado "Enfoques para el Análisis Presupuestario" presenta dos grandes apartados:

- Enfoques Económicos y Enfoque de Utilidad Marginal o Elección Pública.

- Enfoques Organizacionales y de Procesos.

En buena medida, se cumplen estos enfoques en el proceso de formulación y aprobación presupuestaria.

En el Gráfico 4, "Proceso de Implementación Presupuestaria", el proceso de implementación y ejecución del presupuesto se enmarca dentro de los términos del mismo.

¿Qué se observó del Sistema Integrado de Administración Financiera de Costa Rica y cómo se aplica en Guatemala?

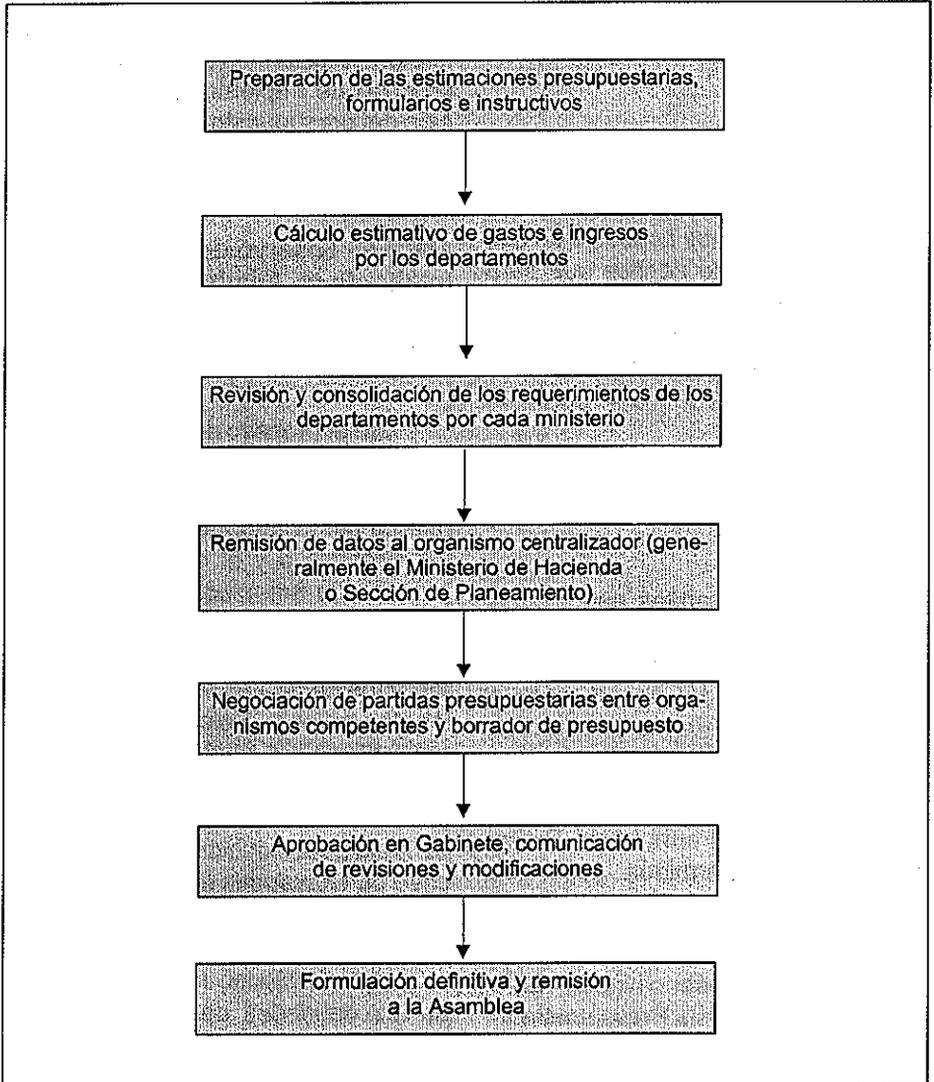
En el proceso de formulación del Presupuesto Nacional, de acuerdo a lo observado en el campo y al seguimiento del mismo, que se preparó en los Gráficos 5 y 6, que contienen el proceso de formulación presupuestario para Guatemala y Costa Rica, respectivamente; puede afirmarse que en términos generales son similares para los dos países. Solo se observa una gran diferencia, y se relaciona con el procedimiento de aprobación de los presupuestos de las entidades descentralizadas, debido a que para el caso de Guatemala éstos son aprobados por la Presidencia de la República; en Costa Rica por una disposición constitucional, los presupuestos de las entidades descentralizadas o autónomas son aprobados por la CGR.

En cuanto a la disposición constitucional de Costa Rica, sobre el

GRÁFICO 2

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN GUATEMALA

PASOS ORGANIZACIONALES EN LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

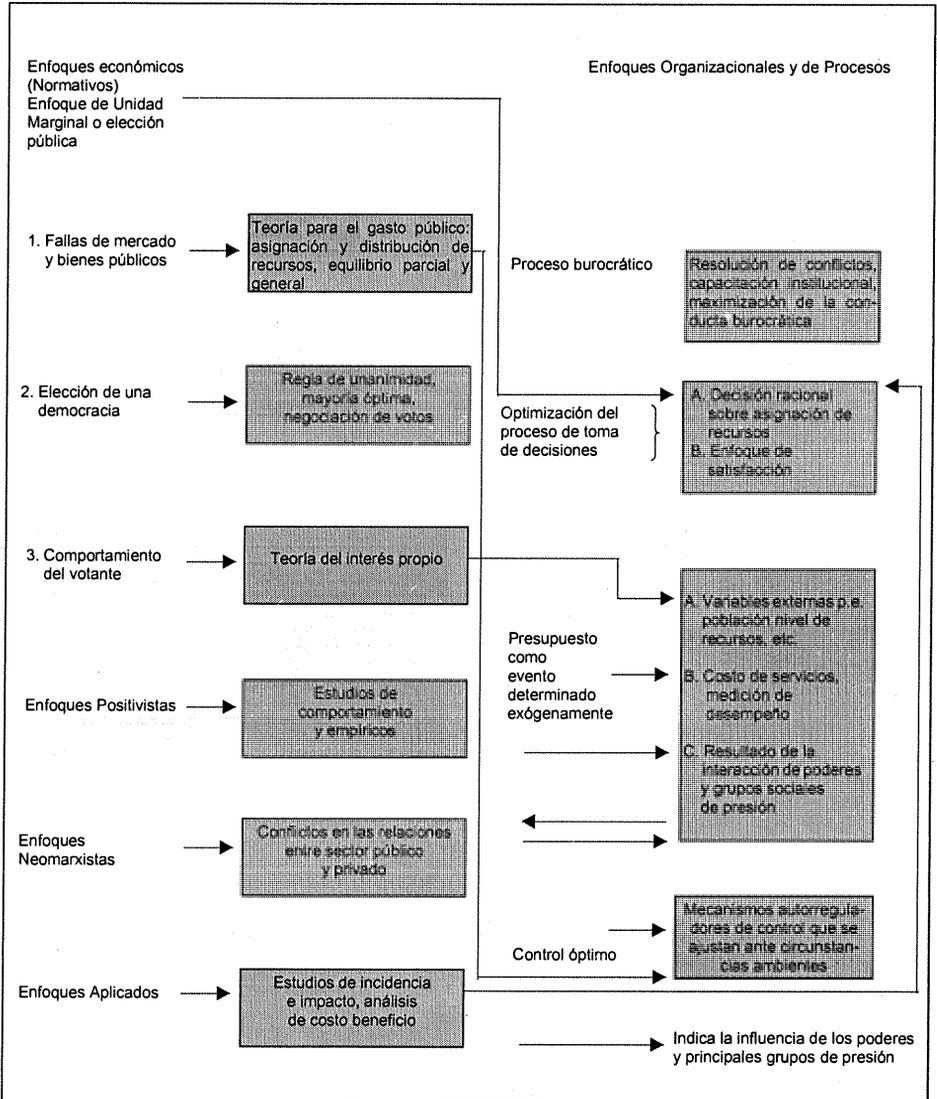


Fuente: Esquema del proceso presupuestario. ICAP, julio del 2003.

GRÁFICO 3

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN GUATEMALA

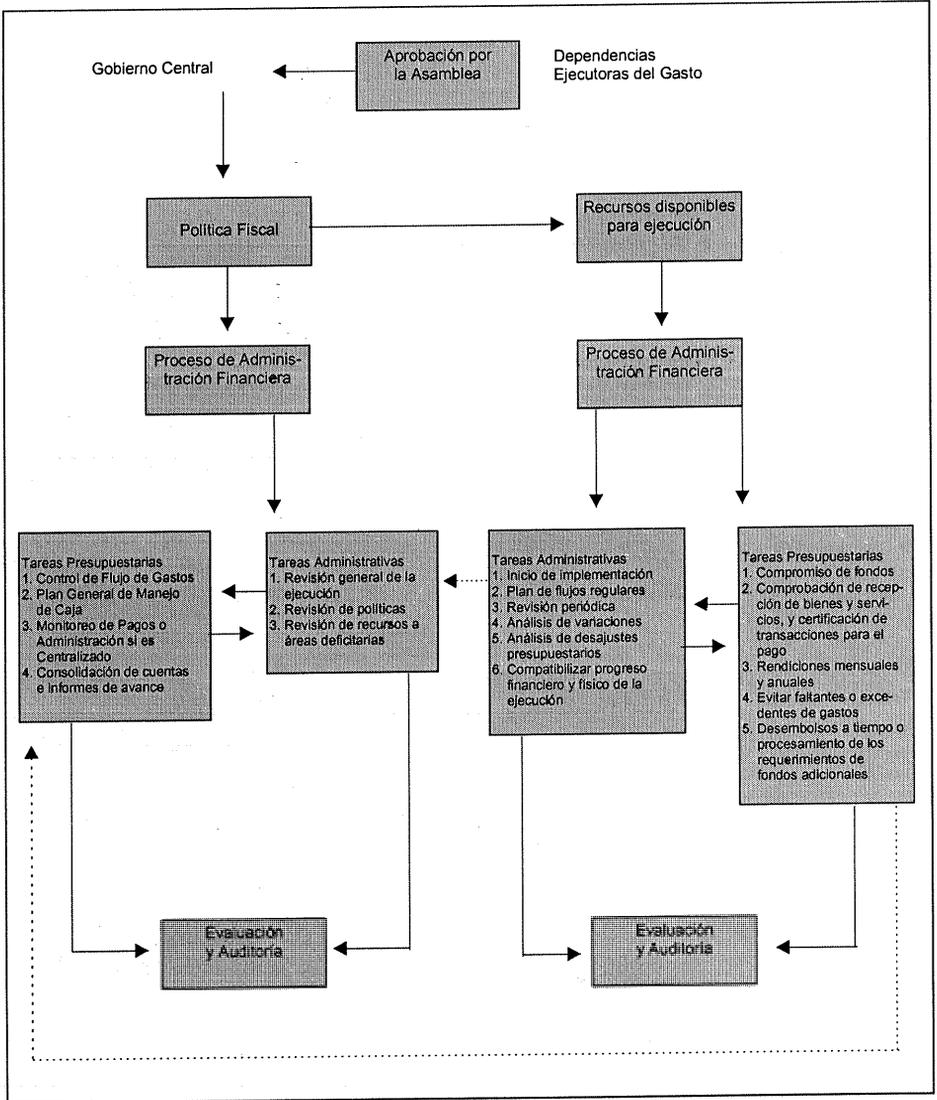
ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO



Fuente: *Idem* Gráfico 1.

GRÁFICO 4

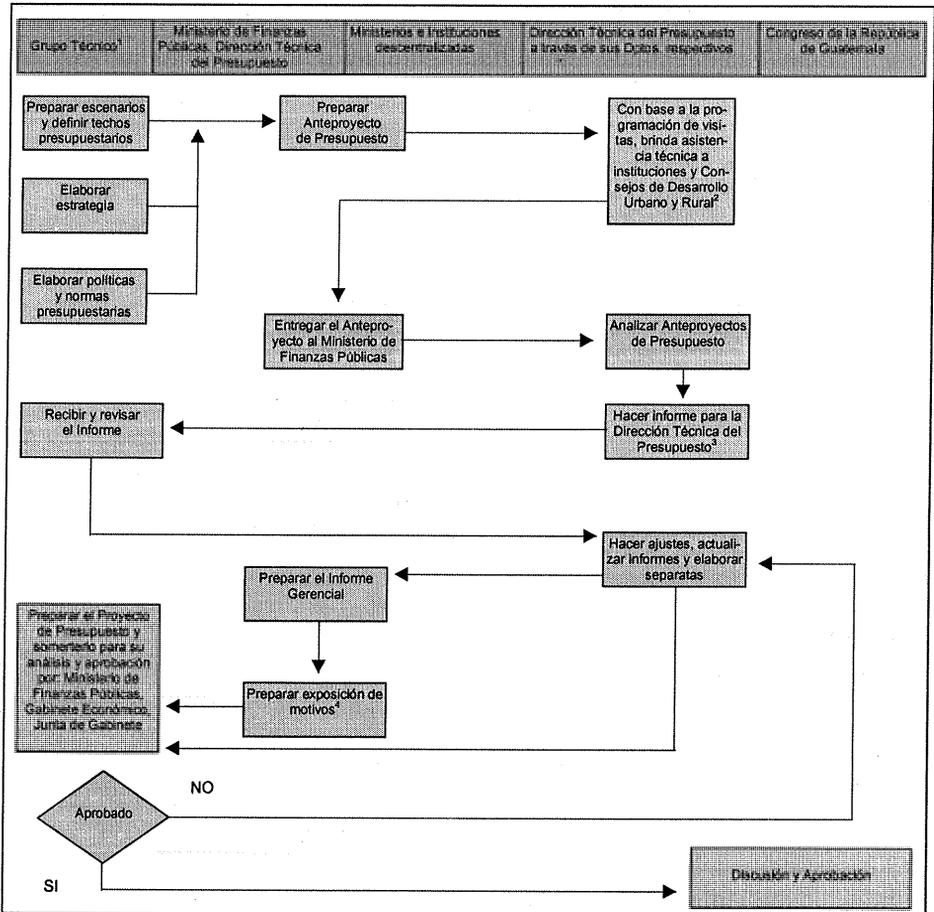
SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN GUATEMALA PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente: Idem Gráfico 2.

GRÁFICO 5

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN GUATEMALA PROCESO DE LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA



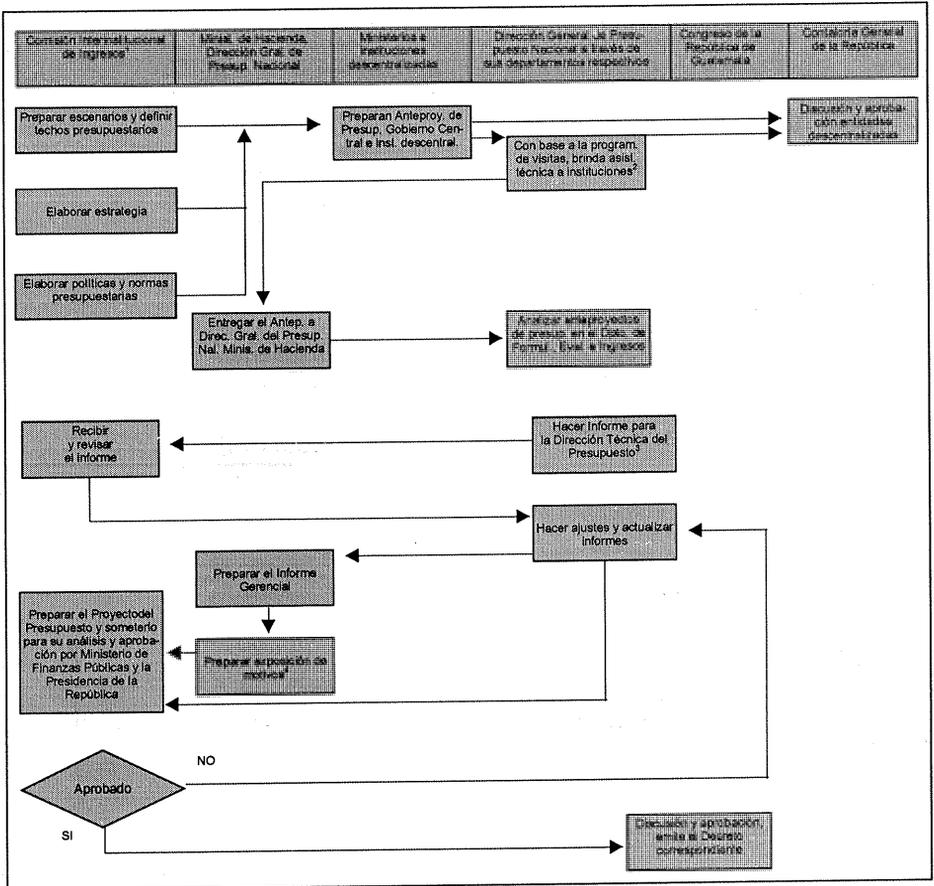
Notas:

1. El grupo técnico está conformado por: Ministerio de Finanzas Públicas (Dirección Técnica del Presupuesto y Dirección de Crédito Público), SEGEPLAN y Banco de Guatemala.
2. La Asistencia Técnica está orientada a fortalecer la interpretación de políticas, normas y el uso de la herramienta informática.
3. El Informe contiene ajustes, observaciones y propuesta de asignaciones.
4. La Exposición de Motivos contiene una justificación del contenido del Proyecto de Presupuesto.

