

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



40

41

Tema:

Descentralización,
recursos humanos
e inversión
pública

en este número

**La descentralización territorial
y la reforma del Estado
en Centroamérica**
p. 5

**Descentralización y el
fortalecimiento municipal. El
caso de la Región Centro-
americana y República
Dominicana**
p. 15

**La rectoría del Sector Salud
de Costa Rica**
p. 61

**Internalización de competencias:
factor clave en la búsqueda del
balance ético en la gerencia
pública del sector salud
en Venezuela**
p. 87

**Proyecto de reforma del Sistema
de Recursos Humanos. Gobierno
de El Salvador**
p. 111

**Sistema de Clasificación
de Cargos**
p. 125

**Momento histórico excepcional
en la aplicación
del procedimiento especial
de ingreso**
p. 149

**Medición de desempeño: clave
para una gestión eficiente**
p. 169

Cifras
p. 181

**Documentos sobre Inversión
Pública**
p. 195

Rethelny Figueroa de Jain

Revisa el proceso de descentralización territorial en Centroamérica, en el marco de la Reforma del Estado.

Justo Aguilar

Analiza la institución municipal para cada uno de los países de la Región evaluando sus avances, en el marco de las reformas y políticas adoptadas.

Hernán Solano

Examina el componente de fortalecimiento de la función rectora del Ministerio de Salud de Costa Rica.

Juliana Ferrer

Caterina Clemenza

Discuten la importancia de internalizar las competencias para lograr la prestación de servicios eficientes con responsabilidad social.

*Secretaría Técnica de la
Presidencia*

Resume los logros del Gobierno de El Salvador en materia del Régimen de Servicio Civil.

*Dirección General de la
Función Pública de Nicaragua*

Describe el subsistema de clasificación de cargos como el eje central que soporta los otros componentes del Sistema de Gestión de Recursos Humanos.

*Dirección de Carrera
Administrativa de Panamá*

Expone la decisión del Gobierno de Panamá de someter a revisión lo actuado en materia de acreditaciones.

Norma Caplán de Cohen

Diferencia la evaluación de la medición y el monitoreo, y puntualiza la necesidad de construir un Sistema de Indicadores de Desempeño.

ICAP

Dependencias Gubernamentales de Centroamérica

Revista Centroamericana de Administración Pública

**Número 40-41
Enero-Diciembre/2001**

- ◆ Director
Hugo Zelaya Cálix

- ◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain

- ◆ Comité Editorial
Rethelny Figueroa de Jain/Fremi
Mejía Canelo/Jorge Fonseca
Renauld/Edwin Aguilar
Sánchez/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 Insti-
tuto Centroamericano de Administración
Pública, ICAP, en el mes de octubre del
2003.



La Revista Centroamericana de Administración Pública se ha distinguido por documentar los avances recientes de los procesos de Reforma y Modernización del Estado, exponiendo las bondades y limitaciones de las medidas y políticas públicas impulsadas en los diversos campos del quehacer gubernamental.

En este sentido, la revisión de la administración pública centroamericana en la actualidad, manifiesta una fuerte presión derivada de los intensos cambios ocurridos en el ámbito público. En efecto, en las últimas décadas se ha producido una transformación significativa en el perfil institucional del Estado, lo que ha conllevado a modificaciones en la gestión pública, apareciendo nuevos objetos de interés general, generados por el desarrollo de emergentes necesidades en cuanto al bienestar y la convivencia social, destacándose para fines de estos números de la Revista Centroamericana, los tres siguientes procesos de renovación: la descentralización, el perfeccionamiento de los recursos humanos gubernamentales y la inversión pública.

- Con respecto al primero, se han evidenciado adelantos en materia de descentralización político-administrativa, con especial énfasis en los aspectos jurídicos normativos y de fortalecimiento municipal, constituyendo desafíos para continuar, la descentralización fiscal, la transferencia de competencias y las relaciones intergubernamentales, vislumbrándose nuevas oportunidades para activar opciones de profundización en esta materia.
- En relación a las medidas de modernización introducidas en el campo de la gestión del empleo público y los recursos humanos en la Región, han sido lentas y de poco progreso. Sin embargo, se han impulsado propuestas y diseños técnicos concernientes al Régimen de Servicio Civil y la función pública, que están a la espera de decisiones políticas, y que muestran las variadas posibilidades para abordar esta sensible temática.
- En términos de la reorientación de la inversión pública en general, se han realizado

significativos ajustes, tomando en consideración, tanto el rol del Estado como las políticas económicas, pretendiendo promover un desarrollo económico-social con amplia participación del sector privado, y fundamentando la creación de sistemas nacionales de inversión pública en todos los países del Área, como instancias rectoras dedicadas a dinamizar su gestión.

Esta publicación aglutina diferentes perspectivas sobre estos tres aspectos, y constituye un esfuerzo de sistematizar y divulgar los logros y productos de las intervenciones de mejoramiento en estos asuntos, para que cada vez más profesionales, académicos y público en general, cuenten con elementos que les permitan una mayor comprensión de la relevancia que representa la sostenibilidad de las innovaciones, para los propósitos de la gestión pública moderna, así como la importancia de la participación ciudadana, argumentada con posiciones informadas y constructivas, en la retroalimentación de instrumentos, mecanismos e instancias dedicadas a la administración gubernamental.

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 descentralización territorial y la reforma del Estado en Centroamérica*

Rethelny Figueroa de Jain**

ANALIZA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO, PUNTUALIZANDO LAS CARENCIAS Y DESAFÍOS QUE AFRONTAN LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA REGIÓN.

Antecedentes y transformaciones recientes de los procesos de descentralización en el entorno centroamericano

El reconocimiento de la autonomía local ha sido una herencia para la región centroamericana

desde el período de la Colonia. Sin embargo, a partir de la primera mitad del siglo pasado, el Estado fue adquiriendo una mayor capacidad para controlar la vida político-social y económica de toda la Nación, produciéndose un alto grado de centralización del quehacer gubernamental, lo que llevó a la decadencia de los municipios como instancias de los gobiernos locales.

A inicios de los ochentas en el marco de las tendencias de globalización, resurge la democratización del Estado, y por tanto, la revitalización de "lo local" y la participación ciudadana, incorporándose nuevos actores sociales provenientes de diferentes centros decisorios.

En este despertar, y durante la segunda mitad de la década de los ochentas, la noción de descentralización adquiere simultáneamente a

* Conferencia en la Mesa Redonda "La descentralización territorial desde la perspectiva de los Institutos de Administración Pública", realizada el 5 de junio del 2002, en el marco del "Seminario sobre Descentralización Territorial y Ética Pública en Iberoamérica", organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, de España y auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, en Antigua, Guatemala, del 3 al 6 de junio del 2002.

** Coordinadora Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

su revalorización, una ampliación de contenido con respecto a su significado. En este sentido, el concepto de descentralización fue entendido de tal manera, que incluyó aspectos que van desde la desconcentración, pasando por la delegación y la devolución, hasta llegar a la privatización, originándose una cierta confusión, la que surge paralelamente, tanto al proceso de la democratización como de la reforma del Estado, derivándose algunos cuestionamientos al respecto:

- La nueva concepción de la descentralización se delibera en el marco del proceso de la reforma del Estado con una visión centralista de la misma, es decir, que se considera más como un proceso técnico que político, soslayando la participación y demandas que emergen en el nivel comunal. Esta nueva forma de descentralización, prolongación de las reformas administrativas en el marco de la modernización del Estado, se le designó como "fortalecimiento de la municipalidad". Así, la descentralización se enfatizó como un recurso técnico y con menor medida como un medio democratizador que permite incrementar la participación ciudadana, y por tanto, la gobernabilidad, al coadyuvar a estabilizar un sistema político en crisis.
- Otro cuestionamiento al respecto derivado de lo anterior,

es que la revisión de las acciones enmarcadas en este período tienen como limitante una carencia de estrategia, al no considerar la descentralización como una política pública del Estado de alta prioridad.

- Adicionalmente, se argumenta que todas las propuestas de descentralización y fortalecimiento municipal o de la gestión local en Centroamérica, se inscriben en los procesos de modernización del Estado de los diferentes países, y pretenden mejorar los niveles de gobernabilidad e integración social, aspectos considerados de gran relevancia en la agenda política de la Región.
- Por otra parte, para abordar los procesos de descentralización, es conveniente partir de un señalamiento de las condiciones mínimas de los mismos, así como de los factores que de acuerdo a R. Rivera (2000) incluye esta dinámica:
 - Voluntad y decisión política.
 - Consenso en la sociedad.
 - Régimen jurídico claro.
 - Estructura y organización administrativa receptora adecuada.
 - Transferencia de competencias y recursos económicos y financieros.

- Estrategias de coordinación entre los gobiernos centrales y locales.

Un breve contraste de estas condiciones y cuestionamientos con la experiencia centroamericana, nos lleva a identificar el surgimiento de algunas problemáticas concernientes a la naturaleza propia de este proceso, derivando en algunas limitaciones que promovieron la confusión de la promoción de la descentralización, especialmente en lo que a la claridad de su régimen jurídico se refiere.

No obstante lo anterior, y a finales de los ochentas e inicio de los noventas, empieza a adquirirse en Centroamérica un mayor reconocimiento de la descentralización territorial, promoviéndose acciones tardías y algunas tímidamente, que coadyuvaron a esclarecer su contenido conceptual, y a propiciar medidas que permitieran impulsar un proceso orientado a la devolución funcional, y a la amplificación de estructuras participativas ya existentes en el nivel local. La mayoría de estas medidas se dieron en el marco del proceso de modernización del Estado, y corresponden tanto al campo político como al jurídico, financiero y administrativo, constituyendo verdaderos avances durante ese período. Algunas transformaciones de importancia se resumen a continuación.

Reformas en el ámbito político

En el campo político es de particular atención referirnos a las

reglas electorales de los gobiernos locales con respecto a:

- Tipo de elección.
- Organizaciones políticas a participar en la contienda.
- Período de gobierno.
- Temporalidad del calendario de elecciones.
- Instancias a ser electas y su tipo de representación.
- Reelección en los cargos municipales.

El análisis de estas reglas y su implementación en los países de la Región desde una perspectiva electoral, nos indican una serie de similitudes y diferencias. Un aspecto a destacar es el tipo de elección, la que es de carácter directa para todos los países a excepción de Panamá, utilizando una sola papeleta para elegir a las autoridades locales constituidas por los Alcaldes y los miembros que integran el Concejo. Participan una variedad de organizaciones políticas como los partidos nacionales, provinciales y municipales, así como candidatos independientes y comités cívicos.

El período de gobierno de las autoridades locales para los países del área, oscila en un rango de tres a cinco años, y en la mayoría de ellos, la elección de estas autoridades coincide con las nacionales, a excepción de El Salvador y Nicaragua. La elección es consecutiva en casi todos los países del Istmo.

Es de notar que la elección directa en Costa Rica se da a partir del 2002, siendo el último país de la Región en adoptar este esquema electoral, a pesar de ser el de mayor tradición democrática.

Reformas en el ámbito jurídico

Durante el período comprendido entre la segunda mitad de los ochentas y la primera de los noventas, se reformuló el esquema municipal incorporándose, revisándose y perfeccionándose normativa de carácter legislativa, que permitió reordenar e impulsar medidas modernas acorde con el reconocimiento de "lo local".

Así, en todos los países del Área se renovaron las obsoletas leyes con respecto a los municipios, leyes orgánicas de Institutos de Fomento Municipal, se promulgaron códigos, crearon leyes de regionalización y elaboraron muchas normas de rango constitucional.

Estas reformas tienen una trascendencia vital con respecto al carácter de la descentralización territorial, reivindicándose la concepción de personería jurídica diferente para el Estado Central y para el Gobierno Local. Es de significativo interés conocer que algunas de estas medidas incluyen una acepción más amplia e inherente a los gobiernos municipales, como es el desarrollo local, orientación en la que el legislador prevé el futuro rol de los municipios.

Reformas en el ámbito financiero

La situación de decadencia de los municipios, tuvo su origen en gran medida, en los limitados recursos de carácter financiero que le fueron asignados a las municipalidades, como la instancia rectora-administrativa para velar por el bienestar de la comunidad, ocasionado por el centralismo autoritario del Estado y su acción interventora en el desarrollo.

Es en el marco del proceso de modernización del Estado, que la gran mayoría de los países del Área acuerdan transferir un porcentaje de un dígito del producto nacional bruto, a la totalidad de los gobiernos locales, para lo que se definen determinados criterios para su distribución.

Aunque esta medida tiene como base una ley, y muchas veces una reforma de carácter constitucional, la transferencia de estos recursos del Gobierno Central al Local, ha presentado una serie de problemas que van desde el incumplimiento en la entrega de los mismos, pasando por ambivalencias con respecto a los criterios de asignación y distribución, hasta aspectos de suspensión de la entrega de los recursos, debido a la poca capacidad de ejecución por parte de las municipalidades.