Fuente: Seminario Internacional sobre "Procesos Modernos de Presupuesto Público: Avances de los Sistemas de Administración Financiera", El Salvador, julio del 2001.

GRÁFICO 6

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA EN COSTA RICA PROCESO DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA



1. La Comisión Interinstitucional está integrada por: la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, y el Ministerio de Hacienda.
2. La Asistencia Técnica está orientada a fortalecer la interpretación de políticas, normas y el uso de la herramienta informática.
3. El Informe contiene ajustes, observaciones y propuesta de asignaciones.
4. La Exposición de Motivos contiene una justificación del contenido del Proyecto de Presupuesto.

Fuente: *Idem* Gráfico 5.

procedimiento de la aprobación de los presupuestos de las entidades descentralizadas y autónomas, recae en la CGR; se puede decir que esta institución fiscalizadora del Gobierno Central y de las entidades anteriormente citadas, actúa para este último caso en particular, con una doble función, debido a que por una parte aprueba el presupuesto y por la otra, debe fiscalizar el buen uso y aplicación de los recursos. Situación que podría dar ciertas dudas, sobre el buen juicio en el proceso de rendición de cuentas. Sin embargo, es importante resaltar, que este proceso se viene dando desde 1949, y que a la fecha no muestra mayores problemas, es más se habla sobre el buen desempeño institucional de las entidades descentralizadas y autónomas; la mayor crítica sobre la disposición legal, es relativa al superpoder que ejerce la CGR en el Sistema.

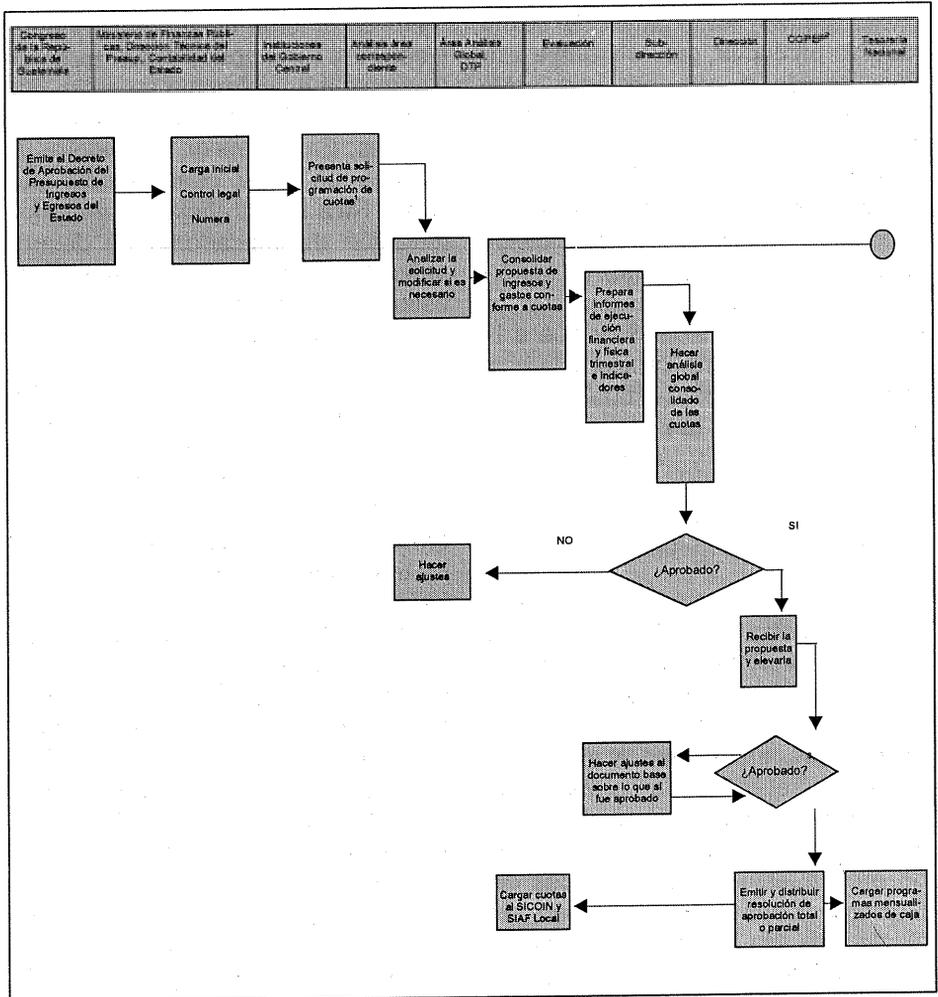
Otro tema que es importante resaltar dentro de este proceso, es que en Costa Rica el Plan de Gobierno de la actual Administración, se estructura posteriormente, por parte del MIDEPLAN, en el Plan Nacional de Desarrollo, el que sirve de base para el diseño de las políticas institucionales, y la formulación de los proyectos de presupuesto de las entidades del Gobierno Central. Para el caso de Guatemala, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, es quien prepara el Plan de Gobierno y coordina con las instituciones del Estado que los Planes Operativos Anuales, POA's, estén acordes a las políticas impulsadas por la Presidencia de la República.

En lo que se refiere al Proceso de Ejecución Presupuestaria y su respectiva evaluación, que se muestran en los Gráficos 7 y 8, en términos generales son bastante similares, y no muestran diferencias significativas, salvo en el tema de evaluación de la ejecución presupuestaria, que en Guatemala actualmente se están produciendo informes trimestrales y anuales. En el tema de Indicadores de Gestión se tiene conocimiento que Costa Rica está trabajando en la formulación de indicadores de desempeño, en tanto que en Guatemala se están desarrollando indicadores financieros de la ejecución presupuestaria.

En el Proceso de Ejecución Presupuestaria (Modificaciones Presupuestarias), presentadas en los Gráficos 9 y 10, también son bastante semejantes y se pueden diferenciar en dos grandes grupos, uno es el de las transferencias internas de las instituciones, en las que se trasladan recursos de un programa a otro, sin modificar el monto aprobado inicialmente a la institución, movimientos presupuestarios que requieren únicamente de la aprobación de la autoridad superior de la institución que lo solicita y de la Dirección Técnica del Presupuesto y del Ministerio de Finanzas Públicas; y el otro es el que se relaciona con los incrementos o decrementos presupuestarios de las instituciones, que en algún momento requieren de ampliación o reducción del presupuesto originalmente aceptado. Este tipo de modificaciones requiere de una aprobación por parte del Congreso de la República o Asamblea Legislativa, en Costa Rica estas

GRÁFICO 7

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN GUATEMALA PROCESO DE EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

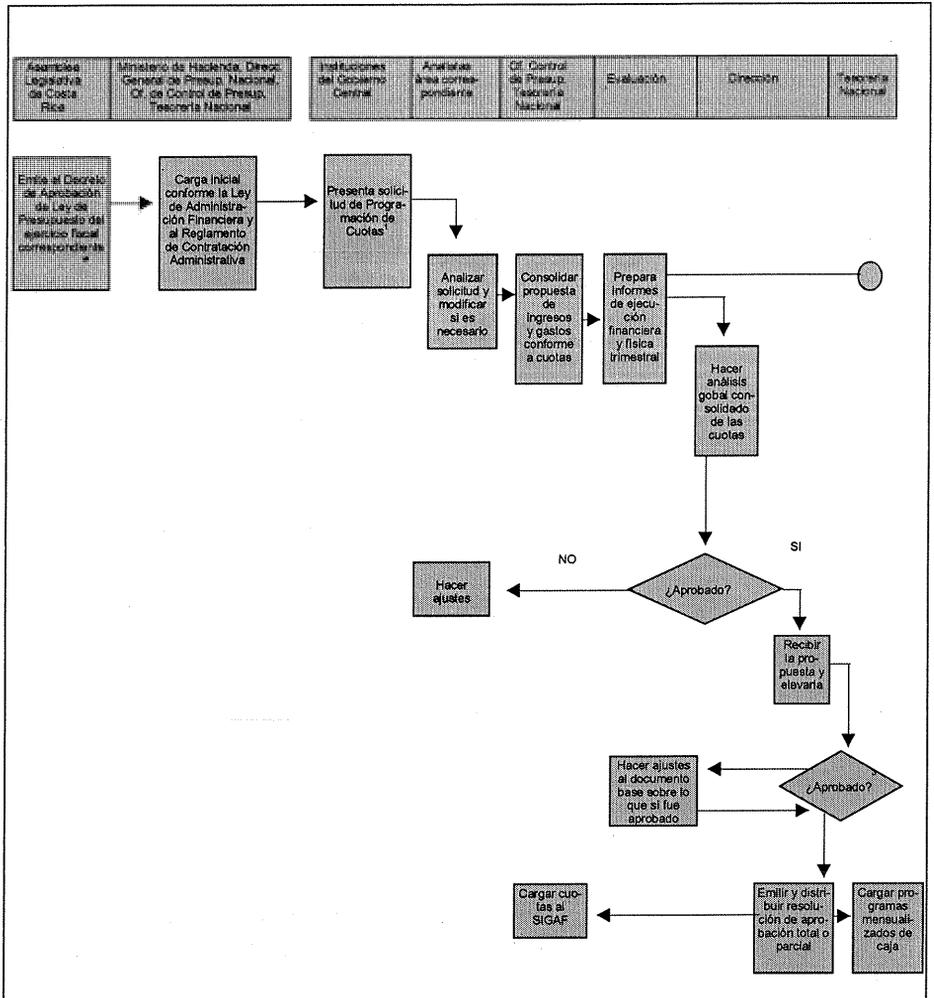


1. Se debe programar cómo se utilizarán las cuotas, acorde con la calendarización. Se hace trimestralmente.
2. Comité para la Programación de la Ejecución Presupuestaria, COPEP. Está conformado por el Viceministro de Egresos y la Unidad de Bonos, el Director Técnico del Presupuesto, Tesorero Nacional, el Director de la Contabilidad del Estado y el Director de Crédito Público.
3. Se ajusta un documento base que contiene los montos y fuentes de financiamiento por institución.

Fuente: *Idem* Gráfico 5.

GRÁFICO 8

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA EN COSTA RICA PROCESO DE EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA



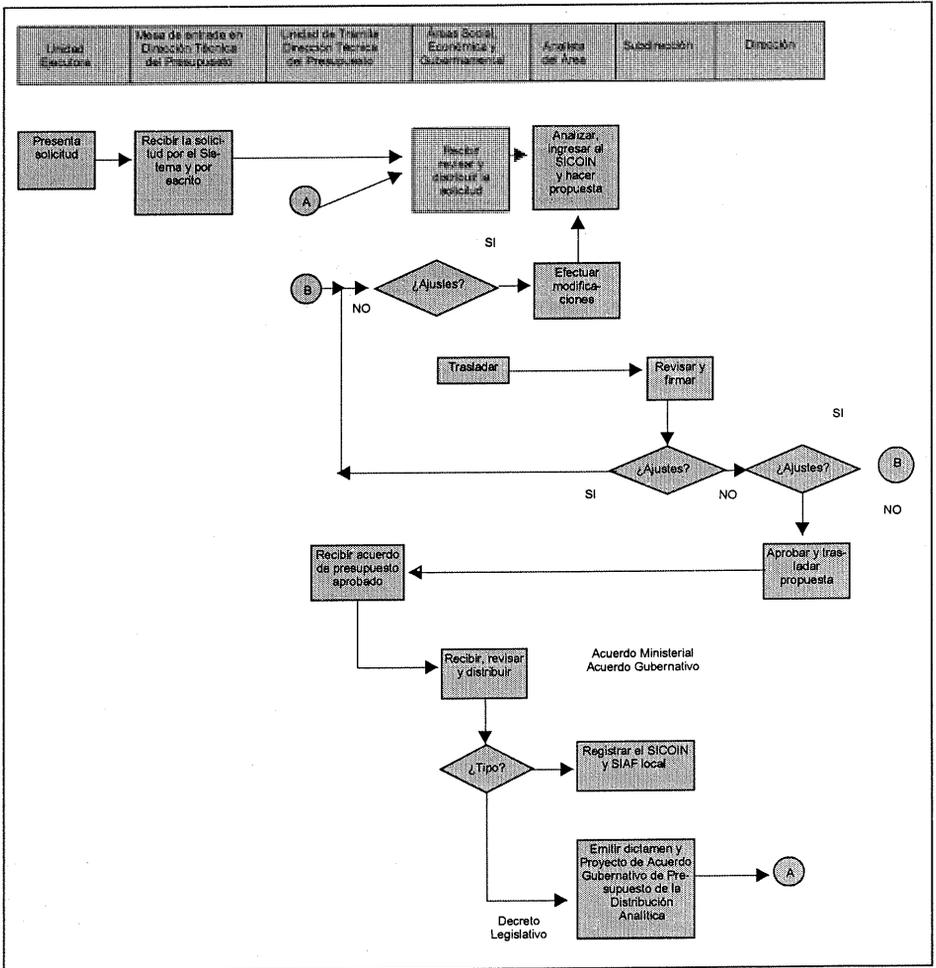
1. Se debe programar cómo se utilizarán las cuotas, acorde con la calendarización. Se hace trimestralmente.
2. La Dirección General de Presupuesto Nacional y la Tesorería Nacional preparan la Programación de Cuotas de Gasto.

Fuente: Idem Gráfico 5.

GRÁFICO 9

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA EN GUATEMALA

PROCESO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA (Modificaciones Presupuestarias)

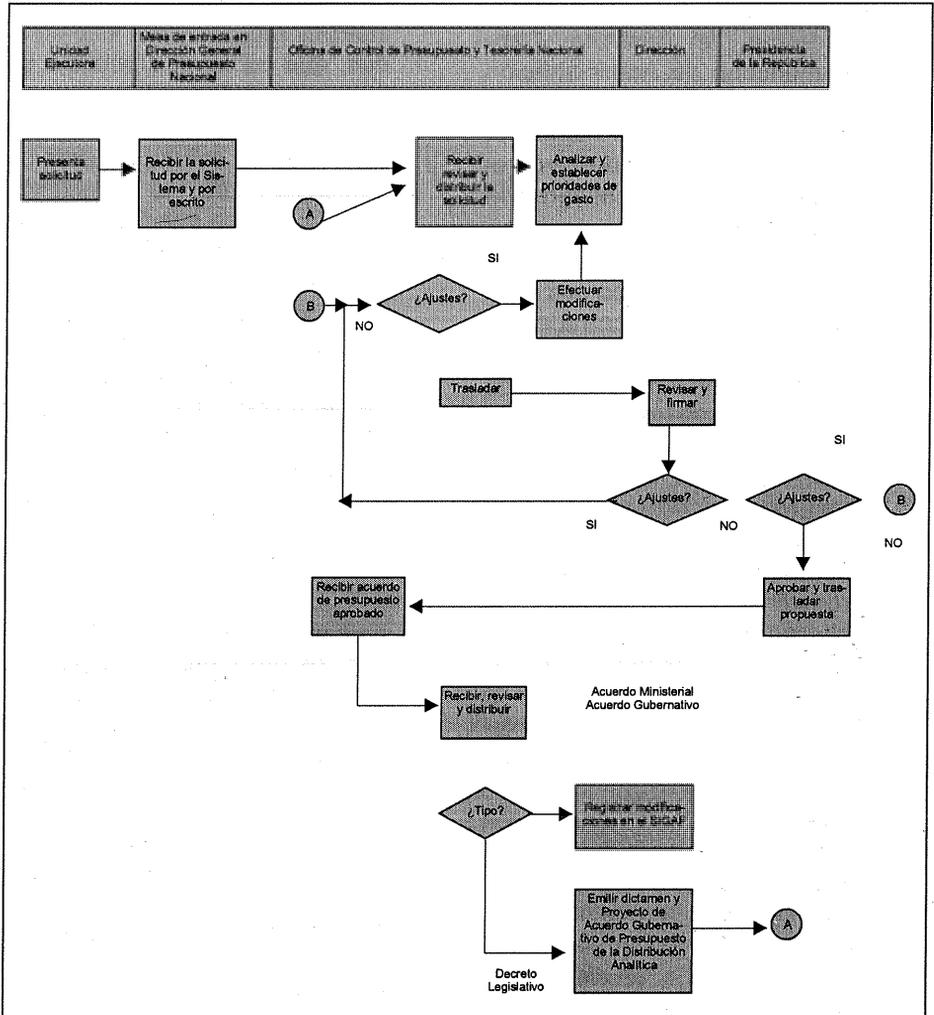


Fuente: *Idem* Gráfico 5.