No obstante las dificultades estipuladas, estas medidas en conjunto con las anteriores, han reconocido la importancia del territorio local en el desarrollo, y a pesar de

los altos grados de variación con respecto al uso de los fondos provenientes de las arcas centrales del Estado, indiscutiblemente ha dinamizado, tanto a la municipalidad como al accionar del municipio.

Reformas en el ámbito administrativo

Uno de los aspectos de más controversia con respecto a la descentralización, ha sido la transferencia de competencias de las instituciones del Gobierno Central a las municipalidades. Su dinámica ha sido lenta, engorrosa y con altos cuestionamientos. Se argumenta la falta de capacidad técnica-administrativa de las municipalidades, para ser receptoras de funciones que con anterioridad han sido realizadas por los entes centrales del Estado.

Aunque esta limitación es evidente, lo cierto es que las municipalidades están conscientes de ellas, y poco a poco han ido responsabilizándose de adquirir mayores obligaciones, tomando en consideración los diferentes tipos de recursos con que ellas cuentan. Asimismo, se puede apreciar que el traslado de estas funciones no ha tenido pretensiones ambiciosas, y que los esfuerzos para crear una capacidad autóctona en el nivel local, han sido insuficientes en relación a la demanda de las necesidades de estas instancias.

Paralelamente a lo anterior, se reconoce que existen otras limitan-

tes de carácter natural entre los distintos municipios que integran los gobiernos locales del área centroamericana. Algunas de ellas se relacionan con las características heterogéneas que se dan entre los mismos con respecto a la extensión territorial, al tamaño de la densidad poblacional, los recursos naturales, la capacidad de adaptación al cambio, los que en conjunto constituyen severos obstáculos para el desarrollo local, elemento fundamental para garantizar los procesos de descentralización y autonomía territorial.

La descentralización y el desarrollo local en el marco de las reformas de modernización del Estado

La descentralización y el desarrollo local constituyen dos caras de la misma moneda. Por una parte, la descentralización es una condición necesaria para el desarrollo local; sin embargo, no es suficiente para alcanzarlo. De ahí que su definición indique que es un proceso de redistribución de poderes del Estado a favor de mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones y municipios, sustentado en una participación directa del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos locales.

Por otra parte, el desarrollo local es entendido como un proceso mediante el cual los esfuerzos de una población se suman a los de su

gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades e integrarlas a la vida del país, permitiéndoles contribuir al progreso nacional.

Al respecto, Annette Bähring (2000) apunta que para definir acciones en el marco del desarrollo económico local, es preciso destacar que "se trata en lo esencial, de una propuesta de desarrollo que parte de lo local, que es participativa, que es concertada, que considera al Gobierno Local como promotor o facilitador del desarrollo, que se inserta dentro de un proyecto más amplio en el que se busca el bienestar de la población, que es descentralizada y que es diferenciada para cada contexto, tomando en cuenta, tanto el espacio local como el regional donde se inserta el municipio".

Por consiguiente, el desarrollo local requiere, además de la descentralización del poder, de la participación efectiva de los ciudadanos que habitan un determinado territorio, y de una capacidad técnica institucional de los entes a cargo de regir el destino local.

La participación comunitaria es así, un elemento fundamental del llamado desarrollo de la comunidad, entendido como el conjunto de actividades y principios encaminados al mejoramiento material, y al bienestar social de la población. Es por tanto, un acto de voluntad, de tomar posición en relación con aquellos aspectos de carácter

protagónico, constituyéndose en mediación entre diferentes tipos de instituciones: representativas de la administración pública, partidos políticos, organizaciones sociales y movimientos de bases. Es a su vez, un fin y un medio, porque importa tanto al proceso como al producto. La participación comunitaria incluye entre otros factores, para que sea efectiva, la presencia de actores capaces de analizar la realidad, organizarse y movilizarse con autonomía.

Asimismo, los procesos de desarrollo local requieren que el municipio sea un ente influyente, que permita la potencialización del sector económico en el territorio, con el propósito de emprender programas en respuestas a las demandas generales de los ciudadanos.

El análisis de estos elementos con respecto a las medidas implementadas en el marco de las reformas del Estado, permite apreciar una serie de impedimentos para el desarrollo local. En este sentido, tanto autores como organismos regionales (FEMICA 1999, Roy Rivera 2000 y Annette Bähring 2000), coinciden en la necesidad de profundizar estas reformas, que permitan no solamente fortalecer la capacidad técnica institucional de la municipalidad, sino también desarrollar iniciativas conjuntas, provenientes tanto de una efectiva participación ciudadana, como de otros actores con presencia en el municipio. Adicionalmente, enfatizan la importancia de continuar con este proceso de reformas, justifi-

cando la necesidad de abordar algunos de estos impedimentos que requieren pronta atención, señalando entre otros, las relaciones entre el Gobierno Nacional y el Local, la participación comunitaria en la toma de decisiones, la calidad de los servicios comunitarios, la capacidad administrativa y técnica institucional de la municipalidad y los recursos financieros, especialmente los ingresos municipales.

Estas limitaciones obligan a los administradores públicos en el marco de estas reformas, a replantear formas novedosas de administrar las cuestiones locales para legitimar y abordar las crecientes críticas al sistema. Estos desafíos además, se encuentran entrelazados con problemáticas mayores a nivel nacional como la crisis financiera cada vez más pronunciada, los crecientes reclamos de los ciudadanos respecto a la satisfacción de las demandas públicas, y la exigencia de una mayor eficiencia en la gestión.

Entre estos planteamientos modernos se propugna por "nuevos modelos de conducción", incorporándose al quehacer diario opciones recientes de cooperación entre las fuerzas políticas que actúan a nivel local, o que influyen en la organización democrática de la población, acompañados de procesos de remozamiento internos a las dependencias de las municipalidades. En este último aspecto, el diseño de configuraciones pertinentes para los cambios en la organización del trabajo, la renovación de procesos

al interior de las administraciones locales, y la revaluación de las fuerzas del mercado en el diseño del perfil de prestaciones municipales, son entre otros, componentes de este modelo de conducción.

Actualmente en Centroamérica se están impulsando algunas disposiciones tendentes al fortalecimiento del municipio, en el marco de las reformas concerniente a tres aspectos importantes: la concepción de un enfoque integral para la gestión del desarrollo local; el cultivo de relaciones armónicas entre los diferentes niveles de gobierno; y el desarrollo de capacidades institucionales locales.

La concepción de un enfoque integral para la gestión del desarrollo local: es imperativo iniciar manifestando que el desarrollo local precisa de una estrategia de desarrollo municipal, que permita una sólida legitimidad de los procesos integrados con respecto a las demandas y ofertas de servicios, por parte de la municipalidad. Esta concepción integral debe de partir de incorporar instrumental técnico novedoso como la planificación estratégica, el cambio, nuevos conceptos acerca de la cultura organizacional, comportamientos, recursos técnicos y medios de trabajo para generar mayor capacidad de gestión en las instancias regionales y municipales.

A pesar de las incipientes acciones al respecto, el propósito fundamental de la planificación estratégica en el marco del desarrollo local, es orientar la evolución de

la administración municipal, garantizando una adecuada provisión de los servicios que debe brindar, no solo la municipalidad, sino también las instancias que integran el sector público local, organismos provenientes del Gobierno Central que coadyuvan y determinan el éxito de las reformas.

Las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno: un tema crucial en la gestión del desarrollo local es la colaboración que se da en primer lugar, entre los niveles del Gobierno Central y el Local; en segundo, entre los niveles locales políticos-administrativos; y tercero, entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en el territorio local. Es decir, que la intersectorialidad es una característica propia de las gestiones a nivel del municipio.

Así, las relaciones entre el Gobierno Central y el Local, son de suma importancia en la definición de las competencias y ejecución de programas y servicios orientados a atender las demandas locales. El evitar las duplicidades y potencializar acuerdos en relación a los recursos financieros provenientes tanto del Gobierno Central como del Local, determinará la posibilidad de llevar a cabo obras en beneficio de la comunidad. Conflictos entre ambos niveles solo impedirán alcanzar objetivos en detrimento del bienestar del municipio. Una agenda de trabajo coordinada y complementaria apoyaría no solamente los esfuerzos de moderniza-

ción, sino también coadyuvaría al desarrollo municipal.

De vital importancia resultan además, las relaciones político-administrativas a nivel local, al introducirse nuevos modelos de gestión, y adoptar decisiones estratégicas en los que se requiere una estrecha colaboración entre los políticos y la administración. Toda reforma que no cuente con un respaldo político explícito, tenderá al fracaso, porque se produciría un desequilibrio creciente entre una administración cada vez más moderna, y un sector político cada vez más conservador. Adicionalmente, la modernización administrativa carecería de legitimación.

La relación entre la sociedad y sus diversas formas de organización, así como el ámbito político organizado, es un aspecto fundamental de gran contenido democrático para impulsar las reformas municipales. De ahí la relevancia de la participación ciudadana y su organización en diferentes comités integrados por representantes, tanto del sector público como del privado, y de la sociedad civil en general.

El desarrollo de capacidades institucionales locales: los soportes institucionales para la descentralización, es posiblemente la debilidad más grande de las reformas municipales. En este sentido, Fernando Cepeda Ulloa (1993) manifiesta que la clave de este asunto está en la "creación de mecanismos de formación de personal idóneo para

municipios, departamentos, regiones y provincias”, porque la descentralización supone recursos humanos bien preparados para esta tarea, tanto en el centro como en las municipalidades.

Sin embargo, los esfuerzos de desarrollo de recursos humanos a nivel local han sido restringidos, y han impedido un avance más acelerado de las reformas municipales, especialmente en lo que concierne a las relaciones entre los diferentes niveles, y a la capacidad de supervisión y de control por parte del Gobierno Central con respecto a las decisiones políticas.

Es de observar que Cepeda argumenta que el fortalecimiento de los recursos humanos debe darse en cadena, en todos los niveles, con el fin de evitar los desajustes que entorpecen los procesos de democratización, al provocar fricciones en las relaciones verticales y en las horizontales dentro del territorio local. Tanto la interacción entre actores a nivel municipal, regional y nacional como las de carácter multisectorial, así como formas de organización en el que se interrelacionan representantes públicos, privados y organizaciones de base, etc., requieren de personal con conocimientos capaces de manejar procesos intramunicipales de alta diversidad en los asuntos públicos.

Por otra parte, sin una nueva capacidad instalada a nivel de la municipalidad no es posible generar los ingresos necesarios más allá

de los aportes del Gobierno Central, que coadyuven al fortalecimiento del autogobierno municipal. Esto implica la capacidad de captación autónoma de recursos y de gestión empresarial, tanto al interior de la municipalidad como del municipio.

La experiencia centroamericana en relación al desarrollo de los recursos humanos municipales, muestra grandes limitaciones para afianzar los procesos de reforma y fortalecer los gobiernos locales. A pesar de las recientes medidas orientadas a la capacitación, actualización y perfeccionamiento de los recursos humanos de este sector, y de acuerdo al grado de complejidad de la administración de cada municipalidad, se han observado grandes carencias en las capacidades instaladas de estas instancias en la actualidad.

Entre estas carencias pueden observarse, además del bajo grado de profesionalización de las personas que laboran en la administración local, la falta de sistemas y elementos de apoyo en relación a un servicio civil municipal, una carrera administrativa para este personal, poco acceso a la oferta de seminarios-talleres y eventos de actualización de conocimientos, así como bajas retribuciones laborales.

Esta situación contrasta con el análisis anterior de las responsabilidades y el protagonismo que se espera en el territorio local, no solamente con respecto a las relaciones verticales y horizontales, sino también en relación a la recepción de

nuevas competencias, a la presión por parte de los ciudadanos por obtener servicios apropiados y adecuados y a las constricciones provenientes del Gobierno Central en relación a los recursos financieros.

Todos estos aspectos han sido factores mediatizadores del protagonismo que han impulsado las medidas provenientes de la modernización del Estado. Por tal motivo, la necesidad de fortalecer el recurso humano constituido en el servidor público local, es posiblemente una de las estrategias más apremiantes y necesarias para apoyar, tanto la descentralización como el desarrollo local en la región.

Bibliografía

- Bähring Annette 2000. "Experiencias de Descentralización en América Latina". Foro Internacional La Descentralización y los Desafíos para el Desarrollo Local Participativo. Costa Rica. Asamblea Legislativa.
- Buller Eduardo 2000. "Globalización, Descentralización y Participación: Nuevas Dimensiones del Desarrollo Democrático en América Latina". Foro Internacional La Descentralización y los Desafíos para el Desarrollo Local Participativo. Costa Rica. Asamblea Legislativa.
- Cepeda Ulloa Fernando 1993. "Democracia y Descentralización". En material del Seminario Democracia y Descentralización. Costa Rica. FEDEPRICAP/FEMICA.
- Orellana Antonio 1998. "Las Políticas y Propuestas de Descentralización en El Salvador". *Revista Centroamericana de Administración Pública: "Descentralización y Modernización Municipal"*, No. 34-35. Costa Rica. ICAP.
- Rivera Roy, 2000. "La Modernización sin Fin y la Descentralización en Centroamérica". San José, Costa Rica. FLACSO ◊

Descentralización y el fortalecimiento municipal: el caso de la región centroamericana y República Dominicana*

Justo Aguilar**

EVALÚA LOS AVANCES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL QUE HA SIDO IMPLEMENTADO EN LA REGIÓN, COMO PARTE DE LAS REFORMAS Y POLÍTICAS ADOPTADAS POR SUS GOBIERNOS DESDE FINALES DE LOS OCHENTAS. ANALIZA LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL PARA CADA UNO DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN, CONSIDERANDO SUS ASPECTOS FUNDAMENTALES RELATIVOS A COMPETENCIAS, SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO Y MECANISMOS DE VINCULACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN COMUNAL.

"En Centroamérica, descentralización y la democracia local no necesariamente se dan juntas, ni avanzan al mismo ritmo. La evidencia parece sugerir que los pasos para constituir democracias locales han caminado más rápido que los de la descentralización. El Estado de la Región. El Desafío de los Gobiernos Locales Democráticos. San José, Costa Rica, 1999, p.213.

Avances de la descentralización y el fortalecimiento municipal en la región

El proceso de descentralización es reciente, y está asociado en

la Región con el surgimiento de la democracia como forma de gobierno, la consolidación de la institucionalidad democrática a nivel nacional y local; así como al esfuerzo de sus gobiernos para implementar una nueva estrategia de desarrollo basada en la inserción de sus economías en los mercados internacionales, y la reestructuración de sus Estados para acomodar los cambios económicos y políticos derivados de la globalización. Un grupo de tres países iniciaron este esfuerzo de descentralización en forma más temprana, Guatemala (situado constitucional de 1985), Nicaragua (reformas tributarias locales durante la Administración

* Documento integrador de los Informes de País y discusiones sobre el tema de la descentralización y fortalecimiento municipal que fueron objeto del Seminario Internacional Finanzas Nacionales-Finanzas Municipales, organizado por el Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001" DSE - ICAP, en la República Federal de Alemania, del 2 al 16 de setiembre del 2000.

** Decano, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Sandinista), y Honduras con la Ley de Municipalidades (1990). Un segundo grupo de países: Costa Rica, El Salvador y Panamá presentan un desarrollo más reciente, ya que las reformas de fortalecimiento municipal datan de mediados de los noventa. República Dominicana es un caso especial, pues la descentralización es un proceso todavía en gestación.

El avance de las políticas de descentralización no ha sido uniforme en la Región, y algunos países muestran un mayor avance, aún cuando el proceso se ha enmarcado en el modelo de Estado centralizado en el Gobierno Central, lo que ha limitado en grado extremo su implementación. Cardona (9) ha identificado dos tendencias generales que han marcado las pautas de este proceso en la Región: primero, el conjunto de acciones del Estado para articular programas de contenido social, a grupos de comunidades específicas con el apoyo de los gobiernos municipales; y segundo, los esfuerzos de mayor amplitud para la reconstrucción de los sistemas políticos basados en la autonomía de los gobiernos locales, (programas de negociación para la paz y la construcción de la democracia).

La primer tendencia parece resultar de los procesos globales de ajuste estructural y reforma del Estado, en los que el gobierno ha priorizado la eficiencia económica en la ejecución de programas sociales dirigidos a poblaciones metas, y que ha requerido de la transferencia de recursos financieros a programas de ejecución local, con la parti-

cipación de las municipalidades. Este enfoque sin embargo, no fortalece la capacidad política de los gobiernos locales para decidir sobre las necesidades mismas de sus comunidades, ya que le corresponde un papel de ejecutor de las decisiones del gobierno nacional. Ejemplo de estas acciones lo constituyen los siguientes programas: Triángulo de Solidaridad en Costa Rica, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL, en El Salvador, Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS; los que han permitido que el Gobierno Central mejore su efectividad en el uso de programas de contenido social, algunos de ellos financiados con recursos externos. A pesar de ello, la ejecución conjunta de estos programas en el espacio de la comunidad, ha mejorado la imagen municipal entre sus ciudadanos.

La reconstrucción de sistemas políticos democráticos después de los conflictos armados de la Región, generaron condiciones propicias para el redimensionamiento de los gobiernos municipales centroamericanos, en un proceso que Cardona ha identificado con los siguientes objetivos: "darle vigencia a la identidad y derechos de los pueblos indígenas, y reconstruir la Nación (Guatemala); construir un proyecto alternativo de Nación mediante la profundización del pluralismo político (El Salvador); o bien, edificar el Estado moderno democrático (Nicaragua después de 1979); sacudir el anquilosado sistema bipartidista y el centra-

lismo (Costa Rica); profundizar la democracia local (Panamá); o finalmente, refundar el Estado desde sus bases municipales como se intenta en República Dominicana” (9).

El Informe Estado de la Región (8) y los Informes por Países (1,7), permiten identificar las principales reformas asociadas al proceso de descentralización del Estado y fortalecimiento municipal con detalle por países, las que se describen a continuación:

- **Guatemala:** *Reformas aprobadas:* Constitución de 1985 y creación del Situado Constitucional; reforma constitucional (1994) que no ha sido incorporada en el Código Municipal vigente; homologación del período de cuatro años para alcaldes (1996). *Reformas pendientes:* actualización del Código Municipal y modernización del sistema tributario local (en discusión por la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso desde 1998).
- **El Salvador.** *Reformas aprobadas:* Código Municipal (1986); creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (1988); Ley General Tributaria Municipal (1991); Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, FODES, que estableció un aporte municipal del 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado.

Reformas pendientes: creación del Impuesto Territorial; actualizar el Código Municipal; participación de los partidos políticos y movimientos locales en las elecciones municipales.

- **Honduras.** *Reformas aprobadas:* Ley de Municipalidades (Decreto 134-90) y cuatro reformas posteriores (Decretos Legislativos 48-91, y 177-91, reforma de 1995 y de 1997). Elección en boletas separadas de las empleadas en las elecciones nacionales (1997). *Reformas pendientes:* actualización de la Ley de Municipalidades; participación de los partidos políticos y movimientos locales en las elecciones municipales; descentralización de funciones en salud, educación y recursos naturales.
- **Nicaragua.** *Reformas aprobadas:* Reforma constitucional que permitió la elección directa del Alcalde (1995); Plan de Arbitrios (1989); Reforma de la Ley de Municipios (1997). *Reformas pendientes:* reglamentación Ley de Municipios; Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal; Anteproyecto Ley de Código Tributario Municipal; Anteproyecto de Ley de Régimen Presupuestario Municipal; Anteproyecto de Ley de Transferencia Presupuestaria a los Municipios (se propone una transferencia no menor

del 6% de los ingresos tributarios corrientes del presupuesto de la República); Anteproyecto de Ley de Solvencia Municipal (reforma a la Ley de Justicia Tributaria y Comercial, Decreto 3-95 "Impuesto sobre bienes Inmuebles", Plan de Arbitrios del Municipio de Managua, Plan de Arbitrios Municipal).

- **Costa Rica.** *Reformas aprobadas:* creación del Impuesto Inmobiliario como un tributo municipal (1995); Nuevo Código Municipal (1998), el que incorporó la elección popular del Alcalde y del Consejo de Distrito en elecciones separadas de las elecciones nacionales, un nuevo ordenamiento en materia tributaria y tarifaria, y el establecimiento de la Carrera Administrativa Municipal (1998); Ley de Control de las Partidas Específicas para financiar proyectos de inversión local (1999). *Reformas pendientes:* reforma constitucional para aprobar una transferencia municipal por un 10% de los ingresos corrientes del Presupuesto Nacional, (aprobada en una primera legislatura, noviembre 2000).
- **Panamá.** *Reformas aprobadas.* Ley No. 52 de 1984 sobre Régimen Municipal, en la que se aprobó la elección directa del Alcalde, el gobierno municipal como la organización política autónoma de la comu-

nidad en cada distrito del país, el fortalecimiento de los representantes de Corregimientos en el Concejo Municipal, creación de las Juntas Comunales en los Corregimientos, el uso del referéndum como mecanismo de control político local, y la figura del Tesorero como recaudador y controlador del gasto municipal. *Reformas pendientes:* actualización del Código Municipal; reforma tributaria municipal; adecuación de las competencias del Alcalde y el Concejo Municipal; traslado a las municipalidades del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

- **República Dominicana.** *Reformas aprobadas:* La Ley No. 17 transfiere un 4% de los ingresos fiscales del Presupuesto Nacional (1997). *Reformas pendientes:* aprobación de un Código Municipal que sustituya una legislación municipal obsoleta y ampliamente fragmentada en múltiples leyes, que generan ambigüedades e indefiniciones del accionar fundamental del régimen municipal; legislación que apoye el proceso de descentralización (Anteproyecto de Ley de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado).

Ese proceso de reformas municipales ha obligado a cambios importantes en el marco jurídico municipal de los países, y a una descentralización del Estado toda-

vía limitada en el campo de las competencias propias locales y de autorizaciones financieras (tributos, tasas y transferencias) para atender esas competencias. Esta sección presenta un análisis pormenorizado de los cambios ocurridos en estas áreas del quehacer municipal de la Región.

Resultados limitados en el esfuerzo descentralizador de la Región

El esfuerzo descentralizador reciente de la Región, se caracteriza por su timidez y efectos limitados,

tanto en el campo de las prestaciones públicas locales y autorizaciones tributarias para su financiamiento, como en el desarrollo de mecanismos políticos que le permitan a la comunidad participar del gobierno local. Sobre lo primero, el Cuadro No. 1 muestra información sobre el tamaño relativo de las haciendas municipales de los países, utilizando dos indicadores: la razón de gastos municipales en relación con el gasto del Gobierno Central, así como los ingresos corrientes municipales por habitante cuantificados en dólares.

CUADRO No. 1
MUNICIPALIDADES DE LA REGIÓN
INGRESOS CORRIENTES PER CÁPITA Y GASTOS COMO %
DEL GOBIERNO NACIONAL

Países	Ing. Ctes. Locales Per cápita, 1995 (US\$)	Gastos locales	
		Año	% del Gov. Nacional
Guatemala	5,30	(98)	5,6
El Salvador ¹	6,30	(98)	8,0
Honduras	10,30		12,0
Nicaragua ¹	11,60	(99)	4,5
Costa Rica	19,30	(99)	4,6
Panamá ¹	19,30	(99)	3,5
República Dominicana ¹	14,90	(99)	4,6

1. Para los casos de Nicaragua, El Salvador, Panamá y República Dominicana se utilizó la razón ingresos municipales totales/ ingresos del Gobierno Central como sustituto de la razón gastos municipales/ gastos del Gobierno Central.

Fuente: *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Proyecto Estado de la Nación, 1999. Cuadro No. 8.3, p. 235.*

La razón de gastos municipales permite evaluar la participación de las municipalidades en el gasto del Gobierno Central, como indicador del grado de descentralización económica. A su vez, el indicador de ingresos municipales por habitante, permite comparar el tamaño relativo de la actividad económica de los gobiernos municipales, según los diferentes países de la Región.

Para los países de la región, el gasto municipal no sobrepasa el 6% del gasto total del Gobierno Central, y en todos ellos representa menos de un 1% del Producto Interno Bruto. Honduras y El Salvador constituyen la excepción, puesto que el gasto municipal fue de 12% y 8% del gasto del Gobierno Central, respectivamente. A pesar de estas excepciones, el régimen municipal en toda la región, tiene un nivel de actividad económica muy pequeño al considerar la cantidad relativa de recursos que emplea en la gestión de su actuación como gobierno local. Esta situación de pequeñez y marginalidad de los gobiernos locales en el conjunto de la acción del Estado, podría ser el resultado de las siguientes explicaciones:

- Primero, que las reformas de descentralización han sido de poca profundidad en lo relativo a la transferencia de potestades a las municipalidades para movilizar recursos económicos propios y mediatizadas al interior del modelo político centralizado de Estado.

- Segundo, en lo relativo a transferencia de competencias nacionales a los municipios, la descentralización ha sido marginal; los estudios revelan que los servicios públicos todavía corresponden a servicios menores: recolección de basura, alumbrado público, parques, cementerios, mantenimiento de calles y permisos de construcción, y que las funciones sustantivas del Estado todavía permanecen en el Gobierno Central.