GRÁFICO 10

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA EN COSTA RICA

PROCESO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA (Presupuestos Extraordinarios)



Fuente: Idem Gráfico 5.

modificaciones se conocen como "Presupuestos Extraordinarios".

Conclusiones

- Que con este tipo de programas de capacitación y por su trascendencia, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con la colaboración de la InWEnt de Alemania, está cumpliendo uno de los objetivos del Proceso de Integración Centroamericana.
- Dado que todos los países de la región Centroamericana cuentan con un Sistema Integrado de Administración Financiera, y que permite conocer por una parte, el grado de avance, logros y problemas que cada sistema presenta en la actualidad; que al tiempo que facilita un intercambio de ideas y procedimientos, dando la solución a los problemas o el desarrollo acelerado de los sistemas. Por la otra, el Programa del ICAP permite integrar una red regional de funcionarios responsables de los sistemas de integración financiera, que en el futuro hará posible la reciprocidad de tecnologías, procedimientos, informes, etc., en beneficio de la consolidación de un sistema de información a nivel regional.
- Que en términos generales el Sistema de Administración Financiero de Costa Rica, no fue

posible conocer su estructura, y por lo tanto, realizar una comparación con el Sistema de Guatemala, debido a que no se tuvo acceso al mismo durante la Pasantía, la que fue orientada principalmente a conocer los procesos y la interrelación de las instituciones públicas involucradas, que es tema analizado en esta oportunidad.

- En lo que se refiere al tema de Evaluación de la Ejecución Presupuestaria e Indicadores de Gestión, se pudo observar que todas las instituciones comentan y hablan sobre él. Sin embargo, no se presentaron evidencias concretas de los trabajos que se vienen realizando al respecto, y de la consolidación de la información.

Recomendaciones

- Que el ICAP siga realizando este tipo de programas, que por su contenido y trascendencia coadyuvan a fortalecer y a hacer realidad el Proceso de Integración Centroamericana.
- Derivado del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", se realice un seminario específico para homologar a nivel regional la información del "Módulo Gerencial" de los sistemas financieros integrados. De esta forma se

contaría con información regional unificada y confiable.

- Dada la importancia del tema, sería recomendable que algunos tópicos de la Administración Financiera Integrada, se trataran exclusivamente en seminarios específicos, ya que con ello se obtendrían resultados positivos y concretos en el corto y mediano plazo.
- De ser posible el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organice un seminario o una sección específica dentro del actual Programa, dedicado exclusivamente al tema de Evaluación Presupuestaria, con el objeto de conocer qué se está haciendo sobre el tema de evaluación e indicadores de gestión, a nivel regional, de esta forma se podrán conocer los avances y limitaciones que se tienen, y de ser posible presentar las bases de una propuesta conjunta.

Bibliografía

- Aguilar Fong, Justo. Reformas del Estado y Modernización de los Sistemas de Gestión Financiera. La Experiencia Costarricense. ICAP.
- Avances de los Sistemas de Administración Financiera Integrada; Una Perspectiva Comparada. Compilación ICAP-DSE 2001.
- Constitución Política de la República de Costa Rica
- Duverger, Maurice. Hacienda Pública, ICAP.
- Esquemas del Proceso Presupuestario. Programa de Pasantías para Profesionales de los Países Beneficiarios, ICAP-2003-08-22,
- Experiencias del Nuevo Proceso Presupuestario en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Sectores Educación, Comunicaciones y Transporte. Compilación, ICAP-DSE 2000.
- Irías Girón, Juan Miguel. Catálogo de Términos y sus Definiciones de Uso Común en Administración Financiera.
- Ley Orgánica del Presupuesto de Guatemala, Decreto 101-97; Congreso de la República de Guatemala.
- Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala; Presidencia de la República de Guatemala; Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas.
- Procesos Modernos de Presupuesto Público: Avances de los Sistemas de Administración Financiera; Caso Guatemala. Seminario Internacional, San Salvador, El Salvador, 2001.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo No. 240-98; Presidencia de la República de Guatemala ◊

El Salvador: la colaboración entre los Poderes del Estado en el marco de la gestión

Delegación de El Salvador**

financiera*

PUNTUALIZA BREVEMENTE LAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO EN TORNO AL PROCESO PRESUPUESTARIO, ABORDANDO COMPARATIVAMENTE ALGUNOS ASPECTOS DEL CASO COSTARRICENSE.

Colaboración entre los organismos involucrados en el Sistema de Administración Financiera Integrado, SAFI

Los mecanismos e instancias de colaboración y coordinación de los organismos e instituciones, que se interrelacionan en el proceso administrativo financiero de las instituciones del sector público en El Salvador, están determinados desde la Constitución de la República, ya que en ella

se establece que la Asamblea Legislativa, por medio de los diputados, aprobará el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Administración Pública, así como sus reformas; asimismo, establece que la fiscalización de la Hacienda Pública en general, y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de la Corte de Cuentas de la República; y que el Órgano Ejecutivo en el ramo correspondiente (Hacienda), tendrá la dirección de las finanzas públicas y

* Informe final presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 28 de julio al 1° de agosto del 2003, y

organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

** Juan Neftalí Murillo Ruiz, Jorge Guillermo Estrada, Ministerio de Hacienda; Ricardo Enrique Herrera López, Corte de Cuentas de la República; Gerson Martínez, Asamblea Legislativa.

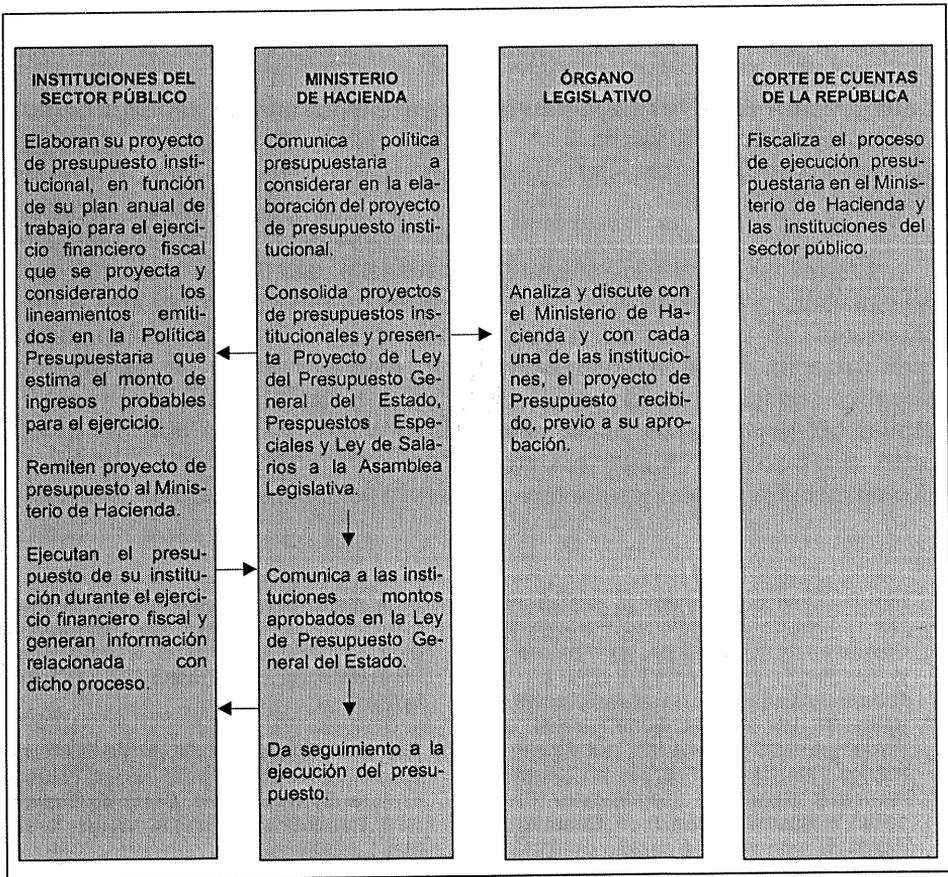
estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado.

Adicionalmente a las atribuciones conferidas en la Constitución de la República, se han desarrollado en leyes orgánicas, reglamentos,

manuales y demás disposiciones normativas, en las que se establece claramente la participación de cada una de ellas, que en muchos casos implican intercambio de información, documentos, autorizaciones, etc. A continuación se presenta un diagrama general que describe las principales instancias de coordinación entre las diferentes dependencias.

EL SALVADOR

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN EN TORNO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO



Situación actual del Sistema de Administración Financiera Integrado en El Salvador

Posterior a la aprobación de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, en diciembre de 1995, se inició un proceso de redefinición y ordenamiento de la gestión financiera del Estado, en ese sentido, a la fecha se cuenta con el marco legal y conceptual del SAFI; se ha institucionalizado el Presupuesto por Áreas de Gestión; se ha logrado la descentralización de los pagos en las instituciones; la gestión del crédito público se da con una participación directa del Ministerio de Hacienda; se han definido procesos únicos e integrados, y una nueva estructura organizacional para las Unidades Financieras Institucionales, UFI's.

Para el desarrollo de la aplicación informática el SAFI siguió un orden relacionado con el ciclo presupuestario, por lo tanto, desde julio de 1999 se puso en funcionamiento el Módulo de Formulación Presupuestaria en 24 instituciones del Gobierno Central y en 65 descentralizadas subvencionadas, de manera que los proyectos de presupuesto de esas instituciones se generan desde ese entonces haciendo uso de esta aplicación, lo que ha venido a reducir los tiempos de presentación y a estandarizar la metodología para su elaboración.

Asimismo, para la implantación de la aplicación informática SAFI en las UFI's, fue necesaria la contra-

tación de redes de comunicación (Fibra Óptica), que le permitiera a cada institución operar el aplicativo conectado a una base de datos centralizada (Cliente/Servidor) ubicada en el Ministerio de Hacienda.

El desarrollo de la Fase I del Módulo de Ejecución Presupuestaria, englobaba la Programación de la Ejecución Presupuestaria; es decir, las actividades desarrolladas por las instituciones para distribuir en los meses de un determinado ejercicio financiero fiscal, las asignaciones globales autorizadas en el Presupuesto General del Estado, así como la Autorización de los Compromisos Presupuestarios; este módulo fue implantado en igual número de instituciones a partir del proceso de ejecución presupuestaria del 2000.

En enero del 2001 se inició con la implantación de la Fase II de la Ejecución Presupuestaria, la que incluye el registro de las obligaciones por pagar y su devengamiento, los requerimientos de fondos, los pagos, conciliaciones bancarias y los cierres contables. El proceso de implantación se ha desarrollado en forma gradual; en primera instancia, se implantó en las 21 instituciones del Gobierno Central, y a partir de enero del 2003 en 33 instituciones descentralizadas del Sistema Nacional de Salud (hospitales) y dos empresas públicas.

Las fases descritas tienen como objetivo primordial garantizar el crédito presupuestario al contraer una obligación, y la disponibilidad de recursos financieros al momento de efectuar el pago de la misma;

situación que permite un mayor control en la ejecución de los recursos asignados a las instituciones en el Presupuesto Ordinario, Presupuesto Extraordinario de Reactivación Económica, Presupuesto Extraordinario de Inversión Pública, y los Fondos de Actividades Especiales.

Con la implantación de la aplicación informática SAFI, que considera la integración de todos los pasos del proceso de ejecución presupuestaria, desde que se elabora la programación, hasta que se efectúa el pago de las obligaciones, se ha logrado que los requerimientos de fondos que son presentados al Tesoro Público por las instituciones del Gobierno Central y las descentralizadas subvencionadas del Sistema Nacional de Salud, se generen con base a obligaciones reales, situación que significó un cambio importante con respecto al sistema que se utilizaba anteriormente.

En la actualidad, la Dirección General de Tesorería transfiere los recursos sobre la base de obligaciones reales y devengadas, así como anticipos de fondos, respaldados por un contrato u otro documento legal, con lo que se ha reducido la existencia de saldos ociosos en las cuentas bancarias de las instituciones, y por consiguiente, el costo financiero y la rigidez que se impone para el manejo de los recursos; asimismo, ha permitido que los trámites sean más ágiles y la asignación de recursos se haga con base a las necesidades y compromisos existentes en las instituciones, apoyando con esto al eficiente manejo de los recursos financieros y la Caja Fiscal.

Adicionalmente, con el propósito de optimizar aún más los procesos, se tomó la decisión de aprovechar la información registrada en el Sistema de Información de Recursos Humanos, SIRH, por las unidades responsables de la gestión de recursos humanos, y facilitar el trabajo de las unidades financieras institucionales, de manera que desarrolló el interfaz SIRH-SAFI, logrando que el registro del compromiso presupuestario y de las obligaciones correspondientes al pago de remuneraciones, sean cargadas en forma automática, tomando como base la información registrada por las áreas de recursos humanos.

La aplicación de este procedimiento ha permitido que las instituciones reduzcan en un 60 a 75% los tiempos promedio, destinados al registro de las obligaciones para el pago de las remuneraciones, además de garantizar mayor confiabilidad y consistencia en la información registrada en ambos sistemas.

La implantación del SAFI ha permitido contar con información oportuna para la toma de decisiones; facilitando a la Dirección General de Presupuesto la aplicación y seguimiento de mecanismos para el control de la Política de Ahorro del Sector Público, la que es un Decreto Ejecutivo emitido por la Presidencia de la República en el que se dictan medidas orientadas a la reducción del gasto público, esto ha sido posible gracias a que se dispone de un mayor control de las operaciones presupuestarias y de tesorería de las instituciones.

Asimismo, la Dirección General de Contabilidad Gubernamental puede disponer con mayor oportunidad de los cierres contables de las instituciones, lo que ha permitido cumplir con las fechas establecidas en la Ley de Administración Financiera Integrada, AFI, además de que se han reducido considerablemente los plazos para realizar el proceso de cierre contable anual, situación que ha facilitado la preparación del informe correspondiente a la Liquidación del Presupuesto y del Estado Demostrativo de la Situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal, y cumplir con el plazo que establece la Constitución de la República para la presentación del mismo a la Asamblea Legislativa.

En materia de Inversión y Crédito Público, con la aprobación de la Ley AFI y su Reglamento, se logró ordenar, centralizar y disciplinar el proceso de endeudamiento del sector público. Esto ha permitido la elaboración de políticas de endeudamiento más claras, y se ha mejorado todo el proceso de gestión del financiamiento en los aspectos técnicos, administrativos y legales.

A partir de 1997, producto de una reforma a la Ley AFI, se incorporó todo el proceso de inversión pública al Ministerio de Hacienda, y específicamente pasó a ser parte integrante del Subsistema de Crédito Público transformándose en el Subsistema de Inversión y Crédito Público. Este proceso requirió de la elaboración de disposiciones normativas para

operativizar el proceso de inversión pública, y en 1998 fue desarrollado el Sistema de Información de Inversión Pública, SIIP, que se encuentra operando normalmente desde 1999, y en el que las Unidades Responsables de Proyectos registran la información relacionada con la ejecución de los proyectos de inversión pública.

Actualmente el código que es asignado a cada uno de los proyectos en el SIIP, es la llave común para el registro de las operaciones financieras en el SAFI, lo que permite el seguimiento de los mismos en ambos sistemas.

Con relación a la Administración de la Deuda Pública en mayo de 1999, se instaló la base de datos del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda, SIGADE, desarrollada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD, la que actualmente tiene ingresada toda la información de la deuda pública interna y externa.

Es importante destacar que el uso del SAFI, ha permitido a las instituciones públicas adoptar una nueva forma de administración de los recursos del Estado; así como reorientar los recursos humanos que se han liberado de las tareas rutinarias de control de documentos hacia tareas de análisis, auditorías y otras funciones que mejoren la administración pública. Las instituciones han adoptado la aplicación como la principal herramienta de trabajo para la gestión financiera de las mismas.

Visión sobre la problemática a analizar

Para que el proceso presupuestario de un país se desarrolle en forma efectiva, optimizando al máximo los recursos asignados para el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos a nivel nacional, se requiere de una adecuada y eficiente coordinación entre los diferentes organismos que intervienen en el mismo; ya que año con año su realización, implica la interrelación de las instituciones del sector público, la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas de la República.

En ese sentido, es de sumo interés para el equipo de participantes de este país, conocer las experiencias de otros países en relación con la forma de cómo se coordinan las mencionadas instancias, en el marco de la gestión financiera de los SIAF's; para tomar ideas nuevas que permitan hacer más efectiva esa coordinación en el proceso nacional.

Resultados esperados y aportes

La pasantía deberá tener como resultado principal un diagnóstico de la colaboración entre los poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la gestión financiera de los SIAF's; así como una propuesta por país, de cómo contribuir a que esta gestión sea más eficiente en cada uno de sus respectivos países.

Lo anterior permitirá generar un proceso continuo de fortalecimiento de los SIAF's en los países de la Región.

Temas específicos de interés para los participantes

Con el objeto de aprovechar al máximo el tiempo destinado para el desarrollo de la pasantía, se propone la siguiente lista de temas que se estiman de interés para ser analizados:

- Experiencias sobre integración del SAFI con otros sistemas de gestión administrativa institucional.
 - Adquisiciones y Contrataciones.
 - Existencias.
 - Recursos Humanos.
 - Otros.
- Experiencias sobre la implantación de los indicadores de gestión sobre la ejecución presupuestaria.
 - Cuantificación.
 - Mecanismos de Seguimiento.
 - Informes.
- Experiencias en relación con Sistemas de Información Gerencial, para aprovechar la información registrada en los SIAF's.

- La experiencia de Costa Rica en la implantación del Sistema de Administración Presupuestaria, SAP.
- Nivel de aprobación de la Ley del Presupuesto General del Estado, Presupuestos Especiales, y Ley de Salarios por parte de la Asamblea Legislativa o Congreso de los otros países.
- Aplicación de la modalidad de pago electrónico para la ejecución del gasto.
- Experiencias en materia de eliminación de papeles y simplificación de trámites bajo la óptica integrada de los SIAF's.
- Estrategias definidas con miras a la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF's en el sector público.
- Consolidación de los Estados Financieros en el Sector Público.
- Experiencia de los diferentes países sobre el rol de la Auditoría Interna y el fortalecimiento de los Sistemas de Control Interno.

El caso de la República de Costa Rica. Aspectos teórico-prácticos

Colaboración entre los organismos involucrados en el Sistema Integrado de Gestión Financiera, SIGAF

De conformidad a lo observado en las visitas efectuadas a las

diferentes instancias involucradas en el proceso administrativo financiero de la ejecución del presupuesto, por parte de las instituciones del sector público en la República de Costa Rica, se puede afirmar que su base legal está fundamentada en la Constitución Política, la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley N° 8131 del 18 de setiembre del 2001), Ley de la Contraloría General de la República, Ley General de Control Interno (Ley N° 8292), y Código Municipal. No obstante, se puede resaltar que algunos procesos de aprobación no guardan uniformidad, ya que intervienen diversas instancias que tienen facultad de aprobación dependiendo del tipo de institución.

Antes de comentar la forma en que interactúan los diferentes órganos, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- El sistema de pagos para las instituciones del Gobierno Central, lo realizan de manera centralizada.
- La ejecución del Presupuesto General, la realizan aplicando el control previo, con base a la Ley General de Control Interno que aplica la CGR.

Proceso presupuestario

Para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, la Ley de Administración Financiera de la República y

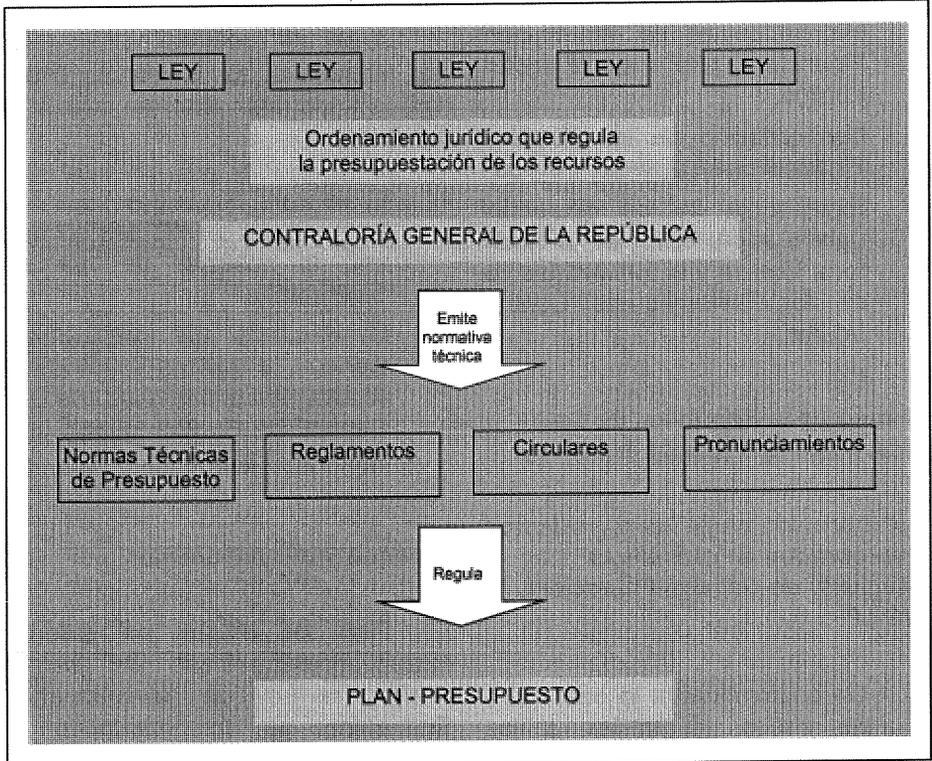
Presupuestos Públicos, establece que existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria, el que será conformado por el Ministro de Hacienda o el Viceministro, quien la presidirá, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o un representante, el Ministro designado por el Presidente de la República o su Viceministro. El proceso técnico estará a cargo de un Director del Presupuesto Nacional, cuyas funciones, serán:

- Formular las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para el Poder Ejecutivo y sus dependencias, Poderes Legis-

lativo y Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, la Administración Descentralizada y las Empresas Públicas del Estado.

- Presentar, para conocimiento del Consejo de Gobierno y aprobación del Presidente de la República, las directrices y los lineamientos de política presupuestaria, y velar por su cumplimiento.

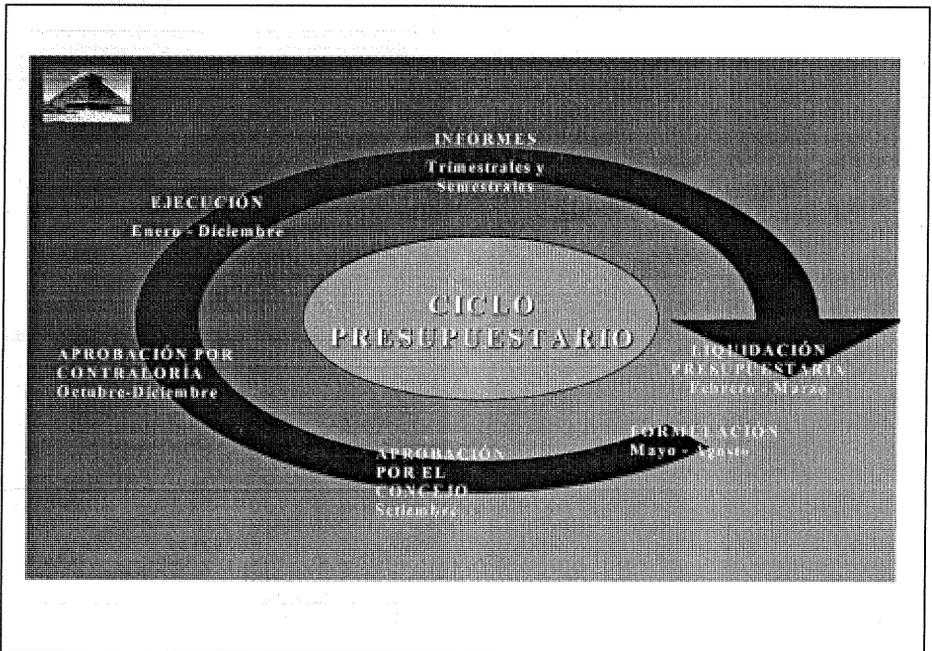
Con dichas directrices y lineamientos las diferentes instituciones elaboran su Anteproyecto de Presupuesto y lo presentan al Ministerio de Hacienda exclusivamente para el caso de las instituciones de los Poderes



Legislativo, Judicial y Ejecutivo con sus dependencias, así como el Tribunal Supremo de Elecciones; con el propósito que el Ministerio citado lo consolide y remita a la Asamblea Legislativa, la que únicamente aprueba el presupuesto correspondiente a las instituciones del Gobierno Central, que de acuerdo a los datos

proporcionados, representa el 37% del total del Presupuesto del Estado y la Contraloría General de la República, CGR, aprueba el 63% correspondiente a las instituciones descentralizadas, empresas estatales y municipalidades, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política.

CICLO PRESUPUESTARIO DE LAS MUNICIPALIDADES EN COSTA RICA

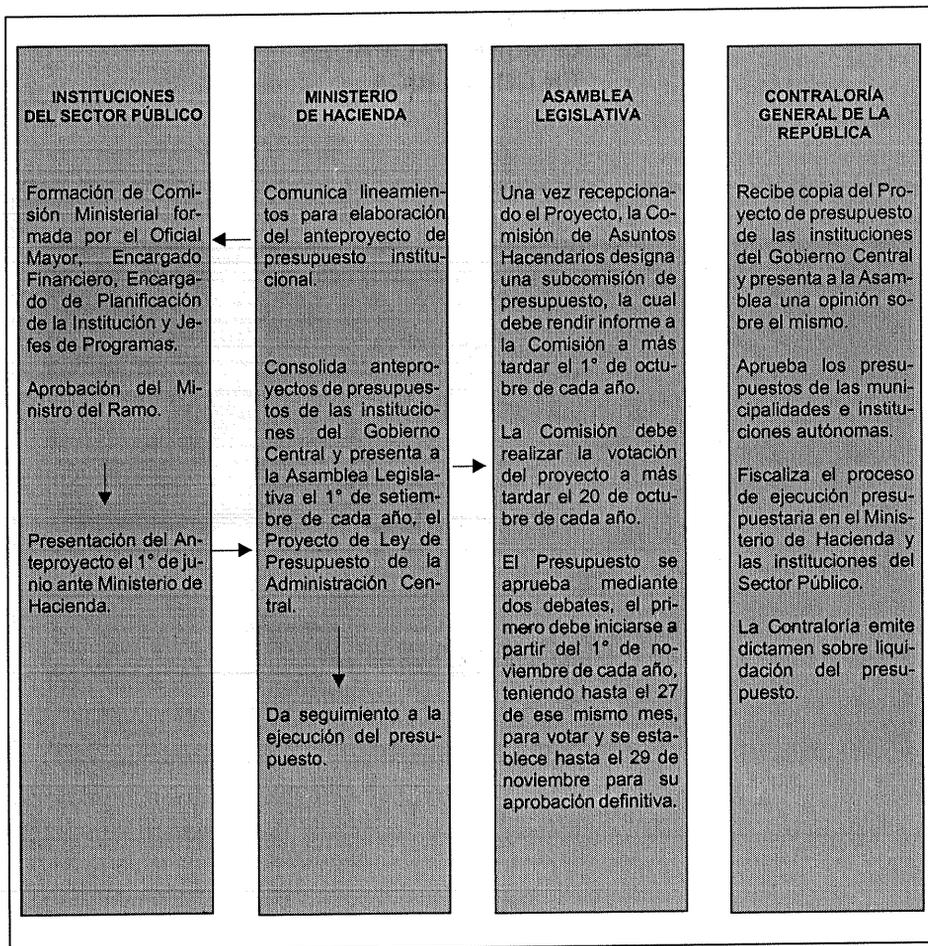


Asimismo, por Constitución, la Asamblea Legislativa tiene que realizar la aprobación de la Ley de Presupuesto, antes del 30 de noviembre de cada año, por lo que no se encuentra legislada la situación de la no aprobación de la mencionada Ley.

A continuación, en concordancia con la información proporcionada, se presenta un diagrama general que describe las principales instancias de coordinación entre las diferentes dependencias:

COSTA RICA

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN EN TORNO AL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA



Asimismo, en la parte de la ejecución se mantiene la interrelación de manera directa por el tipo de control que ejercen, ya que la Constitución Política obliga que toda orden de pago con aplicación al Presupuesto Ordinario debe contar con el visado de la CGR, para que pueda ser pagada por la Tesorería Nacional.

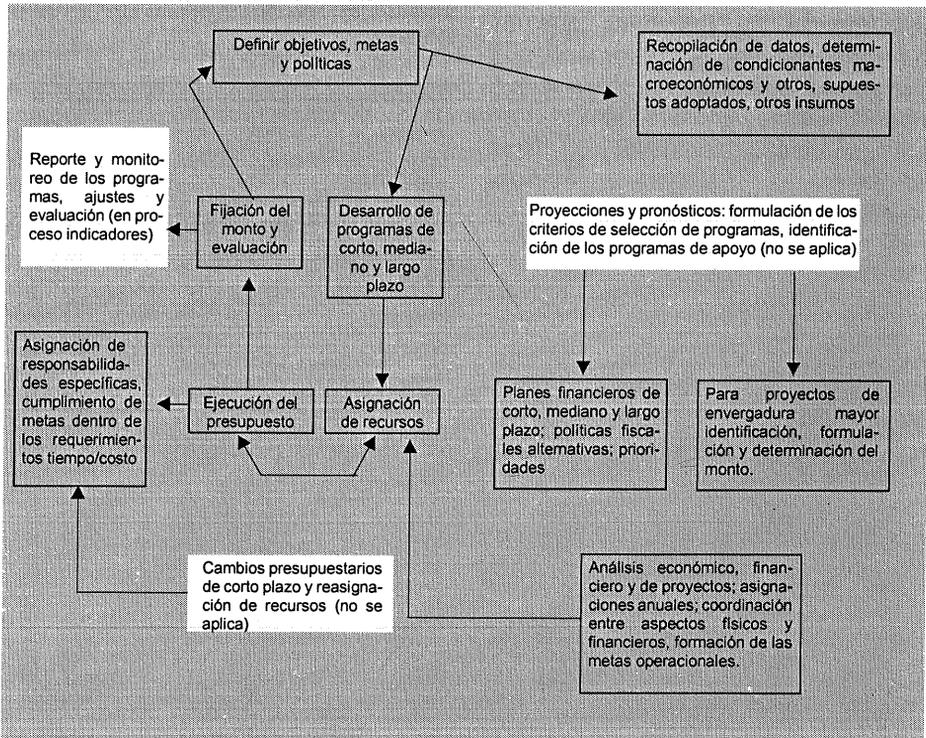
En la parte de la liquidación del Presupuesto Ordinario, entendemos que el Ministerio de Hacienda, remite a la CGR a más tardar el 1° de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; para que la CGR la envíe a la Asamblea Legislativa, junto

con su dictamen a más tardar el 1° de mayo de ese mismo año. Correspondiéndole su aprobación o improbación.

Otro de los aspectos donde la CGR ejerce la rectoría es en el Sistema Nacional de Adquisiciones y Servicios Públicos.

Una interrelación importante de citar es la existente entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica, cuando coordinan los aspectos fiscales con las políticas monetarias, cambiarias y crediticias fijadas por este último.

ESQUEMA TEÓRICO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN COSTA RICA



Cumplimiento de esquema teórico de presupuesto

Los procesos presentados anteriormente, son los que a nuestro criterio se realizan en Costa Rica, aunque para el caso de El Salvador, se ejecuta de manera diferente si se toma en cuenta que la Contraloría General por ser un ente auxiliar de la Asamblea Legislativa, efectúa actividades propias de ésta. La Contraloría interviene en la aprobación de los presupuestos, en el visado de los gastos y en fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos.

Ante tal situación se genera una mezcla de funciones que es *sui generis* en Centroamérica, y que podría ocasionar a largo plazo inconvenientes en la definición de las responsabilidades, ya que estas funciones se realizan de manera co-administradas entre la Asamblea y la Contraloría.

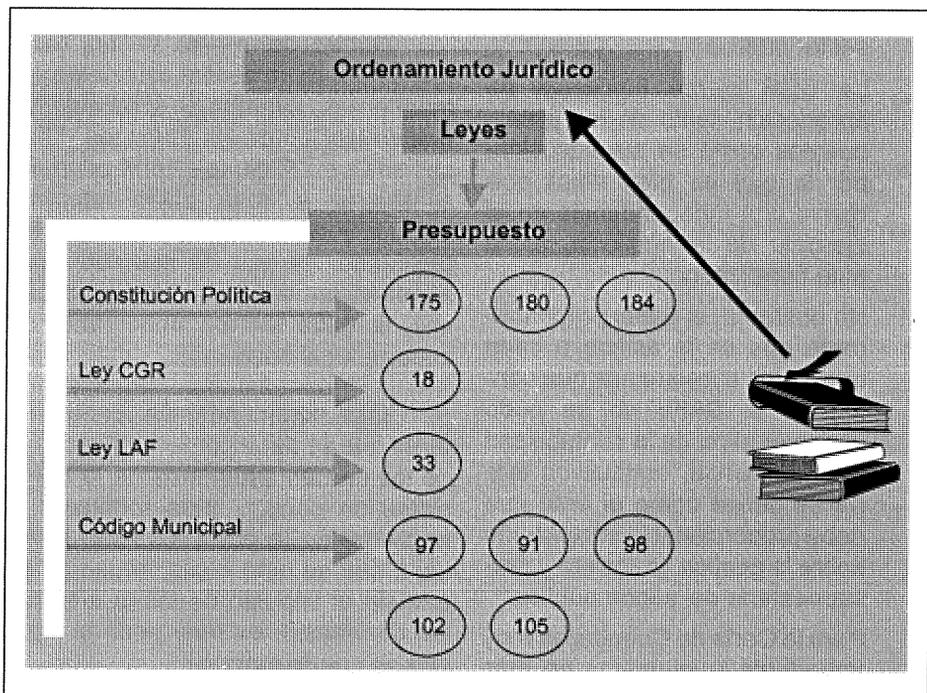
Una de las situaciones que se considera con carácter novedoso e importante citar, es el nombramiento del Tesorero y Sub-tesorero por períodos de cuatro años, y son realizados por el Consejo de Gobierno de conformidad a la Constitución de la República, lo que les da estabilidad e independencia dentro del Ministerio de Hacienda, aunque no sea de confianza de su Ministro.