- Tercero, las autorizaciones de los Congresos para conceder capacidad económica a las municipalidades, ha privilegiado las transferencias del Presupuesto Nacional en lugar de concederles poder tributario. Ello explica la dominancia de sistemas de financiamiento local que son dependientes de los recursos provenientes del Presupuesto Nacional, en vez de tener autorizaciones que les faculten para recaudar impuestos y cobrar tarifas, como los principales mecanismos del financiamiento municipal.

En el plano de las reformas orientadas a consolidar la participación popular en la gestión municipal, el Informe de la Región (8) menciona que al evaluar siete mecanismos de participación ciudadana (cabildo abierto, referéndum, consulta popular, comisiones mixtas, consejos de desarrollo local, audiencias públicas y plebis-

citados), se determinó una diferencia importante entre lo establecido por la normativa correspondiente y la práctica política que manifiestan los ciudadanos respecto a su gobierno local, lo que podría explicarse por la ausencia de una cultura de participación popular. Un segundo problema en este campo tiene que ver con las limitaciones y restricciones de capacidad institucional que muestran los gobiernos locales para responder a las demandas ciudadanas. Sin embargo, un estudio de opinión sobre la percepción de la población centroamericana en relación con el gobierno municipal, el que fue realizado a mediados de los noventa (10), permitió determinar que hay una aceptación mayoritaria de que el gobierno municipal podría ser más eficaz que el gobierno nacional en la provisión de servicios públicos, y que es necesario descentralizar una mayor cantidad de servicios públicos hacia los gobiernos locales.

No se han redefinido las competencias propias locales

En un modelo de Estado centralizado y de corte presidencialista como el de la Región, la definición de competencias en materia de servicios públicos opera para el Gobierno Nacional y por exclusión define las competencias locales. Ello se refleja en que las competencias propias de los municipios corresponden a prestaciones públi-

cas de tipo menor al compararse con las responsabilidades del Gobierno Central, o con municipios de Estados descentralizados del primer mundo. Esto puede verse con más claridad cuando se especifican esas prestaciones en el marco de las leyes municipales, a saber:

- Recolección y manejo de desechos sólidos.
- Administración de mercados, mataderos, galleras y cementerios.
- Limpieza de solares.
- Otorgamiento de licencias para construcción, instalación de letreros y espectáculos públicos.
- Construcción y mantenimiento de calles, aceras y parques.
- Registro de fierros, guías y de transporte y cartas de venta de semovientes (Nicaragua).
- Otorgamiento de licencias para construcción, instalación de letreros y permisos para espectáculos públicos.
- Planificación, definición de normativas y de control del uso del suelo (Nicaragua).
- Planificación urbana y rural.
- Gestión del medio ambiente y recursos naturales.
- Constitución de Comités Municipales de Emergencia para

enfrentar los desastres naturales.

- Supervisión de precios, pesas, medidas y calidades

La normativa en los países de la Región no incluye competencias propias o funciones sustantivas que sean relevantes para la promoción del desarrollo local. Ello explica que los municipios centroamericanos y de República Dominicana no incluyan la gestión de escuelas y hospitales, el manejo de estaciones de tratamiento de desechos sólidos, plantas de tratamiento de aguas servidas, la planificación del territorio y gestión del uso del suelo para fines residenciales, industriales, agricultura y servicios, como sí es el caso de los municipios de países desarrollados. A pesar de ello, debe indicarse para el caso de Guatemala y El Salvador, que las reformas recientes le han asignado a las municipalidades responsabilidades en el campo de la educación.

En la práctica, los municipios de la Región desarrollan una actividad muy importante en apoyo a la gestión ministerial del Gobierno Central en la provisión de servicios públicos, en áreas estratégicas como son la educación, la salud y la construcción de infraestructura, lo que ha generado una dependencia y subordinación municipal a la ejecución de las políticas nacionales. Los Informes de los Países (1,7) permitieron identificar en este campo, las siguientes prestaciones públicas en las que concurren los municipios en apoyo al Gobierno Nacional:

- Construcción y mantenimiento de carreteras secundarias.
- Provisión de agua potable.
- Planificación urbana y rural.
- Gestión del medio ambiente y recursos naturales.
- Manejo de aguas residuales.
- Obras de infraestructura local.
- Apoyos a la educación (Juntas Educativas, becas escolares).
- Promoción de la salud pública a nivel comunal.
- Promover la cultura, el deporte y recreación.
- Protección del patrimonio arqueológico y artístico local.
- Manejo del alcantarillado sanitario.
- Promoción del turismo y del respeto a los derechos humanos.

En los países de mayor desarrollo y en los que los municipios manejan con autonomía sus competencias propias, un elemento central de su gestión lo constituye la planificación del territorio, y la gestión del suelo en sus diferentes usos. El manejo autonómico de esta función a nivel local es de carácter estratégico, pues le permite al municipio planificar y controlar el desarrollo de los asentamientos humanos, así como las bases pro-

ductivas de su territorio (agricultura, industria, servicios, recursos naturales). Esta articulación entre asentamientos humanos y procesos productivos, constituye la fundación municipal para la promoción del desarrollo local, y la creación de empleos e ingresos de sus ciudadanos. En torno a esta función estratégica giran entonces los servicios públicos de proximidad vecinal (provisión de agua potable, disposición de desechos y aguas servidas, transporte público, energía y otros), que determinan la cotidianeidad de la vida en comunidad. Como corolario de lo anterior, se infiere la responsabilidad municipal de colaborar con el Gobierno Nacional en la construcción de infraestructura local que posibilita el desarrollo futuro de sus pobladores, y de las actividades económicas. La marginación de esta competencia de planificación y control de sus territorios, ha limitado en grado extremo a los municipios de la Región, para desarrollar aquellas funciones propias, que le permitirían asumir con responsabilidad la promoción del desarrollo local.

Debilidad de los sistemas de financiamiento municipal

La insuficiencia de la gestión financiera del municipio en la Región, se manifiesta por el reducido porcentaje que representan los ingresos locales respecto a los recaudados por el Gobierno Central y el Producto Interno Bruto. Los

informes de países muestran las siguientes manifestaciones de este problema a un nivel agregado de la Región:

- Ausencia de una estructura tributaria municipal con potestades suficientes, (delegadas por la Asamblea Legislativa), que les permita a las municipalidades, levantar los recursos en su municipio que son necesarios, para financiar sus competencias propias. En todos los casos, la carga tributaria local es inferior a un 1% del Producto Interno Bruto, de lo que se infiere su dependencia de las transferencias del Presupuesto Nacional, para emprender acciones en pro del desarrollo local.
- La base económica de los municipios que es objeto de las potestades tributarias (propiedades, negocios y explotaciones productivas), presenta diferencias sustantivas, destacándose que los municipios en su mayoría rurales, no cuentan con una organización económica lo suficientemente diversificada y de magnitud, como para generar ingresos fiscales que permitan sostener gobiernos municipales fuertes. Ello es resultado de que los territorios nacionales muestran una concentración de las poblaciones y desarrollo urbano focalizado en unas pocas ciudades, así como dispersión de pequeñas ciudades y asenta-

mientos humanos en grandes territorios con insuficiente infraestructura, y una base económica predominantemente agrícola y minera en las áreas rurales.

- Las reformas recientes han favorecido el uso de las transferencias intergubernamentales para fortalecer los municipios. La aprobación de los “situados” constitucionales y legales en Guatemala (10% por norma constitucional), Honduras (5% por ley), El Salvador (6% por ley), República Dominicana (4% por ley), permitieron transferir recursos de los presupuestos nacionales a los gobiernos locales, con el fin de compensar sus debilidades financieras. Estos recursos fueron complementados en algunos países, con la administración de fondos para programas sociales que ejecutaron instituciones nacionales, con el apoyo de los gobiernos municipales. Este es el caso de El Salvador, donde las donaciones externas fueron administradas por la Comisión Nacional de Restauración de Áreas, como un mecanismo de emergencia para financiar obras en las comunidades, y la provisión de servicios básicos. Asimismo, en Honduras hay varios fondos nacionales que transfieren recursos para programas comunitarios con participación municipal.

En este contexto y tomando nota de la diversidad de sistemas de financiamiento municipal de la Región, se plantea la hipótesis tentativa de que el proceso de descentralización en lo que respecta a las reformas financieras, permite distinguir dos modelos alternos de financiamiento municipal. El primero, se caracteriza por el dominio de las transferencias intergubernamentales, y un rol complementario de los impuestos locales para financiar la actividad municipal, y que tipifica en lo fundamental, los sistemas de financiamiento municipal de Guatemala, Honduras, y República Dominicana, países en los que las transferencias intergubernamentales desempeñan un papel dominante en el financiamiento de los servicios locales. En segundo lugar, se plantea un modelo alternativo basado en una mayor importancia de los impuestos locales, tarifas y las contribuciones, con un papel menor de las transferencias intergubernamentales en el financiamiento del gasto municipal. Nicaragua y Panamá adoptaron este sistema de financiamiento durante los ochentas con base a la delegación de potestades, que le concedió el Congreso a sus gobiernos municipales. Con posterioridad, El Salvador y Costa Rica aprobaron leyes en este mismo sentido, lo que les permitió desarrollar capacidad propia para levantar la mayor parte de su financiamiento. A pesar de ello, debe señalarse que estas autorizaciones para modificar y crear impuestos locales, todavía es muy limitada.

Situación del proceso de descentralización y fortalecimiento municipal en los países de la Región

En esta sección se presenta una sinopsis de los "Informes de Países" presentados por los participantes en el Seminario Internacional Finanzas Nacionales-Finanzas Municipales (DSE/ICAP). Cada reporte incluye una caracterización del régimen municipal a nivel de país, incluyendo una descripción de las políticas de descentralización y fortalecimiento municipal que se han venido implementando recientemente; así como información básica sobre las finanzas municipales. Para fines comparativos, estos informes fueron complementados con información de los estudios del Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica, DEMUCA, en particular lo relativo a competencias y sistemas de financiamiento de las municipalidades.

GUATEMALA

Cuenta con 332 municipios que se rigen por la normativa de la Constitución Política de 1985 y el Código Municipal (Decreto No. 58-88), que establece que el régimen municipal es autónomo y goza de independencia económica funcional. La Constitución incorporó un régimen de estabilidad financiera para el municipio (transferencia de un 10% de los ingresos corrientes del Presupuesto Nacio-

nal), lo que le permitió iniciar un proceso de desarrollo institucional importante que se fortaleció con los Acuerdos de Paz (1996), mediante la aprobación de otras fuentes de financiamiento y la apertura de espacios para un gobierno municipal más participativo y democrático (1).

Un estudio reciente de DEMUCA (12) señala que en el marco de la descentralización que experimenta Guatemala, pueden distinguirse dos tipos de competencias para el municipio guatemalteco. En primer lugar, aquellas tradicionales y que por toda una historia han sido funciones propias de las municipalidades, a saber: agua potable, drenaje, recolección y manejo de desechos sólidos, alumbrado público y administración de mercados, terminales de buses, mataderos, establecimientos deportivos, áreas recreativas y cementerios, salones comunales, parques y áreas verdes, bomberos y estacionamientos. A su vez, en el marco de los Acuerdos de Paz, se le ha pedido al régimen municipal apoyar a instituciones nacionales en las siguientes áreas: educación básica, infraestructura educativa y de salud, energía eléctrica y la construcción y mantenimiento de caminos vecinales.

El gasto total de las municipalidades guatemaltecas fue estimado en 939 millones de Quetzales en 1998, con un desglose del 48% en gastos corrientes y un 52% para los gastos de capital; representado en un 5,6% del gasto total

del Gobierno Central (121.688 millones de Quetzales), y un 0,8% del Producto Interno Bruto, indicadores que reflejan la pequeñez de la actividad económica de estos municipios. Los ingresos municipales en ese mismo año fueron cubiertos en orden de importancia por las transferencias (59%), los impuestos (18%) y los ingresos no tributarios (23%). Las transferencias corrientes y de capital provinieron del Presupuesto Nacional (10% sobre ingresos ordinarios del Estado y un 1% del incremento del impuesto del IVA), así como de otros fondos nacionales: Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, Fondo de Inversión Social, FIS, y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo.

Como puede inferirse de la estructura del financiamiento municipal, las transferencias provenientes del Presupuesto Nacional constituyen la principal fuente financiera de la municipalidad guatemalteca. Se señala sin embargo, que el uso de estos recursos están condicionados por las regulaciones del Decreto No. 49-88. Esta normativa requiere que las transferencias provenientes del Situado Constitucional sean utilizadas en la construcción de infraestructura y que las mismas se distribuyan en consideración a los siguientes criterios: factor de proporcionalidad por población (25%); asignación igualitaria para todas las municipalidades (25%); factor de asignación según

ingreso per-cápita ordinario (25%); factor de asignación según número de aldeas y caseríos (15%); factor de proporcionalidad de acuerdo al inverso del ingreso per-cápita ordinario de cada municipalidad (10%).