Otro de los aspectos relevantes es la Ley General de Control Interno, la que establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República, y los entes u órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.

Situación de las municipalidades

Para el caso de las municipalidades, el ciclo presupuestario se puede resumir gráficamente de la siguiente manera:

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



Conclusiones

Respecto a la colaboración de los poderes del Estado, se puede expresar lo siguiente:

- Para el caso de Costa Rica, no se encuentra definido el rol de cada uno de los poderes del Estado, ya que existen funciones que de acuerdo a la experiencia que se conoce del resto de países de Centroamérica, son propias del Órgano Legislativo pero por disposiciones legales son ejercidas por la CGR.
- Existe poco avance en lo correspondiente al proceso de descentralización en lo que respecta al Ministerio de Hacienda, ya que sigue co-administrando el presupuesto de las instituciones del sector público.
- La CGR ejerce funciones de aprobación, tanto de los presupuestos como de su ejecución; por lo que es bien difícil que ejerza una independencia en el ejercicio de la auditoría, como ente fiscalizador.
- No obstante, el papel preponderante que se le asigna a cada uno de los subsistemas que conforman el SAFI, no se pudo observar el rol de la contabilidad gubernamental, aunque en teoría se define como el ente que debe proporcionar la información sobre la gestión financiera y presupuestaria del sector público.
- Para la Corte de Cuentas es muy importante involucrarse en este

tipo de eventos, debido a que se cuenta con un marco teórico acerca de cómo es la colaboración entre poderes en otros países de Centroamérica, sobre todo que se tiene una situación económica parecida a la nuestra, además, se detectaron aspectos positivos y replicables de la experiencia costarricense en cuanto a la formulación y ejecución del presupuesto, los que pueden ser implementados en nuestra institución. Como por ejemplo en la Contraloría se utiliza *workflow* (herramienta automatizada del seguimiento de un proceso de trabajo), para la solicitud de un bien o servicio, el que comienza desde la aprobación del bien hasta su compra, sin la utilización de papel.

Dentro del marco de las recomendaciones se estima como algo primordial para avanzar en el proceso de modernización de las Finanzas Públicas en Costa Rica, que sería oportuno considerar a corto plazo reformas legales, que permitan superar lo antes planteado, ya que de acuerdo a las experiencias vividas en nuestros países, la base técnica debe tener un soporte legal adecuado.

Otra recomendación fundamental es que se debe contar con el apoyo de los niveles superiores de la administración pública, para fortalecer el esquema de la administración financiera que se está implementando, ya que sin el impulso de los que toman las decisiones, es muy poco el logro que se puede producir ◊

La relación interpoderes de la gestión financiera en Honduras*

Delegación de Honduras**

IDENTIFICA LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA GESTIÓN FINANCIERA DE LARGO Y MEDIANO PLAZO, SUS METAS FISCALES, LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS.

Marco general de política

Marco conceptual

La formulación del presupuesto tiene como principal fundamento el Plan de Gobierno 2002-2006, el que presenta como objetivo central, orientar el accionar de la actual administración del Estado en aras de impulsar el bienestar de la población en general.

Visión de mediano y largo plazo

El Plan de Gobierno 2002-2006, contempla programas y acciones orientadas a sentar las bases para concretar la visión de mediano y largo plazo, la que tiene como objetivos fundamentales mantener finanzas públicas sanas y equilibradas; crear el ambiente apropiado para alcanzar un crecimiento económico alto y sostenido con equidad; mejorar la eficiencia y calidad del gasto público; ampliar la cobertura y alcance de los programas destinados al gasto social y a la

* Informe final presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 28 de julio al 1° de agosto del 2003, y

organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

** Lourdes María Matamoros Lanza, Ana María Hernández Bran, Jennie Núñez Sierra, Secretaria de Finanzas; Santos Roberto Juárez López, Tribunal Superior de Cuentas.

reducción de la pobreza; eliminar las necesidades de financiamiento del sector público con recursos internos, y mantener una política monetaria y cambiaría acorde con los requerimientos del crecimiento económico, y la competitividad de los sectores productivos privados.

Desarrollo centrado en el recurso humano

Honduras cuenta con una buena dotación de recursos naturales, y una posición geográfica competitiva, pero, al mismo tiempo, presenta mucho retraso con relación a la calidad de sus recursos humanos. Un desarrollo humano limitado y desigual, como el que exhibe un alto porcentaje de la población hondureña, tiene efectos negativos en la productividad, y por ende en el crecimiento económico. También los bajos índices de desarrollo humano muestran que los ciudadanos no cuentan con los conocimientos, las habilidades suficientes ni las destrezas necesarias para superar por sí solos su condición de marginalidad.

El Plan de Gobierno, enfatiza la necesidad de fortalecer el capital humano de las personas que viven en condición de pobreza, mejorando su acceso en condiciones de equidad y calidad a los servicios de educación, salud y cultura, que les permita mejores oportunidades de empleo e ingresos.

Especial consideración merece la adopción de las medidas que se requieren para eliminar la desigualdad de oportunidades que afecta

particularmente a las mujeres, a los grupos étnicos y a la niñez. Es por ello que las acciones y proyectos definidos en el Plan, se enfocan a la aplicación de los compromisos nacionales e internacionales relativos a los grupos étnicos, el desarrollo de oportunidades para la niñez, y la aplicación de la Política Nacional de la Mujer como política de Estado.

Inclusión y participación de todos los sectores

La participación y representación democrática de la población es fundamental para el apoyo y validación de los procesos de diseño y seguimiento de políticas y programas públicos, tanto a nivel central como local. La participación democrática también contribuye a que el Poder Legislativo considere y apruebe leyes que emanen de la sociedad, y que sean de beneficio común para todos los ciudadanos; y que el Sistema Judicial pueda garantizar con eficiencia y equidad los derechos esenciales de las personas.

Existe una decidida y creciente voluntad del Gobierno Central de promover y consolidar mecanismos descentralizados desde la formulación hasta la ejecución y seguimiento de proyectos, la que se expresa a través de:

- El interés por profundizar la descentralización de funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo, con efectiva transferencia de recursos, y la elevación de las capacidades a nivel local.

- El apoyo a la participación de organizaciones no gubernamentales y la empresa privada, en la ejecución de programas y proyectos.
- La promoción de la rendición de cuentas a través de auditorías sociales.

Transparencia

Existe una percepción, a nivel interno e internacional, sobre la presencia de elevados grados de corrupción en Honduras, y las causas que la generan, es algo que se debe corregir con acciones adecuadas y oportunas, que cuenten con el apoyo de los diferentes sectores de la sociedad.

En este campo, cuatro grandes áreas serán abordadas de manera integral e inmediata, referidas a lo siguiente:

- Cultura anticorrupción.
- Innovación institucional.
- Marco legal aplicable a los servidores públicos.
- Compromiso nacional con visión de país.

Formulación del presupuesto con base en prioridades del Plan

La voluntad política de llevar a cabo un conjunto de objetivos, metas y acciones orientado al desarrollo

nacional, determina efectos directos sobre el volumen y la composición del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las instituciones descentralizadas. En este sentido, el presupuesto se convierte en un instrumento de la planificación y programación de las prioridades nacionales.

En consecuencia, se reafirma el papel del presupuesto como instrumento de planificación, y no como un simple ejercicio financiero. Por otra parte, es determinante que exista una utilización racional, transparente y focalizada del presupuesto, a fin de que los recursos escasos puedan rendir el máximo beneficio social; y que se adopten modalidades modernas y participativas en la ejecución y seguimiento de las acciones. Esto puede generar mayor confianza en la gestión pública, provocando mayores niveles de tributación y de recursos adicionales de cooperación.

Programa Financiero de Mediano Plazo

En el mediano plazo (2004-2007), el gobierno se propone continuar con los esfuerzos para lograr una mayor disciplina fiscal, congruente con una política monetaria y cambiaria que genere las condiciones para mejorar la eficiencia y calidad del gasto público, estimule un crecimiento económico alto y sostenido con equidad, y mejore la competitividad del sector productivo. En este marco de política, la programación financiera del presupuesto del sector público

nacional no financiero de mediano plazo (2004-2007), que se presenta en este documento contempla programas y acciones orientadas a recuperar y mejorar las condiciones sociales,

económicas y ambientales que imperan actualmente en el país.

Las principales metas fiscales para el período 2004-2007 son:

HONDURAS METAS FISCALES 2003-2007

Metas (como % del PIB)	Años				
	2003	2004	2005	2006	2007
Balance Global Neto SPNF	-2.5	-1.5	-0.5	-0.5	-0.5
Balance Gobierno Central	-3.5	-2.0	-2.0	-2.0	-2.0
Inversión Sector Público	5.3	6.1	6.5	6.2	6.2
Inversión Gobierno Central	2.4	2.5	2.5	2.6	2.7
Estrategia de Reducción de la Pobreza, ERP	3.5	4.0	4.5	4.5	4.5

HONDURAS SUPUESTOS MACROECONÓMICOS 2003-2007

Variables	Años				
	2003	2004	2005	2006	2007
Crecimiento del PIB (%) en términos reales	3.2	4.1	4.1	4.0	4.6
Tasa de inflación (%)	7.4	7.0	6.0	5.0	5.0
Tipo de cambio (Lps. por US\$)	17.3	18.1	18.8	19.4	19.9

Principales prioridades presupuestarias

Dado que los requerimientos financieros generalmente exceden la disponibilidad de recursos públicos, resulta necesario concentrar los esfuerzos fiscales en aquellos programas y proyectos que ofrezcan mayor impacto en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan de Gobierno. Esto hace necesario que se consideren criterios adecuados de priorización y focalización, en las zonas de grupos poblacionales que presentan mayores urgencias respecto al gasto e inversión pública.

Estrategia para la Reducción de la Pobreza, ERP

Las prioridades relacionadas con la ERP incluyen programas y proyectos en ejecución, y aquellos que serán financiados con recursos del Fondo para la Reducción de la Pobreza, FRP, u otros recursos adicionales. La cartera de programas y proyectos que formarán parte de esta estrategia, serán definidos por el Gabinete Social, con base en los siguientes criterios:

- El nivel de cobertura de la población objetivo, considerando el número de beneficiarios, localización demográfica y geográfica.
- El impacto en la reducción de la pobreza, medido por el grado en

que el programa o proyecto contribuye al cumplimiento de las metas globales y sectoriales de la ERP.

- El grado de vinculación o complementariedad con otros proyectos en ejecución, que se ha previsto ejecutar, y que contribuyan con la misma meta u objetivo.
- El grado de sostenibilidad, relacionado con los siguientes aspectos:
 - El fortalecimiento de los procesos de descentralización, y de las capacidades locales, mediante la organización, capacitación y participación comunitaria.
 - La incorporación de la variable ambiental y de riesgo.
 - La definición de una contraparte local, en especie o financiera, así como de un programa de mantenimiento y/o continuidad de los procesos.
- El grado de incidencia que el programa o proyecto tenga en el aumento del empleo y del ingreso familiar, por su vinculación con la meta de reducción de la pobreza; el hecho que sean proyectos identificados de manera participativa o descentralizada; y que fomenten la participación de la mujer en las diferentes áreas.

Desarrollo humano

En esta área, el gobierno le otorga especial atención a los programas y proyectos relacionados con lo siguiente:

- *Incremento de la escolaridad.* Esto incluye garantizar un año de escolaridad en educación prebásica, y ampliar la cobertura en la básica, especialmente en su tercer nivel (7° a 9° grados). Para ello se considera importante apoyar la participación comunitaria y de los padres de familia; así como, fortalecer y racionalizar el sistema formal; desarrollar y reorientar formas alternas, como Educación para Todos (Educación Formal de Adultos, EFA) y el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de la República de Honduras, PRALEBAH, entre otros. Además, la Secretaría de Educación buscará complementar sus esfuerzos con entidades como el Instituto Nacional de Formación Profesional, INFOP; el Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología, COHCIT, y del Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras, CADERH.

Como parte de ello, se diseñarán programas especiales para atender a los jóvenes que recién se incorporan a la población económicamente activa, promoviendo la de las mujeres en carreras técnicas, en las ciudades de

Tegucigalpa y San Pedro Sula y, de manera intensiva, aquellos municipios que en la actualidad presentan los mayores índices de analfabetismo y baja escolaridad.

Se promoverá la implementación del enfoque de género en los principios rectores del proceso y en la currícula del sistema educativo.

- *Protección y promoción de la salud.* Se impulsará un nuevo enfoque de ataque a los graves problemas de salud, especialmente los relacionados con la morbilidad y mortalidad infantil y materna, y el abordaje integral de las enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA (Fondo Global), mediante un impulso especial a la promoción y desarrollo de prácticas y condiciones saludables en los municipios, localidades, escuelas y familias, teniendo como base la participación local en la prestación de servicios comunitarios. Como elementos claves, se considera mejorar el acceso a servicios de salud, mediante la entrega de un paquete básico de salud, el desarrollo de fondos comunales de medicamentos, y la ampliación de la infraestructura en agua potable y saneamiento básico.
- *Redes de Protección Social.* Tal como se plantea en la ERP, se fortalecerán, mejorarán y evaluarán los programas de alivio de la extrema pobreza, a fin de

reorientarlos a través de un mecanismo amplio de participación local. Se combatirá la desnutrición severa y crónica en los departamentos y municipios que presentan los índices más altos con relación a este problema. Las acciones se realizarán de manera coordinada entre instituciones claves como: Secretaría de Educación, Despacho de la Primera Dama, Programa de Asignación Familiar, PRAF, Escuelas Saludables y Programas de merienda escolar apoyados por el Programa Mundial de Alimentos, PMA. Asimismo, se continuarán apoyando los proyectos del Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, buscando avanzar lo más rápido posible en la transferencia del ciclo de proyectos al nivel local.

Seguridad ciudadana

Las acciones en esta área contemplan:

- Fortalecer el marco legal e institucional de la Policía Nacional.
- Incrementar el número de policías y equipamiento de los mismos.
- Crear unidades especiales de lucha contra la violencia generalizada, doméstica e intrafamiliar, y contra el crimen organizado.
- Aumentar la acción preventiva de la policía, particularmente en las comunidades de mayor riesgo.

- Modernizar el sistema de recepción de denuncias.
- Mejorar el sistema penitenciario.

Además de estas acciones, es de suma importancia crear las condiciones necesarias para incrementar la participación de la ciudadanía en acciones de apoyo a la seguridad ciudadana. En este sentido, se descentralizará la acción gubernamental, ampliando y reorganizando la participación ciudadana en la lucha contra la delincuencia, a fin de complementar los esfuerzos institucionales.

Generación de empleo

La reducción de la pobreza de manera significativa y sostenible, requiere de un crecimiento económico que garantice la creación de mayor cantidad de empleos, y de superar la calidad de los mismos. Para ello, es fundamental mejorar la competitividad de la economía hondureña, mediante estabilidad macroeconómica; dinamización de los sectores productivos (*clusters* y pequeños negocios); desarrollo rural; modernización de la infraestructura y la tecnología; y fortalecimiento del sistema financiero. En esta área, también se requiere del fomento del ahorro y la inversión que se traduzca en recursos suficientes para el financiamiento de las actividades productivas; para lo que se buscará la aprobación de leyes relativas a la administración privada de pensiones, mercado de valores, seguros y reaseguros; contar con un sistema financiero sólido, con una adecuación de capital, préstamos a partes

relacionadas, y participación accionaria en otras empresas, acorde con las normas internacionales.

Por otro lado, se otorgará particular importancia a la generación de ingresos en municipios pobres, mediante actividades económicas como pequeñas plantas de procesamiento de frutas y vegetales, y la promoción del turismo rural, a través del apoyo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, SAG, por medio del Programa Nacional de Desarrollo Local, PRONADEL, y de otras acciones que sean necesarias.

Democracia participativa y rendición de cuentas

En esta área se considera prioritario:

- Apoyar la ejecución de la Estrategia Nacional Anticorrupción.
- Garantizar el funcionamiento adecuado del Tribunal Superior de Cuentas.
- Avanzar en las reformas del sistema político, reducir y hacer más dinámica y transparente la gestión pública.
- Garantizar la igualdad de oportunidades, especialmente para las mujeres y los pueblos étnicos.