Los impuestos tienen una participación minoritaria en el financiamiento municipal. Se identifican los siguientes tributos: primero, los arbitrios municipales sobre actividades industriales, comerciales y de servicios, contribuciones por mejorar, boleto de ornato, impuesto sobre extracción de productos; y segundo, la participación en impuestos nacionales (gasolina, circulación de vehículos, sobre inmuebles y otros).

Los municipios están agrupados a la Asociación Nacional de Municipalidades, aprobada mediante Acuerdo Gubernativo del 19 de octubre de 1960, y modificado por el Acuerdo Gubernativo No. 899-92. Sin embargo, un estudio preparado por DEMUCA (14) evaluó su participación a raíz de las luchas que se generaron en torno a la derogatoria de la Ley No. 122-97, para la administración municipal del Impuesto Inmobiliario (impuesto único sobre bienes inmuebles), habiendo determinado lo siguiente “el municipalismo en Guatemala es uno de los gremios de mayor manipulación política, débil, fragmentado y con dificultades para conservar el poco espacio político en la agenda gubernamental, y en los debates nacionales. Ni la Asociación Nacional de Municipios, ni ningún otro organismo representa-

tivo de los alcaldes se esforzó para evitar que el impuesto se retirara. Ninguna propuesta de ley, reglamento o medida administrativa sobre los municipios es evaluada, contestada ni, mucho menos, consensuada con los municipios" (11). Esta situación parece evidenciar que el régimen municipal todavía está mediatizado en gran extremo por el modelo centralizado de Estado; así como por una fragmentación importante que no le permite actuar en forma unida y que podría reflejar el alto grado de volatilidad del sistema político guatemalteco.

El Congreso de la República emitió el Decreto No. 70-86 con fecha 9 de diciembre de 1986, con el objeto de descentralizar la administración pública, mediante la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el que es presidido por el Presidente de la República y formado además por ocho Consejos Regionales. Con posterioridad el Decreto No. 52-87, creó el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como el Consejo Nacional, el Consejo Regional, la integración del Consejo Departamental y los Consejos Locales de Desarrollo (con su Asamblea de Vecinos y un Comité Ejecutivo). El mismo define también, la articulación del Concejo Municipal con el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a través de los Consejos Locales de Desarrollo (con poblaciones mayores a los 250 habitantes con capacidad de votar). Este sistema fue empleado por la Administración

de Gobierno para canalizar los recursos del gobierno hacia las regiones y los municipios.

La participación comunitaria se manifiesta por otros mecanismos diferentes a los gobiernos municipales. En particular, los Comités Cívicos han venido operando como instrumentos organizativos de la vida política local, los que tienen nexos con el municipio a través de las postulaciones de candidaturas para los cargos de elección municipal. A su vez, los Consejos Locales de Desarrollo tiene la responsabilidad de promover la participación de la población, en la planificación y ejecución de proyectos locales utilizando fondos nacionales. Finalmente, se menciona que los Acuerdos de Paz, han propuesto la participación política de los grupos indígenas y de campesinos en el gobierno local, los que por toda una tradición habían sido marginados de la vida política del país

EL SALVADOR

La organización territorial de El Salvador comprende 14 departamentos y 262 municipios. La base jurídica de las municipalidades tiene sus fundamentos en la Constitución Política y el Código Municipal. Se señala que el modelo político de Estado que asume El Salvador con posterioridad al período de guerra (1980-1992), es de corte centralista y vertical a pesar de los esfuerzos recientes por promover una descentralización de algunas de sus funciones sustanti-

vas; razón que explica que este esfuerzo enfrente restricciones importantes en su implementación. A pesar de ello, destaca a nivel político la intensa competencia política que se dio en las elecciones municipales por las alcaldías, en 1994 y 1997.

Los elementos relevantes que caracterizan al municipio salvadoreño están definidos en el Código Municipal y se describen a continuación:

- Las municipalidades son los gobiernos de los municipios y están regidos por Concejos formados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número es proporcional al número poblacional.
- Los municipios son autónomos en lo económico, lo técnico y lo administrativo.
- El Código Municipal define las bases para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus competencias.
- Los Concejos Municipales administran el patrimonio de sus municipios, y rinden cuentas de su administración a la Corte de Cuentas de la República.

En la práctica, las municipalidades desempeñan las siguientes funciones: limpieza de calles; recolección y tratamiento de desechos; caminos vecinales; ornato y alumbrado público; gestión de cementerios, parques, plazas, mercados, lavaderos públicos y mataderos.

Además, cumplen funciones de regulación en las siguientes áreas: vigilancia de pesas y medias, ace-ras y cartas de ventas de semovientes. Sin embargo, un estudio reciente de DEMUCA (12) señala que en la práctica un número importante de municipalidades no ejecuta todas estas competencias debido a varios factores, entre los que se mencionan como relevantes, las limitaciones financieras y de personal técnico.

El financiamiento de las municipalidades salvadoreñas proviene de tres fuentes: primero, los impuestos que se regulan por la Ley General Tributaria Municipal de 1991, la que aprobó los límites que deben tener las municipalidades en la aprobación de sus tributos; segundo las tasas y contribuciones que están normadas por el Código Municipal aprobado según Decreto No. 274 en 1986, el que fija las pautas para las "ordenanzas" que rigen al nivel local estos ingresos; y finalmente, las transferencias provenientes del Fondo de Desarrollo Económico y Social, FODES. La estructura de financiamiento municipal para el ejercicio fiscal de 1995 mostró que los recursos propios (impuestos, tasas, contribuciones y otros), aportaron un 45% y que el resto (55%) correspondió a las transferencias provenientes de FODES (11). Sin embargo, el peso de las transferencias aumentó en 1998, cuando éstas se duplicaron a un 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto Nacional (2), lo que explica que los ingresos municipi-

pales/ingresos del Gobierno Central aumentara a un 8% aproximadamente.

Es importante señalar que una política de descentralización fue incorporada en el Plan de Desarrollo 1999-2003, que ejecuta la actual Administración de Gobierno. Con ello se busca fortalecer las capacidades de los municipios, así como abrir espacios para la participación ciudadana a fin de que los municipios puedan ser más efectivos en la identificación de necesidades locales, y de proponer soluciones afines con las expectativas de sus ciudadanos.

El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL, es una entidad de derecho público descentralizada con autonomía de administración y personalidad jurídica propia. Sus objetivos incluyen la promoción del desarrollo local con participación de las municipalidades, en coordinación con el Gobierno Central para la implementación de proyectos de infraestructura económica y social. Además, procura incorporar población marginada en el desarrollo local. Proporciona asistencia técnica y capacitación a los municipios y organización de comunidad para el control y seguimiento de proyectos de inversión. Entre otras actividades del FISDL, destacan las siguientes: facilitación y promoción del desarrollo local, generación de información entre el Gobierno Nacional y las comunidades, canalización de recursos para inversión, y

capacitación en el área de proyectos.

La organización del régimen municipal salvadoreño se articula a través de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, entidad fundada en 1941, y que agrupa a las 262 municipalidades en sus luchas por el mejoramiento del desarrollo municipal, y la descentralización del Estado salvadoreño. En particular, se señala el papel estratégico que desempeñó en las reformas municipales de los ochentas y más recientemente para el aumento de la transferencia municipal proveniente del Presupuesto Nacional. La labor de COMURES se complementa con el trabajo que desarrollan los alcaldes a través de las resoluciones del Congreso Nacional de Alcaldes.

La participación ciudadana se manifiesta a través de las Asociaciones de Desarrollo Comunal denominadas ADESCO, así como por los cabildos abiertos que son mecanismos de consulta popular a cargo de las municipalidades (Artículo 115 del Código Municipal), las sesiones públicas de los Concejos o Plenos Municipales, la consulta popular, las actividades de planificación participativa, los presupuestos participativos, los consejos de desarrollo y los patronatos. En el marco de los Acuerdos de Paz se ha iniciado un esfuerzo importante de apertura del sistema político salvadoreño, para reconstituir la participación popular de los ciudadanos a través de su

municipio como gobierno de mayor proximidad a la comunidad (11).

HONDURAS

El régimen local de Honduras está formado por 290 municipios localizados en 18 Departamentos para atender una población de seis millones de personas. La Ley de Municipalidades de 1991 estableció las siguientes potestades locales:

- Formular y ejecutar planes de desarrollo local con sujeción a la protección ambiental.
- Prestaciones públicas propias en las siguientes áreas: manejo de desechos sólidos, administración de mercados y cementerios, construcción y mantenimiento de calles y aceras.
- Responsabilidades compartidas con el Gobierno Nacional, incluyen la construcción y mantenimiento de carreteras secundarias, administración de acueductos y atención de aguas residuales y obras de infraestructura local.

El estudio de DEMUCA (12) identificó como competencias propias que las municipalidades hondureñas ejecutan en la actualidad, a las siguientes: agua potable, alcantarillado, mercados, rastros o mataderos, recolección de basuras, cementerios, mantenimiento de

parques y vías públicas urbanas, energía eléctrica y bomberos. Sin embargo, las municipalidades mayores ofrecen servicios en el campo social como programas dirigidos a la niñez, la juventud y tercera edad, así como actividades culturales y recreativas para sus ciudadanos. Además, en dicho estudio se señala que en la mayoría de los casos, estos servicios se ofrecen "en forma empírica, con baja cobertura, con muy poca organización, sin controles, y no hay relación conveniente entre costos de operación y tarifas, por lo que la prestación es subsidiada". En la atención de estas competencias los municipios hondureños realizaron un gasto total que representó aproximadamente un 12% del gasto del Gobierno Central, durante 1999 (3).

Los ingresos totales municipales se estimaron en \$100 millones de dólares durante ese mismo año, y representaron un 2% del PIB (3). Un 60% de ese financiamiento provino de los ingresos propios de las municipalidades, (impuestos, cargos de uso y contribuciones por mejoras); mientras que el resto proviene de transferencias del Gobierno Nacional. El detalle de la composición impositiva fue el siguiente: impuestos sobre industria, comercio y servicios, 49%; impuesto sobre bienes raíces, 21%; impuesto vecinal, 5%; otros impuestos (explotación de recursos, pecuario, a billares y productos controlados), 16%.

La Ley de Municipalidades autorizó desde 1990 (Artículo 91)

una transferencia municipal equivalente a un 5% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de la República, la que se distribuye entre las municipalidades en base a dos criterios: 20% en partes iguales y 80% considerando el número de habitantes. Estos recursos a su vez, deben ser empleados en el financiamiento de la inversión local en un 90%, pudiendo las municipalidades utilizar el restante 10% en gastos de funcionamiento. Las "municipalidades puerto" no califican para estos ingresos en razón de percibir el 4% de los ingresos generados por las actividades portuarias. En la práctica; sin embargo, estas transferencias son sub-ejecutadas en forma sistemática por el Ministerio de Hacienda. Ejemplo de ello, fue la sub-ejecución que realizó el Gobierno Central de estos recursos en 1998 y 1999, cuando los municipios recibieron únicamente 211 millones de lempiras en forma anual, lo que representó un poco más del 30% de los recursos que debía transferírseles de acuerdo con la ley.

A nivel de Gobierno Central se argumenta que esa sub-ejecución es compensada por los subsidios aportados para el financiamiento de proyectos municipales, aún cuando éstos no sean administrados directamente por los municipios. Estos subsidios se canalizan a través del Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, el Programa de Asignación Familiar, PRAF, y otros mecanismos financieros del Gobierno Central y el Poder Legislativo. El monto de estos recursos

alcanzó 425 millones de lempiras en 1988 y 427 millones de lempiras en 1998-1999, respectivamente. Sin embargo, desde una perspectiva formal de la descentralización, dado que estos recursos son asignados bajo un proceso decisorio centralizado, no puede argumentarse que sean recursos municipales. Este énfasis en el gasto local orientado hacia la inversión, responde a la necesidad del gobierno para crear los equipamientos e infraestructura que le permita aumentar la cobertura en servicios como agua potable y saneamiento básico, para los que un 30% y un 34% de la población no tiene acceso, respectivamente.

Recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, aprobó al gobierno hondureño un mecanismo de financiamiento municipal conocido como Facilidad Financiera de Desarrollo Municipal, FFDM. La operacionalización de este mecanismo estaría a cargo de un banco privado seleccionado por el Ministerio de Hacienda, a través de una licitación pública internacional. Se espera que FFDM proporcione financiamiento concesional a las municipalidades, minimizando el riesgo fiscal para el Gobierno Central y estimulando el desarrollo de un mercado privado del financiamiento municipal. Las operaciones municipales contarán con el aval del Gobierno de la República de Honduras, y se atenderán en forma prioritaria las siguientes áreas de inversión: obras de eficiencia (transporte público, señalización y

regulación de tránsito); obras de conectividad y continuidad; así como obras de rehabilitación; inversiones en barrios marginales que incluyen pavimentación de rutas del transporte público, obras comunales, legalización y asistencia técnica (3).

Las municipalidades están organizadas en la Asociación de Municipalidades de Honduras, AMHON, y reciben apoyo técnico y financiero, así como capacitación de la Fundación de Desarrollo Municipal, FUNDEMUN, con recursos de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, USAID, y el Banco Municipal Autónomo, BANMA. Castillo (17) menciona que la Asociación de Municipalidades de Honduras “se ha constituido en el principal vehículo inductor de la nueva cultura municipalista, dándose a la tarea desde hace varios años, de preparar estudios que desemboquen en un documento de reformas a la ley que subsane dichas imperfecciones”. El proyecto de reformas a la Ley de Municipalidades ha contado además, con el apoyo de la Secretaría de Gobernación y Justicia y de un importante grupo de diputados.

En lo fundamental, el Proyecto de Ley Municipal que menciona Castillo, considera algunos elementos relevantes para entender una mayor profundización del proceso de descentralización, que no es solo válido para Honduras, sino también para toda la Región. En particular, se destacan los criterios definitivos de esas reformas a saber: pri-

mero, incorporación del principio de subsidiariedad para definir las competencias propias del municipio, y sus límites de actuación con otros niveles de gobierno; segundo, la reconfiguración y armonización de un sistema tributario local que sea compatible con sus competencias; y finalmente, el fortalecimiento del marco político y administrativo municipal, con la definición de su espacio de autonomía en materia de gobierno. Estas reformas que todavía están pendientes, permitirán resolver algunos problemas asociados a la gestión municipal, entre los que destacan, la falta de documentación en el proceso administrativo local, la promoción social, la transparencia en el manejo de sus inversiones; el “coyunturalismo” denotado por la falta de continuidad en los planes de desarrollo y proyectos de una gestión municipal a la siguiente.

NICARAGUA

El régimen municipal nicaraguense está formado por la Municipalidad de Managua (1 millón de habitantes), siete municipios en el rango de población 100.000 - 200.000 habitantes; 12 municipalidades con población en el rango de 40.000 - 100.000 habitantes; 32 municipios con poblaciones en el rango de 20.000 a 40.000 habitantes, y 96 municipios pequeños con población menor a los 20.000 habitantes. El total de municipalidades

es de 147 para una población estimada en 6 millones de personas.

La Constitución de 1987 y sus reformas de 1995, así como la Ley No. 40 de 1988, definen las competencias propias, concurrentes y delegadas que ejecutan las municipalidades nicaragüenses, y que se describen a continuación:

- *Competencias propias:* registro de fierros, guías y de transporte y cartas de venta de semovientes; administración de cementerios; planificación, normación y control del uso del suelo; planificación urbana y rural; gestión del medio ambiente y recursos naturales; constitución de Comités Municipales de Emergencia para enfrentar los desastres naturales.
- *Competencias concurrentes con instituciones nacionales:* promover la salud pública a nivel comunal, así como la cultura, el deporte y recreación; proteger el patrimonio arqueológico y artístico local; prestaciones públicas en agua potable, alcantarillado sanitario y electricidad; promover el turismo, el respeto a los derechos humanos, el transporte y vías de comunicación. Acciones en este campo se dan en el área de vivienda popular.
- *Competencias delegadas:* en función de leyes, decretos ejecutivos, reglamentos y acuerdos ministeriales. Sin

embargo, debido a la falta de una real autonomía municipal, no ha sido posible establecer una clara armonización en el ejercicio de estas competencias entre las diferentes Administraciones y las municipalidades. Estas competencias se dan en las áreas de salud pública, medio ambiente y agua potable.

Los gastos totales municipales representaron un 4% y un 3,5% del gasto del Gobierno Central durante 1997 y 1998 respectivamente. A su vez, los ingresos totales de las municipalidades fueron de un 1.2% del Producto Interno Bruto durante 1998, denotando con ello la pequeñez relativa de las finanzas de los gobiernos municipales nicaragüenses. Los impuestos constituyeron el mayor componente de los ingresos municipales. Las transferencias provenientes del Gobierno Central representaron apenas un 7% de los ingresos totales municipales en ese mismo año (4).

La legislación tributaria está contenida en dos planes de arbitrios: el Plan de Arbitrios de Managua (Decreto 10-91) y el Plan de Arbitrios para el resto de municipalidades (Decreto 455 de 1989). Los planes de arbitrios definen dos categorías de ingresos:

- *Tasas por servicios* (matrículas de fierros, guías de ganado, boletas de destace, uso del rastro municipal, permisos de construcción) y de aprovechamiento por utilización de un

dominio público o por desarrollo de actividades de beneficio para el contribuyente, (tasas por aparcamiento o por explotación de recursos naturales de los terrenos ejidales).

- *Impuestos municipales* definidos como prestaciones en dinero obligatorias para las personas naturales y jurídicas localizadas en el municipio, que comprenden los siguientes impuestos: de matrícula, sobre ingresos brutos por venta de bienes y servicios, por construcción o mejoras en inmuebles, sobre bienes inmuebles, sobre rodamiento de vehículos, y de colocación de rótulos y afiches.

Sin embargo, debe señalarse que las municipalidades nicaragüenses no tienen potestad para crear o suprimir “por sí y ante sí mismos”, los impuestos locales que les asigna el Plan de Arbitrios, ya que esa potestad es derivada de la Asamblea Nacional.

El Artículo 177 de la Constitución Política establece la responsabilidad del Gobierno Central para apoyar a los municipios de menor capacidad económica. Con ese propósito, el Presupuesto Nacional del 2000, asignó un total de C 70 millones de córdobas (0.67% del presupuesto total y un 0.93% de los ingresos totales), para las 147 Alcaldías Municipales de menor capacidad económica del país, a fin de que pudieran financiar proyectos de inversión local, condicionado a

que no puedan utilizar más del 20% del total de las transferencias con fines operativos.

El endeudamiento municipal es muy bajo dado que existe una limitante jurídica que restringe este tipo de financiamiento. Únicamente Managua y algunas cabeceras departamentales han empleado esta fuente de recursos (con el Instituto de Seguridad Social, empresas estatales de servicio y algunos proveedores privados). La Ley Municipal establece que se requiere de una Ley de Régimen Presupuestario Municipal, para normar el uso de la deuda como una fuente regular de las finanzas municipales.

La estructura tributaria del financiamiento municipal muestra la dominancia del impuesto de ventas y servicios, equivalente al impuesto conocido como patentes industriales y comerciales, el que representó más del 40% durante 1996-1998, aún cuando su participación fue decreciente durante este período. El impuesto sobre bienes inmuebles, a su vez, mostró un dinamismo particular, al aumentar su participación de un 8% en el total de los ingresos tributarios en 1996, a un 14% en 1998. El segundo lugar de importancia en el financiamiento tributario, correspondió a las tasas con una participación promedio de un 25% durante ese mismo período.

La Ley de Municipios establece las siguientes modalidades de participación ciudadana: derecho a asistir a las sesiones del Concejo Municipal, a constituir Asociaciones

CUADRO No. 2
NICARAGUA
INDICADORES DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

	1996	1997	1998
Gastos municipales como % de los gastos del Gobierno Central	4.6	4.0	3.5
Ingresos municipales como % de:			
a) Ingresos del Gobierno Central	5.9	4.5	4.5
b) Producto Interno Bruto	1.3	1.1	1.2
Ingresos Tributarios Municipales como % del Producto Interno Bruto	0.72	0.81	0.72
Transferencias Municipales como % de:			
a) Ingresos Municipales	16.7	5.6	6.6
b) Gastos del Gobierno Central	0.72	0.21	0.25

Fuente: O. Torres; N. Moncada y R. Aguirre. Finanzas Municipales. En: Seminario Internacional Finanzas Nacionales-Finanzas Municipales. DSE/ICAP. Berlín. Setiembre 3-16, 2000.

CUADRO No. 3
NICARAGUA
ESTRUCTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL

Ingresos Tributarios	1996	1997	1998
	100%	100%	100%
Ventas y Servicios ¹	50	49	42
Tasas	25	24	26
Bienes Inmuebles	8	10	14
Rodamiento	3	3	3
Otros	14	13	15

1. No se refiere al Impuesto del Valor Agregado, IVA. Es un impuesto local que pagan los establecimientos de industria y comercio.

Fuente: Idem, Cuadro No. 2.

de Pobladores para ejecutar proyectos de inversión y recibir recursos, a participar en Cabildos Abiertos, y derecho de las organizaciones existentes para participar por delegación en comisiones municipales.

COSTA RICA

Costa Rica se caracteriza por tener una economía en transición hacia un modelo de mercados con mayor inserción en el mercado mundial, así como por un Estado altamente centralizado. La apertura de un espacio político, aunque todavía limitado para su descentralización, y el fortalecimiento del régimen municipal formado por 81 municipalidades, debió esperar hasta fines de los ochentas, cuando el país adoptó una nueva estrategia de desarrollo de fomento a las exportaciones, y de readequación de sus aparatos estatales.

Le correspondió a la Administración Calderón Fournier (1990-1994), poner en marcha un amplio programa de reformas para mejorar la organización y funcionamiento del aparato estatal; sin embargo, el programa de descentralización de servicios públicos fue pospuesto para su ejecución en la siguiente administración de gobierno. Las reformas municipales fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa durante la Administración Figueres Olsen (1994-1998), y consideraron cambios significativos en las siguientes áreas:

- *La Tributación Municipal.* La reforma tributaria de 1995 fortaleció el financiamiento municipal con recursos propios al aprobar el Impuesto Inmobiliario bajo administración directa de las municipalidades. Además, el Código Municipal de 1998 creó un nuevo ordenamiento de la hacienda municipal que incluyó la aprobación municipal de tarifas para servicios públicos al margen de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, y se autorizó a las municipalidades para ofrecer el servicio de policía utilizando el sistema de tarifas.
- *Autonomía Política Local.* La aprobación del nuevo Código Municipal (1998), fortaleció la autonomía local con la creación de la figura del Alcalde Municipal y los Concejos Municipales de Distrito, los que entrarán en vigencia a partir del 2002.
- *Reforma Administrativa.* El nuevo Código Municipal autorizó la creación de la carrera administrativa del funcionario municipal, como fundamento para una gestión local de mayor tecnificación.
- *Racionalización de las Transferencias Intergubernamentales.* Creación del Fondo de Partidas Específicas (1999), que transfiere recursos del Presupuesto Nacional para financiar proyectos de inversión local a cargo de las municipalidades.

La aprobación de estas reformas ocurrió en un período de crisis de gobernabilidad del Estado, lo que resultó de la incapacidad del Gobierno Central para enfrentar una crisis fiscal que venía reproduciéndose desde las dos administraciones anteriores, y que se desbordó en 1994 a través de un déficit fiscal que no pudo ser manejado apropiadamente, y de un incremento extraordinario de la deuda interna del Gobierno Central.

El Estado costarricense en su forma actual responde al modelo propuesto en la Constitución Política de 1949, el que se fundamentó en una administración del Gobierno Central basada en la gestión ministerial, y una descentralización de los servicios públicos hacia las empresas públicas denominadas autónomas. El gobierno municipal no fue instrumentado como un nivel efectivo de prestación de servicios, a pesar de que la Constitución le otorgó el rango de gobierno autónomo en materia de gobierno y administración.

El Cuadro No. 4 muestra que el gasto consolidado para el Gobierno General (Gobierno de la República, Gobiernos Municipales e Instituciones Públicas de Servicios) fue de ₡988.240 millones en 1999, lo que representó una participación de un 23% en relación con el Producto Interno Bruto, PIB. A su vez, esos datos muestran la dominancia del gasto del Gobierno Central, el que llegó a representar un 15,4% del PIB en ese mismo año.

La composición del gasto no consolidado del Gobierno General en 1999, muestra que el Gobierno Central tuvo una participación de un 58%, las Instituciones Públicas de Servicios un 40% y que los Gobiernos Municipales representaron únicamente un 2.6%. Estos indicadores muestran la relevancia del Gobierno Central y las instituciones nacionales en la provisión de los servicios públicos, así como el rol periférico que todavía desempeñan los gobiernos municipales en este campo, a pesar de las reformas aprobadas en la Asamblea Legislativa durante 1995, 1998 y 1999, lo que sugiere que su efecto ha sido muy limitado y que se requiere una profundización de esas reformas en el campo de las competencias locales y su financiamiento.