De igual manera, se considera importante la aprobación de leyes que modernicen y garanticen la independencia del Poder Judicial; la aprobación del marco jurídico para mejorar y modernizar la administración del

Estado, en áreas claves como administración financiera, simplificación administrativa y el servicio civil; y la agilización de la descentralización de la función pública.

Equidad de género

Las distintas acciones que se deriven del Plan de Gobierno 2002-2006, deberán incorporar un enfoque de género que permita potenciar las capacidades de hombres y mujeres, y garantizar su participación en igualdad de condiciones en los diferentes programas y proyectos, así como su acceso equitativo a bienes y servicios y a las diferentes oportunidades de participación. Para ello, es importante establecer las condiciones jurídicas y operativas necesarias para la efectiva implementación de la Política Nacional de la Mujer, y el fortalecimiento del Instituto Nacional de la Mujer, como rector de las políticas orientadas a lograr la equidad de género.

Protección y conservación del ambiente

Para el país es fundamental romper el fuerte círculo que existe entre degradación ambiental y pobreza, y fortalecer la prevención y mitigación de desastres naturales. En este sentido, es clave impulsar el ordenamiento territorial, modernizar la evaluación y licenciamiento ambiental, y el manejo de cuencas prioritarias, bajo mecanismos participativos a nivel local.

Inversiones

Los proyectos que se incorporen en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, estarán orientados a recuperar y mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales del país.

Deberá procurarse la participación de las comunidades, sector privado y la sociedad civil, en la ejecución de proyectos.

Proceso presupuestario

En aplicación del Artículo 367 de la Constitución, en el transcurso de los primeros 15 días del mes de setiembre de cada año, la Secretaría de Finanzas, SEFIN, presenta al Soberano Congreso Nacional el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, que tendrá vigencia para el año próximo de su aprobación.

Con este propósito, la SEFIN gira las instrucciones pertinentes para que los ministerios y unidades administrativas, presenten en la primera quincena del mes de julio, su Plan Operativo Anual y Presupuesto, con el fin de que estos documentos, de acuerdo con la programación, sean analizados por la Dirección General de Presupuesto, quien prepara el Proyecto de Presupuesto, para el siguiente ejercicio económico de la República. Una vez recibido por el Congreso Nacional es objeto de

revisión y modificación, para que en el transcurso del mes de diciembre sea aprobado y publicado en el diario oficial La Gaceta, y con las Disposiciones Generales del Presupuesto se convierten en Ley de la República para el siguiente año económico, que inicia el 1° de enero y finaliza el 31 de diciembre.

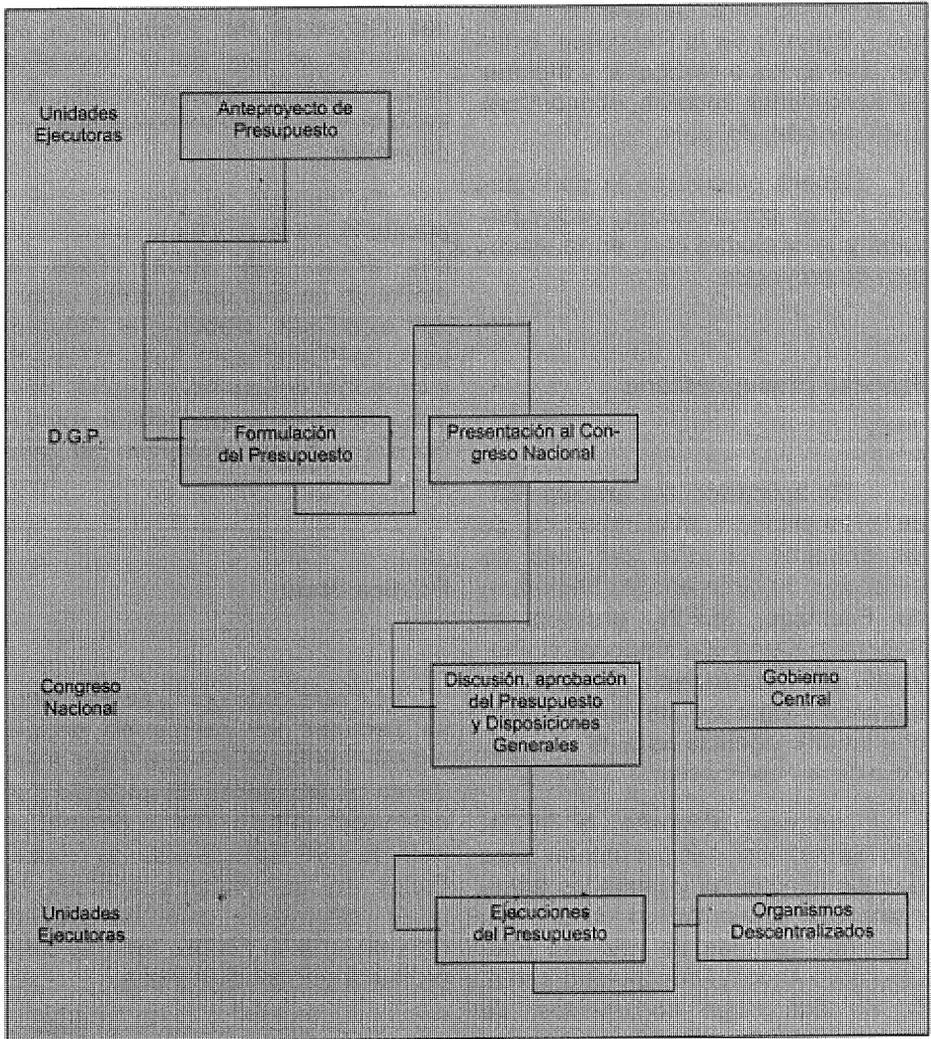
En general, el proceso presupuestario, se realiza en un período de dos años, que inicia desde el momento en que las diversas unidades ejecutoras, elaboran el Anteproyecto de Presupuesto, hasta la fase de evaluación que se lleva a cabo, después de las correspondientes liquidaciones, al 31 de diciembre de cada año.

Política fiscal

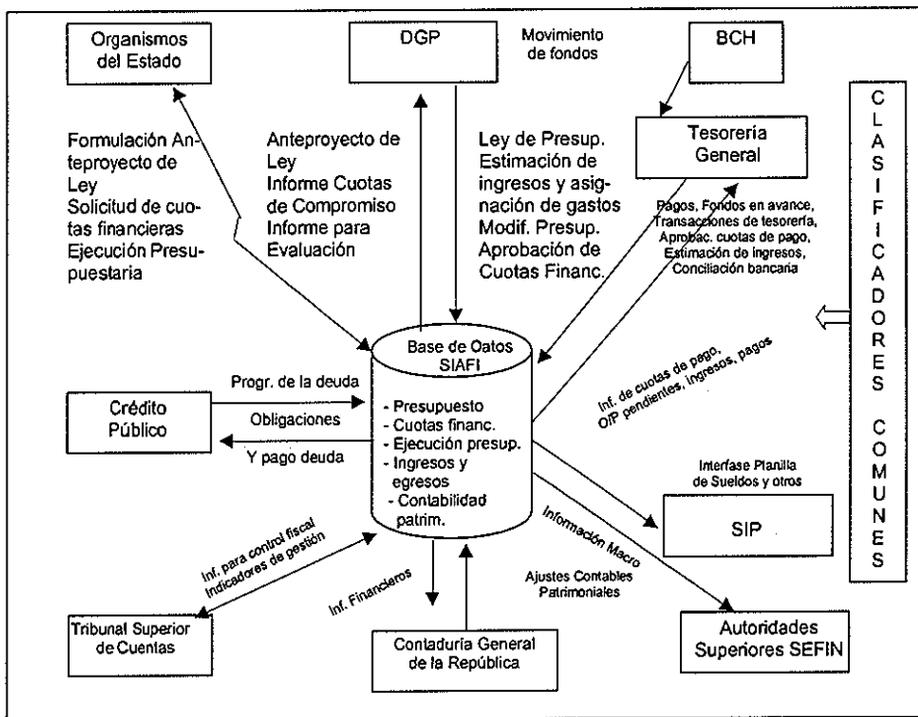
Es rectorada por la SEFIN. Aquí se formulan los planes de acción, estableciendo prioridades para atender en las áreas más compulsivas que conforman el país. Por lo general se trata de velar en lo posible las necesidades de los sectores sociales en salud, educación, vivienda, empleo, reforma agraria, y sobre todo los compromisos por deuda pública.

Es la misma SEFIN la que cuantifica los posibles recursos a obtener en el año determinado, y de acuerdo al establecimiento de prioridades y de los compromisos adquiridos, procede a la asignación de recursos de todas las dependencias del gobierno.

PROCESO PRESUPUESTARIO



FLUJO DE INFORMACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, SIAFI, ENTES REGULADORES Y OTRAS DEPENDENCIAS



Nota:

Interrelación entre los Sistemas.

Registro único de cada transacción.

La transacción se registra en el ente que la genera y actualiza automáticamente, los registros y estados de situación de todos los sistemas afectados.

Centralización Normativa y Descentralización Operativa

Centralización normativa:

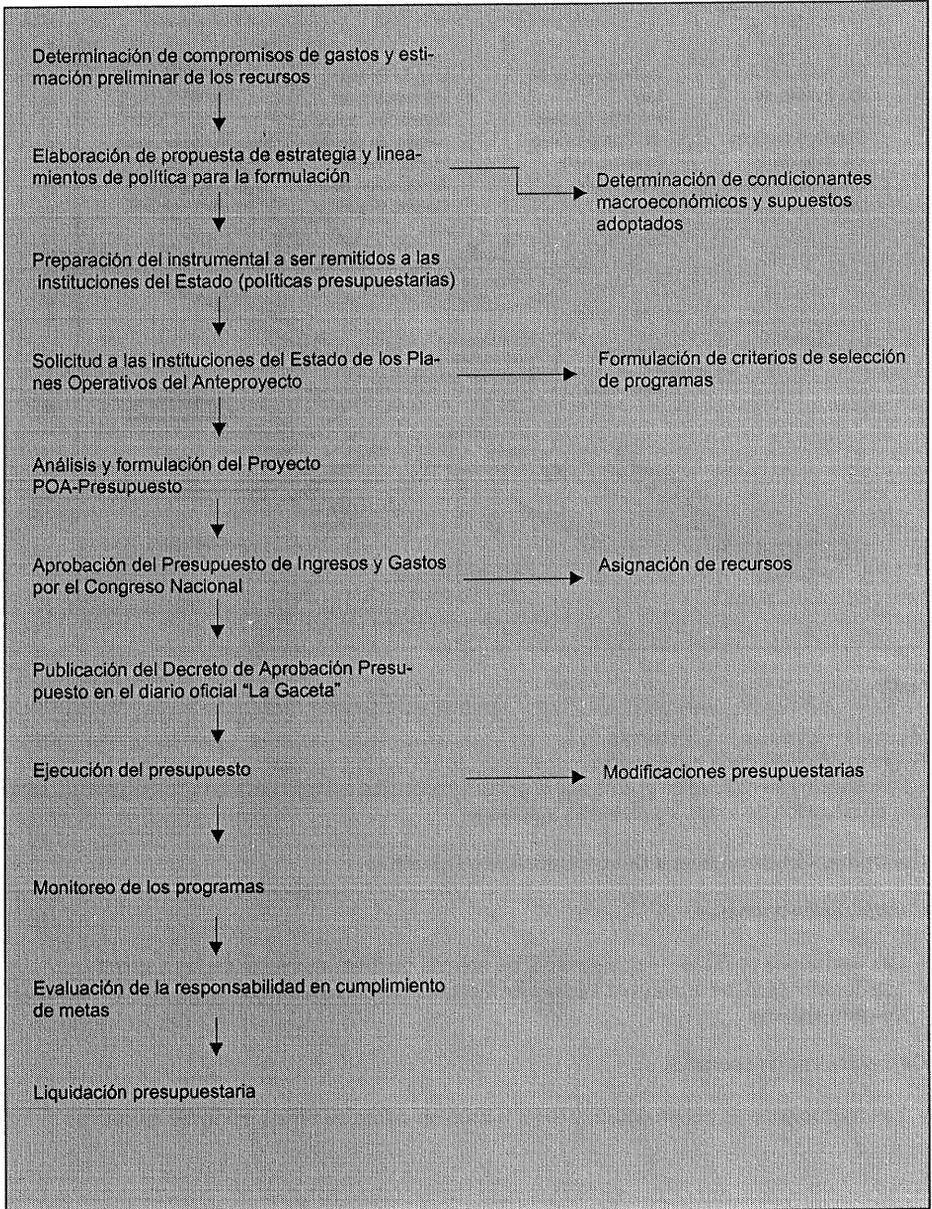
- Las decisiones políticas y estratégicas y las normas de funcionamiento de los sistemas.
- Las decisiones técnicas sobre la forma y los mecanismos para desarrollar los aspectos operativos de cada sistema.

Descentralización operativa:

- Las operaciones se deben decidir y llevar a cabo en cada una de las unidades ejecutoras.

HONDURAS

PROCESO PRESUPUESTARIO FORMULACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN



RESTRICCIONES ECONÓMICAS, INSTITUCIONALES Y PRESUPUESTARIAS

1. Políticas económicas
 - a. Objetivos sobre ingreso, empleo e inflación
 - b. Tipo de cambio
 - c. Política monetaria
 - d. Política fiscal
 1. Movilización de recursos
 2. Tasa de aumento del gasto público
 3. Gasto de inversión
 4. Subsidios
 5. Déficit presupuestario
2. Institucionales
 - a. Consulta y coordinación entre niveles de gobierno
 - b. Coordinación dentro de cada nivel de gobierno
 - c. Rigideces organizacionales y normativas
 - d. Aspectos políticos
 - e. Capacidad administrativa
3. Presupuestarias
 - a. Métodos de estimación de gastos e ingresos públicos
 - b. Flexibilidad de la acción fiscal
 1. Niveles de gasto comprometidos y ejecutados
 2. Posibilidad de instaurar nuevos tributos o modificar los existentes
 - c. Restricciones en el proceso presupuestario
 1. Tiempo
 2. Disponibilidad de información: control financiero, financiamiento inadecuado
 - d. Administración financiera
 1. Inadecuada gestión temporal de recursos y pagos
 2. Sobrevaluación de costos
 3. Inflexibilidad en el uso de recursos
 - e. Restricciones de personal

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados, y contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, según los criterios definidos de acuerdo con la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.

Se destaca de lo anterior lo referente al Plan Nacional de Desarrollo como marco global de los planes operativos, y por ende el presupuesto de cada institución. Se trata de un buen fundamento, la duda surge del hecho de que los Planes Nacionales de Desarrollo son en la actualidad, el resorte exclusivo del Poder Ejecutivo, y por lo tanto, su alcance trasciende a otros poderes del Estado, a otras instituciones como las universidades estatales, y a otros niveles como las municipalidades, lo que resulta de dudosa legalidad. Lo positivo de esta discusión es que está haciendo aflorar en algunos legisladores, la tesis de que más que abocarse a la aprobación de una parte del presupuesto público, la relativa al Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa debería promover una discusión de amplias repercusiones políticas en torno al Plan Nacional de Desarrollo, con lo que estaría marcando el derrotero de todo el Estado y no sólo de una parte de él. La

discusión del presupuesto tendría entonces como objetivo central, establecer en qué medida contribuirá el gasto público a lograr el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, siendo un ejercicio que fortalecería los procesos democráticos del país.

Proceso de implementación presupuestaria

Da inicio con la aprobación de la Asamblea (Congreso Nacional en Honduras) del Presupuesto General y su Ley.

El Gobierno Central desde que empieza su ejecución presupuestaria, hace una labor de seguridad con relación al comportamiento de la ejecución de programas, y sobre todo el de ingresos y gastos, a fin de no producir déficits no planeados. En lo que corresponde al ingreso es la Dirección General de Presupuesto en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Ingresos, DEI, las que hacen los análisis de este comportamiento.

En la ejecución del gasto no se involucran en lo que corresponde a las tareas administrativas referidas en el cuadro, ya que éstas no realizan análisis de variación o de ajuste presupuestario, centralizándose esta labor en la SEFIN a través del Departamento de Análisis de Egresos de la Dirección General de Presupuesto. Las Unidades Ejecutoras concretan sus acciones únicamente a realizar el gasto conforme a los valores presupuestados.

En lo que respecta a las tareas presupuestarias, las dependencias ejecutoras del gasto realizan cada una de éstas por conveniencia, ya que es indispensable para poder efectuar los diversos compromisos, comprobar la recepción de bienes y servicios, y por ende la certificación de transacciones para el pago. Emitiendo así la rendición de cuentas manual y anuales para evitar faltantes en el gasto, efectuando los desembolsos o procesamiento de los requerimientos de fondos adicionales, en caso que estos sean necesarios, y que las disponibilidades lo permitan.