Esa composición es similar al nivel de los ingresos totales del Gobierno General: Gobierno Central, 53%; Instituciones Públicas de Servicios, 44% y Gobiernos Locales, 3%. La capacidad de los gobiernos municipales para levantar recursos a partir de la tributación local, y las tarifas de servicios también es muy pequeña, lo que explica el bajo nivel del gasto municipal en servicios.

En forma particular se señala que los ingresos tributarios recaudados por el Gobierno General alcanzó el monto de ₡775.822 millones durante 1999, lo que representó una carga tributaria para los costarricenses de un 18% del Producto Interno Bruto. Su estructura fue la siguiente:

CUADRO No. 4
COSTA RICA
GASTO TOTAL SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO,¹
1999
Millones de colones

	Gasto total	%	Ingreso total	%
I. Gobierno General				
a) Consolidado	988.240		918.945	
b) No consolidado	1.163.809		1.072.056	100
- Gobierno de la República	668.773	58 ²	566.275	53 ²
- Gobiernos Municipales	30.552	3	31.693	3
- Instituciones Públicas de Servicios	464.486	40	472.088	44
II. Carga Tributaria (Ingresos Tributarios/PIB)				
- Gobierno General				17.9
- Gobierno Central				12.0
- Gobiernos Municipales				0.34
- Instituciones Públicas de Servicios				5.5

1. Sector Público no Financiero, incluye Gobierno de la República, Gobiernos Locales e Instituciones Públicas de Servicios.
 2. Porcentajes calculados en relación con cifras no consolidadas del Gobierno General.
- Fuente: Memoria Anual Contraloría General de la República. San José, 2000. Cuadros 29, 30.*

Gobierno Central, 67%; Instituciones Públicas de Servicios, 31%; y Gobiernos Locales, un 2%. El alto grado de centralización de la tributación en el nivel de Gobierno Nacional (98%), es determinante de la pequeñez de la tributación local, la que representó una carga tributaria de apenas un 0,34% del Producto Interno Bruto (5).

Hasta principios de los noventa, las municipalidades costarri-

censes venían ofreciendo en forma directa, una canasta en extremo limitada de servicios públicos de carácter menor a sus comunidades, la que incluía los siguientes: cementerios, limpieza de calles y alcantarillados, cuidado de parques, recolección y disposición de desechos sólidos. Además, las municipalidades participan en forma indirecta en la provisión de servicios públicos esenciales mediante diferentes arreglos institucionales.

En particular, las municipalidades han venido ofreciendo en forma coordinada con instituciones nacionales, la provisión de servicios esenciales, tales como: la construcción y mantenimiento de calles, caminos y edificaciones escolares con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT, el alumbrado público con el Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, y la provisión de agua potable con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, AyA. En forma indirecta, las municipalidades participan del servicio de educación primaria y secundaria, a través del nombramiento municipal de los miembros de las Juntas Educativas, un programa de becas escolares y el control contable de los presupuestos administrados por las Juntas Educativas. Además, el Concejo Municipal es responsable por nombrar a los miembros del Comité Cantonal de Deportes, y de financiar parte de sus gastos.

El Código Municipal aprobado de 1998, aumentó la gama de servicios públicos bajo responsabilidad directa de la gestión municipal respecto al Código anterior, que había sido aprobado en 1971. Además, identificó las fuentes de financiamiento para esos servicios municipales, según fueran éstos cubiertos por impuestos, tasas y precios públicos, contribuciones y patentes, tal como se indica a continuación:

- *Servicios urbanos:* las municipalidades pueden cobrar “tasas y precios” para finan-

ciar la provisión de los siguientes servicios: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, policía municipal y aquellos otros servicios que se establezcan por ley.

- *Servicios a propietarios omisos:* incluyen la construcción y reparación de aceras, remoción de malezas y limpieza de lotes sin construir, en aquellos casos en que los propietarios muestren renuencia a realizarlo en función de un interés de la comunidad. Las municipalidades deben reglamentar el cobro de “precios” de estos servicios en base al “costo efectivo más un incremento de multa”.
- *Servicios de infraestructura:* se refiere a la construcción municipal de obras públicas en su jurisdicción cantonal, las que deberán ser canceladas mediante “contribuciones especiales” de los propietarios de los inmuebles beneficiados.
- *Servicios de regulación económica:* comprende el otorgamiento de licencias para que los ciudadanos puedan ejercer negocios y actividades lucrativas en la jurisdicción municipal, por las que deberá cobrar una “patente de explotación”.

Frente a la indefinición del Código Municipal anterior, en lo que

se refiere a definir los servicios públicos municipales, el nuevo código mostró un avance importante al especificar un conjunto básico de servicios municipales junto con sus fuentes de financiamiento, tal como los prescribe el principio del beneficio en la teoría económica. A dos años de esta reforma, las municipalidades no están ejecutando todas sus competencias, lo que se puede explicar tentativamente por la dificultad que han encontrado para adecuar su organización y los procedimientos requeridos en su implementación.

Las finanzas municipales costarricenses constituyen un caso en que los ingresos tributarios, a pesar de las reformas recientes, son insuficientes para financiar un nivel mínimo de actuación municipal que responda a las necesidades básicas de sus comunidades. La estructura de los ingresos municipales en 1998, mostró la composición que se detalla en el Cuadro No. 5.:

Un estudio reciente referido por el informe El Estado de la Nación y basado en información de una encuesta nacional, midió la valoración de los costarricenses en relación con las municipalidades, obteniéndose los siguientes resultados: primero, hay una valoración importante de la municipalidad como una instancia de gobierno eficaz; y segundo, muestran una voluntad para que se de una mayor descentralización de las competencias del Estado hacia las municipalidades.

CUADRO No. 5

COSTA RICA ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES

1998

Tipo de ingreso	%
Tributarios	50
No tributarios (tasas y precios públicos)	36
Transferencias	8
Endeudamiento	5
Venta de activos y recuperaciones	1

En este contexto, las reformas municipales apuntan en la dirección correcta de darle mayor poder al gobierno municipal, como parte de un esfuerzo global para descentralizar el Estado costarricense. Las reformas, a su vez, plantean mecanismos por medio de los que se espera una mayor participación de los ciudadanos en el gobierno municipal, en particular a través de las siguientes acciones:

- Consultas populares que podrán realizar las municipalidades para conocer los intereses de sus vecinos en temas regulados por la normativa municipal.
- La conformación de un gobierno municipal con mayor

responsabilidad frente al electorado local, al haberse incorporado al Concejo, la figura del Alcalde y los representantes de los Concejos de Distrito, todos ellos de nombramiento popular.

- El funcionamiento de Concejos Municipales de Distrito de elección popular, los que operarán como entes auxiliares de derecho público de la municipalidad, y con capacidad jurídica para realizar actos y contratos.
- Consultas populares para preparar la nómina de la que se elegirán a los miembros del Concejo Municipal de Distrito.

Es claro que la reforma política aprobada en el Código Municipal de 1998 y que se ejecutará en el 2002, conlleva la creación de un sistema de democracia municipal no experimentado en épocas recientes por los costarricenses. Ello plantea nuevos retos que demandarán cambios en el accionar de las municipalidades, los partidos políticos y las organizaciones de comunidad.

PANAMA

La República de Panamá tiene 74 municipalidades localizadas en 67 Distritos y 7 nuevos Distritos o Comarcas Indígenas. La división territorial establece que cada Distrito está dividido en corregimientos, el que elige Concejales que los representan en el Concejo Muni-

pal. Además en cada corregimiento se elige una Junta Comunal de siete ciudadanos que es dirigida por el Concejal. La municipalidad de Ciudad Panamá tiene un Concejo formado por 17 concejales, y tiene programado un presupuesto de 55 millones de balboas para el 2000. En las sesiones del Concejo participan, además, el Alcalde y el Tesorero (con rango constitucional).

Las competencias municipales están definidas en la Ley de Base Municipal (1973,1984), la que las faculta para ofrecer los siguientes servicios públicos: "suministro de agua potable, luz, telefonía, gas, transporte, alcantarillado y drenaje, crematorios, mercados, cementerios, guarderías, educación preescolar, bibliotecas y aseo urbano y domiciliario" (12). Sin embargo, se ha interpretado "que la creación y gestión de los servicios públicos municipales es una facultad discrecional" (12) de los Concejos Municipales. En la práctica son pocos los servicios públicos que ofrecen los gobiernos municipales, y en la mayoría de los casos por gestión directa del ayuntamiento, incluyendo los siguientes: el aseo urbano y domiciliario, la administración de mataderos, cementerios y mercados, mantenimiento de calles y caminos vecinales.

Las finanzas municipales están formadas predominantemente por los ingresos propios (tributarios, tasas, contribuciones y otros menores), y en menor grado por las transferencias del Presu-

puesto Nacional. El impuesto sobre las actividades industriales, comerciales y lucrativas es la fuente principal de recursos municipales, y están exentas las actividades agrícolas y aquellas que hubieran sido gravadas por el Gobierno Nacional. El impuesto a la circulación vehicular es el segundo impuesto de importancia. Otros impuestos incluyen al de las construcciones. El estudio de DEMUCA señala que los ingresos municipales fueron de 56,2 millones de balboas en 1996, con un aporte del 69% de los ingresos tributarios, la principal fuente del financiamiento municipal en Panamá (13). El Informe Nacional (6) indica que los ingresos municipales presupuestados para el 2000 representarán un 4% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Asimismo, la Municipalidad de Ciudad Panamá, la de mayor importancia del país, presupuestó un nivel de gasto de 55 millones de balboas en este mismo año (6).

Las transferencias municipales que provienen del presupuesto nacional no presentan condicionalidades, y pueden ser usadas con libertad, razón por la que las municipalidades las emplean en el financiamiento de sus gastos de operación. Para el 2000, el Gobierno Central ha programado transferir únicamente 3 millones de balboas, lo que representa apenas un 6% de los ingresos municipales estimados para este mismo año. La normativa únicamente señala que el Estado deberá otorgar subsidios a los municipios cuando sus ingresos

sean insuficientes para atender sus presupuestos, razón que explica su poca importancia como fuente del financiamiento de las municipalidades.

La Contraloría General de la República ejerce un tutelaje muy fuerte sobre el funcionamiento de las municipalidades. Con ese propósito, en cada municipalidad hay un auditor que depende jerárquicamente de la Contraloría General, y es responsable de aplicar controles previos y *ex-post* en todas las transacciones municipales.

La Asociación de Municipios de Panamá es responsable por la coordinación de los municipios panameños. El principal esfuerzo de la Asociación ha sido negociar en la Asamblea Legislativa para la aprobación de dos impuestos de gestión municipal: sobre inmuebles y el de consumo de bebidas, con el propósito de financiar la inversión municipal. Un estimado de las probables recaudaciones de estos impuestos para 1999 determinó el monto en 75 millones de balboas, lo que significaría en promedio una duplicación de los actuales presupuestos municipales.

Los gobiernos municipales panameños se rigen por principios democráticos, representativos y participativos. La Ley No. 106 sobre Régimen Municipal incorporó los mecanismos de referéndum, iniciativa y plebiscito como mecanismos para propiciar la participación de los ciudadanos en la gestión municipal. Sin embargo, el

CUADRO No. 6
PANAMÁ
INGRESOS MUNICIPALES¹ Y SU ESTRUCTURA
1998-2000

(Millones de balboas)

	1998		1999		2000	
		%		%		%
INGRESOS TOTALES ²	58	100	61	100	80	100
<i>Ingresos Tributarios³</i>	38	66	41	67	40	50
- Activ. Com. & Servicios	23	40	24	39	24	30
- Activ. Industriales	1	2	2	3	2	2
- Otros	14	24	16	26	14	18
<i>Ingresos no Tributarios</i>	20	34	20	33	40	50
- Rentas de Activos	4	7	4	7	22	27
- Transf. Corrientes	2	3	3	5	3	3
- Tasas y Derechos	5	9	4	7	5	6
- Otros	9	15	9	15	11	14

1. Incluye a la Municipalidad de la Ciudad de Panamá.
2. Los ingresos municipales representaron un 3.5% y un 3.2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central durante 1998 y 1999 respectivamente.
3. Los ingresos tributarios municipales representaron a su vez, un 3.5% y un 3.4% de los ingresos tributarios del Gobierno Central en esos mismos años.

Fuente: V. Vega; M. Castellero; y R. Mejía. Informe de Panamá. En: Seminario Internacional Finanzas Nacionales-Finanzas Municipales. DSE/ICAP. Berlín. Setiembre 3-16, 2000.