No obstante, la existencia de una programación por parte de todos los títulos, dado en algunos casos los cambios de prioridad gubernativa (intereses políticos), las deficiencias en el ejercicio de la planificación, la atención de emergencias provocadas por desastres naturales muy comunes en esta época, ameritan modificaciones a la Ley de Presupuesto, debiéndose recurrir a la reformulación del presupuesto como alternativa, y por ello cambiar el recurso de los destinos de las diferentes partidas presupuestarias, con fundamento en las Normas y Ejecución Presupuestaria, en donde se establecen las regulaciones.

Por otro lado, es apropiado indicar que en la ejecución del

presupuesto, la Tesorería Nacional y la Oficina de Control de Presupuesto, ambas del Ministerio de Hacienda, establecen prioridades en cuanto al pago de salarios, compromisos claves del gobierno y la deuda. En lo referente a gastos de inversión y operación, se va negociando con las instituciones y poderes, considerando la trimestralización del gasto, pero con la rigurosidad necesaria en apoyo a lo programado.

Honduras por su parte, en el proceso de Administración Financiera, a través de la SEFIN, realiza el control de flujo de gastos por medio de la Tesorería General de la República, mediante el establecimiento de cuotas de pago definidas en conjunto, con los requerimientos que le plantean a través de las solicitudes de cuotas de pago de cada programa, de cada institución del Gobierno Central, y realiza la revisión de políticas y la transferencia de recursos a áreas deficitarias.

De acuerdo con las nuevas leyes las evaluaciones de los diversos programas y proyectos se ejecutarán mediante la realización de auditorías de gestión, lo que lleva implícito conocer la eficiencia y la eficacia de los programas y recursos del Estado, haciendo una relación entre los gastos realizados y los productos y servicios obtenidos ◊

el ICAP en centroamérica

Programa de Actividades de la Pasantía “La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF’s*

ICAP**

SE PRESENTA EL PROGRAMA DE ACTIVIDADES DEL DESARROLLO DE LA PASANTÍA SOBRE LA COLABORACIÓN DE LOS PODERES EN EL MARCO DE LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, SIAF's, EJECUTADA POR EL ICAP EN BENEFICIO DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN.

Justificación

La elección del tema “La colaboración entre los poderes del Estado en Centroamérica en el marco de la

gestión financiera, y de los Sistemas Integrados de Administración Financiera, SIAF's”, como tema central del Programa de Pasantías 2003, se fundamenta en la relevancia que el

* Programa de Pasantías para Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación “La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004”, realizada en San José, Costa Rica, del 28 de julio al 1° de agosto del 2003, y

organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

** Instituto Centroamericano de Administración Pública.

mismo tiene para el adecuado manejo de las finanzas públicas. En especial para países que, como la mayoría de Centro y Sudamérica, han recuperado plenamente el funcionamiento de todas sus instituciones políticas, en épocas relativamente recientes luego de gobiernos de facto.

Es indudable que la interrelación ordenada y la cooperación entre los poderes del Estado, respetando la independencia de cada uno de ellos, requiere:

- Una práctica continua.
- Capacidad de negociación política.
- Conocimientos y capacitación adecuada y permanente de los funcionarios técnicos.
- Procedimientos y reglas claras y ágiles de interrelación.
- Disponibilidad de información ordenada y certera en tiempo y forma.

En la actualidad es aceptado que, el abordaje del tema presupuestario y financiero del sector público, tiene dos vertientes:

- Los enfoques económicos o normativos que tratan el deber ser o las buenas prácticas presupuestarias.
- Los enfoques organizacionales o de procesos dentro de los que se enmarca la dinámica de esta relación y colaboración interpodere.

El proceso de elaboración, discusión, aprobación, ejecución y control del presupuesto público es, sin lugar a dudas, el punto neurálgico de esta interrelación. Las desintelencias o incomunicación, ya sean por motivos ideológicos o por diferente interpretación de la información disponible, pueden resultar en serios conflictos producto de la falta de acción efectiva de gobierno. En este marco los SIAF's, coadyuvan a incentivar la planificación eficiente de gastos e ingresos, así como asegurar la disponibilidad de información confiable que permita la toma de decisiones, y promueva el control adecuado y la transparencia.

Costa Rica muestra una continuidad institucional desde hace mucho tiempo, permitiendo enfrentar los problemas de su situación fiscal en un marco de democracia estable. Esto marca una experiencia diferente a la de los países vecinos, lo que aunado al hecho que la sede del ICAP se encuentra en este país, permite un acceso directo y vinculación permanente con los actores políticos y técnicos de esta colaboración interpodere, determinándose San José, como sede del Programa para el 2003.

Con el objetivo de conocer y analizar el rol de cada instancia política en la dinámica del proceso presupuestario en Costa Rica, y que dicha experiencia constituya un insumo para el desempeño de las funciones de los participantes en sus instituciones de origen, la pasantía combina dos modalidades de aprendizaje.

- La revisión del marco conceptual del manejo de las finanzas públicas en general, y de los sistemas integrados de administración financiera en particular.
- La praxis del proceso de colaboración interpoderes.

El concepto de pasantía

Es una actividad curricular capaz de contribuir en la formación teórico-práctica del factor humano, lo que implica necesariamente la interacción institucional entre dos realidades sociológicas: educación y organización. En el caso de las presentes pasantías las realidades son la formación y las instituciones públicas.

Adaptando las ideas de algunos investigadores¹ al presente Programa, la pasantía es la relación que se desarrolla dentro de un ambiente institucional entre participantes y profesionales o funcionarios, con la finalidad de dar respuesta a problemas puntuales y contribuir, desde la praxis y la teoría, a la generación de conocimiento, para mejorar la eficiencia y la gobernabilidad contribuyendo así al desarrollo del país.

Desde el enfoque del participante es un método de acceso, o

puente paralelo, para lograr las mejores aptitudes necesarias para desempeñarse dentro de una organización. Se trata de una actividad presencial dirigida a efectuar una práctica en el campo de interés de los participantes.

Se pretende que cada uno, en forma individual y en conjunto, integre conocimientos teóricos con la práctica que le proporciona la vivencia y participación activa, en un aprendizaje realizado dentro de las instituciones involucradas en la formulación, aprobación, ejecución, control y financiamiento del presupuesto público.

El propósito de los programas de pasantías es integrar a los profesionales al ámbito de aplicación de su disciplina, generando un espacio interactivo entre participantes, tutores e instituciones; afianzando los conocimientos adquiridos y procurando mayor destreza en la ejecución de tareas propias desarrolladas en las instituciones. Completando de este modo, la experiencia en la gestión en sus países con la observación y participación en casos reales del anfitrión.

Enfoque y objetivo de las pasantías ICAP-InWent

Se busca generar un espacio interactivo entre funcionarios con similares funciones en los países del Istmo Centroamericano que:

- Permita a los participantes aproximarse a la realidad cotidiana en sus semejanzas y diferencias.

1. Modelo para el Desarrollo de una Dirección Ingeniería Clínica en una Institución de Salud. Universidad Simón Bolívar, Venezuela.
<http://www.ugts.usb.ve/ugts-usb/modelo%20pasantias.htm>

- Constituya una preparación adicional y pragmática para comprender el medio en que laboran.
- Incentive a transferir a la comunidad parte de lo aprendido superando la falsa dicotomía entre teoría y práctica.

El participante tendrá la oportunidad de observar todas las actividades propias y particulares de los problemas, y situaciones que ocurren a nivel de la colaboración interpoderes en materia presupuestaria en Costa Rica. Esta actividad se realizará bajo la supervisión de un consultor/asesor.

La Pasantía permitirá al participante, en relación al tema central planteado:

- Captar aspectos relevantes de la estructura formal e informal de cada organización o proceso.
- Participar en equipos de trabajo.
- Desarrollar la creatividad e innovación.
- Hacer de ambos un hábito.
- Aplicar el sentido común.
- Perfeccionar la ética y la responsabilidad social.

Aspectos pedagógicos y metodología de trabajo

La metodología de trabajo-aprendizaje planteada, combina la observación práctica *in situ* con el análisis guiado de lo observado, y el análisis personal de los asistentes realizado en equipos por país. En todos los casos, los participantes serán asistidos por un consultor/asesor quien tendrá a cargo la misión de facilitar y guiar las actividades académicas, las que comprenderán:

Visitas de observación

Durante las visitas a los organismos pertinentes,² se abordarán dos aspectos: se observará su organización espacial y funcional, así como los aspectos técnicos de su funcionamiento e interrelación a través de una exposición por los funcionarios anfitriones. Posteriormente se abrirá un espacio de preguntas, y durante la tarde con modalidad de taller de discusión, se analizarán las visitas, y se señalarán los puntos relevantes de las mismas, que sirvan como insumos para el informe final que cada grupo, por país, deberá efectuar.

El objetivo de estas visitas es detectar los aspectos positivos y replicables de la experiencia costarricense, así como las trabas que se presentan a fin de efectuar recomendaciones para el país de origen. En tal sentido se espera que las intervenciones de los participantes se dirijan a aclarar inquietudes, efectuar aportes

2. Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, dependencias del Ministerio de Hacienda; y Banco Central.

comparativos con la realidad de su país, así como consultas concretas acerca de cómo encarar un problema puntual que enfrenta en su gestión sobre la base de la experiencia del funcionario anfitrión.

Se ha previsto realizar las visitas a organismos anfitriones durante la mañana, y eventualmente a primera hora de la tarde, con el propósito de reservar las últimas horas de la tarde para el trabajo dirigido. Sin embargo, este plan puede sufrir alteraciones de acuerdo a la disponibilidad de los funcionarios a entrevistar, dado que todos ellos cumplen funciones ejecutivas en sus organismos, incorporándose diariamente los ajustes necesarios, aunque en principio, este Programa será respetado.

Exposiciones por parte de funcionarios de los organismos con espacio para preguntas y consultas

Estas actividades, tal como se ha indicado, serán parte de las visitas a los organismos. Tiene como objetivo recopilar la experiencia de los funcionarios, tanto en lo teórico-técnico como en la práctica.

A fin de respetar los tiempos previstos, para ordenar y aprovechar eficientemente las experiencias, durante el trabajo de gabinete se organizarán las visitas del día siguiente, concertando una batería de preguntas y se definirá, también tentativamente, quiénes actuarán como interlocutores de los funcionarios anfitriones.

Conferencias de expertos

Versarán sobre algunos aspectos específicos de la temática del Programa, y tendrán como objetivo proveer un marco de referencia teórico que permita una actualización acerca del estado del arte en los temas tratados, así como de la praxis.

Trabajo de gabinete

Sus actividades se desarrollarán en el Centro de Docencia del ICAP, bajo la coordinación y guía del consultor/asesor a cargo. En esta sede se contará, asimismo, con apoyo administrativo para solucionar inquietudes o necesidades, relativos al Programa, que tuviesen los participantes.

Durante el trabajo de gabinete la consigna será reflexionar acerca de la temática observada durante el día, y comparar con las experiencias y situaciones en los países de origen. A efectos de sistematizar y homogenizar la información recogida, con el apoyo del consultor/asesor a cargo, se efectuará un resumen general de los aspectos más importantes observados, se plantearán inquietudes, y se discutirán y analizarán los insumos del consultor/asesor.

Actividades recreativas

En virtud de lo intensivo de la agenda se han previsto algunas actividades culturales de carácter recreativo, a fin de integrar socialmente al grupo de participantes, estimulando

una cultura centroamericana; asimismo, se ha programado una tarde libre a disposición de los pasantes.

Producto esperado

Al finalizar la semana se pretende lograr:

- Una visión descriptiva y crítica de la experiencia costarricense a partir de las visitas efectuadas, así como de los demás países, a través del intercambio de opiniones.
- Síntesis de elementos que permitan analizar la situación y procedimientos en el país de origen del participante, a fin de redactar un informe y efectuar comparaciones, críticas y sugerencias.

A más tardar 15 días después de finalizada la pasantía, deberán enviar el informe final, el que contendrá lo descrito en el punto 5 del folleto explicativo de la Pasantía, a saber:

- Un resumen sobre lo observado en relación con el tema seleccionado por la institución originaria de los pasantes, y en el caso que tuviese vinculación directa con los SIAF's, se analizaría su interrelación en los distintos componentes del mismo.

- Realizar un análisis comparativo entre lo observado en el funcionamiento del SIAF, tanto en el país anfitrión como en el receptor de la Pasantía.
- Establecer el grado de aplicabilidad que podría tener para el caso del país receptor, la realidad observada en los distintos componentes del SIAF.

El informe final deberá contener las respuestas a los puntos anteriormente planteados, los que serán producto de la interacción, discusión y confrontación de tres elementos básicos:

- Las inquietudes iniciales de los pasantes, planteadas en el apartado de los términos de referencia; y en el anteproyecto, así como las surgidas en el desarrollo de la Pasantía.
- Las respuestas de las autoridades de las entidades del país anfitrión.
- La conducción del ICAP, mediante la asesoría especializada.

Programa

A continuación se presenta el horario-calendario del desarrollo de la Pasantía:

Fecha	Horario	Actividad
Domingo 27 de julio		Llegada de los pasantes y traslado al hotel
Lunes 28 de julio	8:30-9:00	<ul style="list-style-type: none"> • Encuentro inicial con el Coordinador y Asesor de la Pasantía, MSc. Fremi Mejía Canelo • Explicación del Programa de Trabajo Dra. Norma Caplán
	9:00-10:00	<ul style="list-style-type: none"> • Bienvenida. Dr. Hugo Zelaya Cálix Director del ICAP • Dinámica de presentación • Explicación institucional del ICAP Licda. Rethelny Figueroa de Jain Coordinadora Técnica del ICAP
	10:00-10:30	Receso
	10:30-12:00	Conferencia introductoria sobre la Administración Pública de Costa Rica: Dinámica de las Finanzas Públicas. Dr. Justo Aguilar Fong, Director del Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Costa Rica
	12:00-14:00	Almuerzo
	14:00-15:30	Asamblea Legislativa. Visita técnica inducida. Licda. Karla Granados, Jefe de Protocolo y Prensa de la Asamblea Legislativa
	15:30-17:00	Encuentro con la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. Lic. Ovidio Valerio Colomer, Director del Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa
	17:00-17:30	Traslado al ICAP
	17:30-19:00	Trabajo de Gabinete. Presentación de Anteproyecto: 10 minutos por grupo. Resumen del día y preparación de inquietudes para el día siguiente
	19:00-19:30	Traslado al hotel
A partir de las 19:30	Presentación por país del Anteproyecto. Análisis comparativo y aspectos tratados durante el primer día	

Continúa...

...viene

Fecha	Horario	Actividad
Martes 29 de julio	8:30-9:00	Traslado al Ministerio de Hacienda
	9:00-10:30	Ministerio de Hacienda: Exposición de la Licda. Martha Castillo Díaz, Directora General de Presupuesto
	10:30-12:00	Reuniones con: <ul style="list-style-type: none">• Lic. Adrián Vargas, Tesorero Nacional y Exdirector del Proyecto de Reforma de la Administración Financiera• Lic. Gustavo Morales Chacón, Director del Sistema de Información y Gestión de la Administración Financiera, SIGAF
	12:00-13:30	Almuerzo
	13:30-15:00	Reunión con el Lic. Juan Carlos Gómez, Sub-Director General de Tributación
	15:00-16:30	Visita al Teatro Nacional
	16:30-17:00	Traslado al ICAP
	17:00-18:30	Conferencia: Importancia de la Reforma Tributaria Integral para las Finanzas Públicas y el Proceso Presupuestario, en el marco del Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAF. Una Visión Crítica. Lic. Adrián Torrealba, Asesor del Ministro de Hacienda y Exdirector General de Tributación Directa
	18:30-19:30	Trabajo de Gabinete (ICAP)
	19:30-20:00	Traslado al hotel
A partir de las 20:00	Análisis comparativo del Anteproyecto y aspectos tratados durante el segundo día.	
Miércoles 30 de julio	8:00-8:30	Traslado a la Contraloría General de la República
	8:30-10:00	Exposición e intercambio de ideas sobre el Rol de la Contraloría en el Proceso Presupuestario. Lic. Luis Fernando Vargas Benavides, Contralor General de la República

Continúa...

...viene

Fecha	Horario	Actividad
Miércoles 30 de julio	10:00-10:30	Receso
	10:30-12:00	Visita a la Unidad de Área de Servicios Gubernamentales (Análisis de Presupuesto Gobierno Central). Lic. José Luis Alvarado Vargas, Gerente
	12:00-13:30	Almuerzo
	13:30-16:00	Visita a las Unidades de: <ul style="list-style-type: none">• Área de Servicios Públicos Remunerados. Lic. Hernán Solano Murillo, Gerente• Área de Servicios Municipales. Lic. Edwin Gamboa Miranda, Gerente
	16:00-16:30	Traslado al hotel
	16:30-17:30	Trabajo de Gabinete (hotel)
	18:00-18:30	Traslado al Mirador Ram Luna
	18:30-22:00	Velada en el Mirador Ram Luna
	22:00-22:30	Traslado al hotel
Jueves 31 de julio	8:00-8:30	Traslado al ICAP
	8:30-10:00	Conferencia: Rol de las Entidades Superiores Fiscalizadoras y su Importancia en la Relación Interpoderes en el Proceso Presupuestario (ICAP). Lic. Rafael Ángel Chinchilla, Catedrático de la Universidad de Costa Rica y Excontralor General de la República de Costa Rica
	10:00-10:15	Receso
	10:15-11:30	Trabajo de Gabinete
	11:30-12:45	Almuerzo y traslado a la Asamblea Legislativa
	12:45-13:45	Encuentro con Diputados: <ul style="list-style-type: none">• Lic. Rodrigo Alberto Carazo Zeledón, Presidente Comisión Permanente Especial para el Control de los Ingresos y Gastos Públicos• Lic. Olman Vargas Cubero, Presidente Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios

Continúa...

...viene

Fecha	Horario	Actividad
Jueves 31 de julio	13:45-14:30	Traslado al Banco Central de Costa Rica
	14:30-16:00	Intercambio de ideas sobre el Rol e Impacto del Banco Central en la Política Presupuestaria y Fiscal. Dr. Francisco De Paula Gutiérrez, Presidente del Banco Central de Costa Rica
	16:00-17:30	Visita al Museo del Banco Central de Costa Rica
	17:30-19:00	Paseo por el centro de la ciudad
	19:00-19:30	Traslado al hotel
Viernes 1° de agosto	8:00-8:30	Traslado al ICAP
	8:30-10:00	Conferencia: Dinámica de la Interrelación entre Poderes de la Política Fiscal en Costa Rica. Lic. Mario Mora. Consultor Independiente
	10:00-10:15	Receso
	10:15-11:30	Trabajo de Gabinete (conclusiones)
	11:30-12:30	Sesión Cierre de la Pasantía. MSc. Fremi Mejía Canelo, Coordinador, Dra. Norma Caplán, Asesora
	12:30-13:00	Clausura. Dr. Hugo Zelaya Cáliz
	13:00-15:00	Almuerzo
	15:00-15:30	Traslado al hotel
A partir de las 15:30	Libre a disposición	
Sábado 2 de agosto	Pendiente hora	Traslado al aeropuerto y partida de los pasantes

Bibliografía

Libros

Adquisiciones, licitaciones, contrataciones y concesiones públicas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Compilación. ICAP. San José, Costa Rica, 2001.

Avances de los Sistemas de Administración Financiera Integrada. Compilación. ICAP. San José, Costa Rica, 2001.

Economía y sociedad en la construcción del Estado en Nicaragua. Lanuza, Vásquez, Barahona y Chamorro. ICAP. San José, Costa Rica, 1983.

Experiencias del nuevo proceso presupuestario en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Compilación ICAP. San José, Costa Rica, 2001.

Experiencias en planificación financiera de mediano plazo. Compilación. ICAP. San José, Costa Rica, 2003.

Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado. Ramón Rosales y Álvaro Navarro, ICAP. San José, Costa Rica, 1996.

La construcción del sector público en Panamá 1903-1955. Miguel

Torres. ICAP. San José, Costa Rica, 1982.

La ética en el servicio público. O.P. Dwivedi. ICAP. San José, Costa Rica, 1980.

Nuevas perspectivas de la integración centroamericana. Rethelny Figueroa y Dora Saballos. Compilación. ICAP. San José, Costa Rica, 1994.

Documentos

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Contraloría General de la República de Costa Rica.

Hacienda Pública. Capítulos:

- I. La formación del presupuesto
- II. La ejecución del presupuesto

Informe de la República de Costa Rica.

Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.

Marco Legal del Ministerio de Hacienda.

Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Disquete

Manual sobre Transparencia Fiscal.
Fondo Monetario Internacional.

Conferencias

Dinámica de la Interrelación entre
Poderes de la Política Fiscal
en Costa Rica. Lic. Mario
Mora.

Dinámica de las Finanzas Públicas
en Costa Rica. Dr. Justo
Aguilar.

La Reforma Tributaria Estructural
en Costa Rica. Dr. Adrián
Torrealba Navas.

Los Órganos de Fiscalización Supe-
rior frente al Gasto Público. Lic.
Rafael Ángel Chinchilla ◇

referencias

Centro de Documentación del ICAP

LISTA ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DISPONIBLES EN EL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DEL ICAP, SOBRE TEMAS DE ACTUALIDAD CONCERNIENTE A LA REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL.

Libros

- Cohen, Ernesto ... [et al.]. *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*. Santiago de Chile: Naciones Unidas; CEPAL. División de Desarrollo Social, 2001. 73 p. (SERIE: Políticas sociales; N° 45.
- Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión. - Gestión de programas sociales: presentación de tres casos. - Índice de cuadro. - Índice de diagramas.
- Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la reforma del Estado y de la administración pública (6o., 5 al 9 de noviembre de 2001, Buenos Aires, Argentina) Instituto Nacional de
- Administración Pública (Guatemala) Síntesis de las ponencias. Guatemala : INAP-Guatemala, 2002. 93 p.
- Reforma del Estado. - Modernización de la administración pública. - Gestión pública. - Gestión pública y descentralización. - Evaluación de la gestión pública. - Administración, formación y capacitación.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (Colombia). *Instrumentos para la modernización de la administración pública*. Bogotá, D.C. : Escuela Superior de Administración Pública, 2001. [ca. 90] p. Departamento Administrativo de la Función Pública - Contaduría General de la Nación - Escuela Superior de Administración Pública.
- Foro Nacional Equidad de Género en las Políticas Públicas:

un desafío para la Reforma y Modernización del Sector Público. Memoria. Managua, 2000. 57 p.

INAP-Guatemala. CD. *Congresos Internacionales del CLAD del I al VI.* Guatemala : INAP, 2002.

El contenido de los Congresos Internacionales del CLAD están en el documento 350 C749c. Material que contiene la información presentada en los distintos paneles, mesas redondas y simposios que tuvieron lugar en los diferentes congresos internacionales del CLAD.

La modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe: casos empíricos II Agencias reguladoras y de control. [S.I.] : Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001. 103 p.

La Superintendencia de Bancos y entidades financieras en Bolivia - La reforma del sector telecomunicaciones en Venezuela: experiencias del ente regulador CONATEL. La Superintendencia Nacional de Salud, la descentralización y la reforma de la seguridad social en salud en Colombia.

La modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe : casos empíricos I Entes ministeriales. [S.I.] : Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001. 153 p. (SERIE: Documentos Estudios de Casos; No. 1).

Los casos de los ministerios de Hacienda y de Salud en Chile. - Los casos del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, y del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en Argentina. - Los casos de los ministerios de Educación y de Economía en El Salvador.

La transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI : el marco estratégico. [S.I.] : Sistema de la Integración Centroamericana, 2000. 31 p.

Esta presentación resume la propuesta del marco estratégico de la propuesta única que los gobiernos centroamericanos, de acuerdo con el mandato de los presidentes en su XX Cumbre de octubre pasado, habrían de presentar en la reunión del Grupo Consultivo Regional del BID. Además de este marco estratégico, el documento único centroamericano incluirá un breve recuento del desarrollo de los países de la región en las tres décadas anteriores, el estancamiento y los problemas de la integración, los efectos de los desastres naturales y las decisiones tomadas colectivamente para transformar la Región en el siglo XXI.

Rivera, Roy. *La modernización sin fin y la descentralización en Centroamérica.* San José, CR. : FLACSO, 2000. 251 p.

Localización y globalización: los principales retos para el Siglo XXI - El macrocontexto de la descentralización y de la gestión local. - La descentralización en Centroamérica:

antecedentes y balances de las propuestas y medidas. - Innovación político-institucional y actores de la descentralización. - El sistema de actores intermedios de la idea de la descentralización. - Las innovaciones político-institucionales en la gestión de lo local. - La democracia local.

SICA. *Proyectos regionales para la transformación y modernización de Centroamérica*. s.l., 2000. p.v.

Spink, Peter; Longo, Francisco; Echebarria, Koldo; Stark, Carlos. *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001. 255 p.

Modernización de la administración pública en América Latina: evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los Ministerios y de las Agencias Reguladoras. Orientaciones metodológicas. - La nueva gestión pública en la reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: experiencias latinoamericanas. - Regulación, Agencias Reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina.

Revistas

Aguilar Fong, Justo. La función pública y sus reformas: el proyecto de ley de empleo público de Costa Rica. p. 185-194. En: *Revista Centroamericana de*

Administración Pública. Vol. 38-39, 2000.

Analiza los problemas relevantes de la función pública y la propuesta del proyecto de ley de empleo público de 1993 con la ley de empleo público de 1998. En el marco de la modernización del régimen de servicio civil de Costa Rica.

Almeida, Celia. Reforma del Estado y reforma de sistemas de salud. - p. 27-58. En: *Cuadernos Médico Sociales -Argentina-*. Vol. 79, 2001.

Discute la agenda de la reforma del Estado, evaluando sus ejes centrales y dificultades de implementación: identifica las traducciones que adquiere en los modelos que han sido implementados en el área de salud y analiza las reformas de algunos países centrales (EE.UU y Reino Unido) por ser paradigmáticos para la difusión de ideas y propuestas.

Angulo Salvatierra, Oscar. Plan de integridad : modernización del estado y lucha contra la corrupción en Bolivia. p. 27-29. En: *Desarrollo y cooperación*. Vol. 2, 2000.

Arellano Gault, David; Gil, José Ramón; Ramírez Macías, Jesús; Rojano, Ángeles. Nueva gerencia pública en acción : procesos de modernización presupuestal : un análisis inicial en términos organizativos - Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México-. p. 7-44. En: *Reforma y democracia*. Vol. 17, 2000.

Córdova Jaimes, Edgar. Descentralización política administrativa en Venezuela: aproximaciones teóricas. p. 433-448. En: */Revista de Ciencias Sociales (RCS). Venezuela/*. Vol. 8. No. 3, 2002.

Presenta un conjunto de aproximaciones teóricas que desde una óptica alternativa explicarían el fenómeno de la descentralización en Venezuela.

Corrales, María Elena. Modernización de los servicios públicos por redes ; el reto de combinar eficiencia económica y solidaridad social. p. 129-146. En: */Reforma y democracia/*. Vol. 16, 2000.

Girardi, Sábado Nicolau. Dilemas de la reforma de la regulación y de las profesiones de salud en la reforma del Estado. p. 45-58. En: */Cuadernos médico sociales -Argentina-/*. Vol. 77, 2000.

González, Roberto. Reforma del Estado y gobernabilidad: elementos para comprender la Reforma del Estado desde un enfoque politológico. p. 97-120. En: */Revista Iberoamericana de Administración Pública/*. Vol. 5, 2000.

Plantea los siguientes temas: El Estado acorralado; Viejas y nuevas concepciones del Estado; La relación Estado y sociedad; La reforma del Estado; Rasgos generales de la Reforma del Estado en América

Latina; La reforma del Estado en Argentina; Reforma del Estado y gobernabilidad; Gobernabilidad: su concepto y contexto; Los nuevos límites de la gobernabilidad; La gobernabilidad de un Estado limitado; Hacia una reforma que pondere el fortalecimiento del Estado; La contribución de la sociedad.

Lahera P., Eugenio. Reforma del estado: un enfoque de políticas públicas. p. 7-30. En: */Reforma y democracia/*. Vol. 16, 2000.

Larios, Gerson Odir; Fuentes, César Roney. Lineamientos para la modernización del sistema de pagos de El Salvador. p. 3-21. En: */Boletín Económico. Banco Central de Reserva de El Salvador/*. Vol. 148, 2002.

Analiza los siguientes temas: Marco conceptual de los sistemas de pago; Funcionamiento de los instrumentos de pago; Componentes de un sistema de pagos moderno; Diagnóstico del sistema de pagos de El Salvador.

Larraín B., Felipe; Vergara M., Rodrigo. Un cuarto de siglo de reformas fiscales. p. 97-142. En: */Trimestre Fiscal/*. Vol. 71, 2000.

Introducción; El ajuste del gasto y la modernización del sector público, 1974-1981; La reforma tributaria de 1975; La crisis económica y las finanzas públicas; La reforma tributaria de 1984; Las finanzas públicas en

la segunda mitad de los ochentas; Los cambios tributarios en los noventas; Las finanzas públicas en los noventas; El déficit cuasi fiscal; la agenda fiscal pendiente.

Nickson, Andrew. Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. p. 113-142. En: */Reforma y Democracia/*. Vol. 24, 2002.

El New Public Management; El sistema de administración pública en América Latina y el NPM; Una revisión del alcance en la implementación del NPM en América Latina; El perfil de un país y dos estudios de caso; La búsqueda de un servicio civil profesional.

Paramio, Ludolfo. Reforma del Estado y desconfianza política. p. 8-28. En: */Reforma y Democracia/*. Vol. 24, 2002.

Analiza los siguientes temas: Las reformas estructurales diez años después; La desvalorización de la política democrática; Frustración, retraining y agresividad.

Prieto Jano, Ma. José; Revilla Gutiérrez, Elena. Análisis del aprendizaje organizativo en el marco de la modernización de la gestión pública. El caso de la administración tributaria española. p. 105-117. En: */Gestión y*

Análisis de Políticas Públicas/. Vol. 17-18, 2000.

Se aborda el tema de la administración tributaria. Se presenta un esquema general que explica cómo las organizaciones desarrollan su capacidad de aprendizaje para tomar acciones más efectivas y adaptarse mejor al entorno, se identifican una serie de situaciones que inhiben el aprendizaje y la comunicación, evitando un análisis profundo de la información, la creatividad y el cambio de necesidades para desarrollarla con éxito.

Repetto, Fabián. Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? : capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana. p. 31-64. En: */Reforma y democracia/*. Vol. 16, 2000.

Internet

La modernización y la transformación del Estado en Centroamérica. [en línea]. CCER-CAS. Disponible en: <http://www.alforja.org/ desarrollo/ CAS/ModernizaciónEstado CA%20.doc>

Marco estratégico para la transformación y modernización en Centroamérica.[en línea]. Disponible en: <http://www.sgsica.org/centrodoc/ libros/transform/anexo/4.pdf>

Modernización del Estado, rendición de cuentas y participación ciudadana. Diagnóstico. [en línea]. CR : MIDEPLAN. Disponible en: <http://www.mideplan.go.cr/PND-2002-2006/Transparencia/Modernizacion/Diagnostico>

Saavedra P., Eduardo, Soto M. Raimundo. *Modernización Económico-Institucional del Estado en Latinoamérica.* [en línea]. CL : ILADES, Georgetown University, Universidad Alberto Hurtado, 2000. Disponible en: <http://www.ilades.cl/economia>

Saavedra P., Eduardo, Soto M. Raimundo. *Modernización Institu-*

cional del Estado : Reflexiones para la discusión. [en línea]. CL : ILADES, Georgetown University, Universidad Alberto Hurtado, 2000. Disponible en: <http://www.ilades.cl/economia>

Santamaría, Oscar Alfredo. (Secretario General del SICA). *Transformación y modernización de Centroamérica.* [en línea]. Madrid, España : Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). 8 de marzo de 2001. Disponible en: <http://www.sgsica.org/madrid/discsantamaria/espaa%Flol/DIS%TRANSF%20y%20MODERNIZAC%20marzo%202001B.doc> ◇

Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública

SUGERENCIAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, CON EL PROPÓSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EDITA EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados de investigaciones originales y estudios comparados de interés regional, en forma de artículos firmados, cifras e información documental destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de libros de reciente aparición en esta materia.

El propósito de la Revista es publicar lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos.

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los manuscritos para publicación. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original y una copia. Se reciben trabajos en diskete (programas *Word 6.0*, *Power Point 3.0* ó *4.0* y *Office 2000* bajo *Windows*), con su correspondiente documento impreso. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre completo del autor, su afiliación institucional, y una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.
- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir las normas internacionalmente aceptadas sobre presentación de informes científicos. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se ruega revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- Cada autor tiene derecho a recibir (5) ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
 - Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
 - Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.

- Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los trabajos sometidos para su publicación y recurre a especialistas en el campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

Todos los trabajos aceptados para su publicación, pasan a ser propiedad de la Revista y una vez publicados no podrán ser reproducidos en libros o revistas sin el consentimiento formal del ICAP. No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que la Revista no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo

◇

Instituto Centroamericano de Administración
Pública, ICAP

100 mts. al sur y 50 mts. al oeste
de la Heladería POPS, Curridabat

Apartado postal 10.025-1000, San José, Costa Rica

Teléfonos: (506) 234-1011 – 225-4616

Centro de Docencia y Biblioteca: (506) 253-4059 – 253-2287

Imprenta: (506) 224-2666

Fax: (506) 225-2049

Correo electrónico: icapcr@racsa.co.cr

Web-site: www.icap.ac.cr