Informe Nacional señala que “la participación comunitaria en muchas municipalidades es inexistente, pues disponen sus acciones, no a partir de demandas comunales, sino como respuestas a señales o imposiciones que vienen de las instituciones o agrupaciones políticas” (6). A pesar de ello, el estudio de DEMUCA reconoce la importancia de la institución municipal como el gobierno que representa sus aspiraciones e intereses, y que el debate sobre la importancia que tiene la descentralización y la autonomía municipal, constituye uno de los temas centrales en la agenda política de Panamá (11).

REPÚBLICA DOMINICANA

El régimen municipal de la República Dominicana está formado por 116 municipalidades que se localizan en el Distrito Nacional de Santo Domingo (la capital del país), en las 29 cabeceras municipales y en 86 municipios. Además, la legislación municipal reconoce la organización y funcionamiento de 56 Juntas Municipales en unidades menores e interiores al municipio, llamadas Distritos Municipales. La Constitución Política y la normativa de las Leyes # 3455 (Ley de Organización Municipal) y Ley No. 3456 (Ley de Organización del Distrito Nacional), le confiere las siguientes características al régimen municipal: primero, el autogobierno en base al voto popular; segundo, el ejercicio de las competencias pro-

pias y delegadas; administrar sus propios recursos, aún cuando éstos son minoritarios en el financiamiento municipal, así como las rentas transferidas del Presupuesto Nacional. Una limitante importante en el funcionamiento municipal, lo constituye el poder de veto sobre los arbitrios municipales que la Constitución le autoriza al Presidente de la República (7).

En la práctica, los ayuntamientos ofrecen servicios en las siguientes áreas: registro civil, cementerios, recogida de basura y limpieza de calles, parques, mataderos y galleras, mercados, construcción de obras públicas, reparación de calles, arrendamiento y limpieza de solares, servicio de ambulancia, otorgamiento de licencias para construcción, instalación de letreros y espectáculos públicos, así como registro de animales. Servicios menos frecuentes en la prestación municipal, incluyen los siguientes: regulación y prestación del servicio de transporte de agua potable y alcantarillado, planificación y regulación urbana, apoyos a la educación, protección del patrimonio local, saneamiento ambiental, ornato, turismo, deporte y recreación y policía municipal.

El nivel de actividad municipal que corresponde a la prestación de dichas competencias, fue estimado en un gasto municipal que representó un 4,3% del gasto del Gobierno Central en 1999. El financiamiento municipal está normado por una legislación dispersa que define una base tributaria de 69 tri-

butos locales, y las transferencias municipales provenientes del Presupuesto Nacional. A su vez, la estructura de este financiamiento está determinada en lo principal por las transferencias que aportan el 86% del total de los ingresos municipales (RD\$ 1.624 millones), y el resto corresponde a los ingresos propios municipales (impuestos, 3%; tasas, 6%; y otros ingresos menores, 3%) por un monto de RD\$ 371 millones. El Informe Nacional señala que la transferencia municipal, la principal fuente del financiamiento municipal, fue aprobada por la Ley No. 17 (1997), y se establece que:

“se destina a favor de todos los ayuntamientos del país, el 4% del monto de la Ley de Gastos Públicos, correspondiente a los ingresos de orden interno, incluyendo los adicionales y los recargos” (7).

La República Dominicana inició su proceso de reformas estructurales y de modernización del Estado a principio de los noventas; sin embargo, la descentralización de competencias del Poder Ejecutivo y el desarrollo municipal son temas aún pendientes. El estudio de DEMUCA señala que el modelo político del Estado dominicano, el que se ha caracterizado por ser un régimen presidencialista excesivamente centralizado en el Gobierno Central, ha limitado dichos esfuerzos de descentralización. El informe señala que los gobiernos municipales “no son más que eslabones inferiores de una jerarquía de

poder que tiene como centro al Ejecutivo”(14).

La participación comunitaria es muy limitada, ya que no se cuenta con mecanismos municipales que garanticen una relación permanente y sistemática de participación de los vecinos en las decisiones municipales. Ello se refleja en las opiniones de los ciudadanos en relación con su ayuntamiento, las que fueron objeto de una encuesta reciente (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Gallup, GD, Liga Municipal Dominicana, LMD). Los resultados de esta encuesta mostraron que un 51% de la población “percibe que los ayuntamientos contribuyen en nada o muy poco en las soluciones de sus comunidades”; mientras que un 46% tiene la expectativa que ello le corresponde al Gobierno Central. Las instancias de participación comunitaria promovidas recientemente, son las siguientes:

- Juntas de Vecinos (en los barrios).
- Concejos Comunitarios Municipales (en apoyo a los ayuntamientos).
- Patronatos o Voluntarios (en apoyo a los servicios de bomberos).
- Concejos de Desarrollo Municipal (para coordinar el desarrollo municipal).
- Minicabildos (coordinación de acciones locales por parte de los regidores; el más

exitoso responde a los Comités Organizadores de Fiestas Patronales).

Acciones muy recientes en apoyo a la descentralización del Estado y fortalecimiento de los municipios dominicanos, y mencionados en el Informe Nacional (7), se definen a continuación:

- Compromiso del Poder Ejecutivo para incrementar las transferencias municipales provenientes del Presupuesto Nacional de un 4% a un 7% a partir del 2001.
- Apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para implantar un sistema de gestión e información financiera en el Municipio de Santo Domingo.
- Formulación de un Proyecto de Ley bajo la responsabilidad de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado para lograr los siguientes objetivos.
 - Definir al municipio como la entidad territorial básica de la división político administrativa del Estado.
 - Establecer reglas para la creación de municipios nuevos, definir sus órganos de poder municipal y competencias locales y la carrera administrativa municipal.
 - Establecer los regímenes de “control fiscal” y de “planificación municipal”.

- Definir el régimen tributario, de tasas y contribuciones, así como de activos propios del patrimonio local.

- Aprobar un régimen ampliado de transferencias municipales provenientes del Presupuesto Nacional, en un 20% de los “ingresos fiscales internos”, el que debe ser compatible con las competencias locales que serán asumidas por los municipios en el 2010.

- Establecer mecanismos de participación ciudadana asociados al municipio.

No hay duda que esta propuesta de descentralización presentada por la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, ha puesto en el tapete de la agenda política de la República Dominicana, el tema de la descentralización y el fortalecimiento municipal (7).

Orientaciones para enfrentar los retos de la descentralización durante los albores del nuevo siglo

Basado en la caracterización del proceso de la descentralización que ha empezado a tomar forma en los diferentes países de la Región, y tomando como referencia el municipio de la República Federal de Ale-

mania que se describe en el Anexo, esta sección propone un conjunto de orientaciones para enfrentar los retos que entraña la profundización del proceso de descentralización, que la Región debe enfrentar en el primer decenio del nuevo siglo.

Orientaciones en el área de las competencias propias de los municipios

En el caso de la municipalidad de un país descentralizado como Alemania, la Constitución incorpora las bases del autogobierno local en consideración al principio de subsidiariedad. En particular, se establece que “deberá garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa, la que abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera”. Esta autonomía significa que las municipalidades podrán desarrollar aquellas prestaciones públicas para las cuales cuenten con la capacidad necesaria para ejecutarlas, lo que se interpreta como el principio de subsidiariedad que permite que los servicios públicos se ofrezcan por el nivel más cercano a los ciudadanos.

En la práctica, este principio justifica un espacio de actuación municipal, que le permite ejecutar

como parte de sus competencias propias, servicios tan importantes para la ciudadanía como la educación primaria, la administración de hospitales, así como servicios que son muy cercanos a los ciudadanos como el transporte público y los abastecimientos de agua, y electricidad. Como resultado de ello, la mayor actividad municipal se manifiesta por un elevado porcentaje del gasto municipal, así como una intensa participación de los vecinos del municipio en las decisiones locales que determinan la gestión de servicios públicos. Su aplicación en la experiencia municipal de la Región, tal como se ha planteado en la reforma hondureña, presupone una revisión de la Constitución para incorporar este principio de subsidiariedad en la definición del espacio de actuación y competencias de los gobiernos municipales.

Orientaciones en el campo del financiamiento propio de los municipios

La Constitución alemana establece que la autonomía municipal debe incorporar su propia capacidad para levantar recursos que fundamenten su actuación en el campo de las competencias propias. En particular, se establece “la garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera”, con lo que los municipios cuentan con un amplio margen de potestades, que se expresan en las leyes estatales para garantizar la autonomía financiera municipal.

Una segunda característica del modelo descentralizado alemán, lo constituye el financiamiento complementario que reciben los municipios por medio de las transferencias del Presupuesto Nacional, bajo el principio de solidaridad o de descentralización. Bajo este enfoque la Federación y los Estados de la Federación (Länders), administran fondos provenientes de los impuestos globales que se distribuyen con fines redistributivos. Este esquema permite reasignar fondos en dos dimensiones: primero, la asignación horizontal que redistribuye ingresos tributarios de estados ricos a estados de menor capacidad económica, por ejemplo, transferencias del Estado de Baviera de altos ingresos a Sajonia, un estado de menor ingreso; y segundo, una asignación vertical que permite redistribuir recursos tributarios de la Federación y los Estados (provenientes del Impuesto sobre la Renta y el Impuesto del Valor Agregado), hacia los municipios y distritos municipales pobres y de menor fuerza impositiva del país. De esta forma los ingresos propios de las municipalidades (inmobiliario, industrial y tasas), son complementados con transferencias intergubernamentales para el caso de los municipios que están bajo la media de fuerza tributaria; mientras que los municipios sobre la media deben transferir recursos.

No hay duda que la aplicación de la solidaridad y la subsidiariedad como los fundamentos para la definición de un modelo político de Estado descentralizado, permiten

plantear la descentralización como una forma de organización territorial, que facilita un acercamiento de la gestión de servicios públicos a los ciudadanos, y que permite no solo su participación en las decisiones, sino también el control ciudadano, que es vital para lograr una mayor efectividad de la administración pública en la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Un replanteamiento del proceso de descentralización en los países de la Región, permitiría darle una perspectiva de mayor profundidad a las reformas en proceso, y promovería un ejercicio democrático más amplio, al abrir nuevas posibilidades de participación ciudadana a través de un gobierno local más efectivo.

Orientaciones en el campo de las empresas municipales como instrumento para mejorar su eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales

El modelo de organización municipal alemán emplea “empresas de propiedad municipal” gestionadas en el marco del derecho privado como uno de los principales instrumentos de gestión local. En ese contexto, las empresas de gestión local administran a nivel de región y sub-región, hospitales y plantas de tratamiento de desechos sólidos, lo que les permite superar las limitaciones de tamaño económico de los municipios y operar con escalas económicas eficientes

en la prestación de estos servicios. La experiencia de emplear estas empresas de gestión bajo la figura de sociedades anónimas, ha generado un proceso de pseudo-privatización muy importante en el desarrollo de los municipios, y que le ha permitido al Estado asumir responsabilidades en materia de servicios bajo patrones de organización privada, en procura de una mayor eficiencia de la gestión pública. La información *in-situ*, aportada por entrevistas a alcaldes, permitió determinar que el buen funcionamiento de estas organizaciones, requiere de la aplicación de auditorías en proceso y controles *ex-post* por parte de las instancias contraloras. La aplicación de este instrumento organizativo permitirá crear un espacio de actuación municipal, en el que la gestión eficiente de servicios locales podrá ser aproximada con una mayor rigurosidad.

La participación ciudadana como soporte del proceso de descentralización

En la argumentación planteada por Cardona de que la descentralización ha sido promovida, para profundizar el régimen de democracia y reconstrucción de los sistemas políticos de la Región, es que parece necesario crear mecanismos de participación ciudadana al interior del gobierno municipal. Al respecto, conviene destacar los resultados de un estudio realizado

por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y basado en seis investigaciones nacionales de la región centroamericana, el que permitió determinar que las comunidades se relacionan con sus gobiernos municipales considerando las siguientes motivaciones (8):

- Voluntad de concertar intereses contradictorios sobre la prestación de servicios públicos municipales.
- Cambios en la prestación de servicios municipales tradicionales frente a demandas ciudadanas.
- Prestación de servicios municipales no tradicionales frente a demandas ciudadanas.
- Voluntad de defender el patrimonio local y la sobrevivencia de la comunidad residente en el municipio.
- Utilización de mecanismos existentes de participación y de rendición de cuentas en los municipios.
- Potenciación de la participación cuando los movimientos ciudadanos llegan al gobierno local.
- Descentralización de servicios públicos tradicionalmente prestados por el Gobierno Central.
- Modernización de la capacidad de gestión municipal.

- Pequeñas obras que acercan la alcaldía a la población.
- Disposición de crear un nuevo municipio.

Las reformas futuras de la descentralización deberán tomar nota de esta situación, en el tanto la participación ciudadana sea un referente básico en los esfuerzos por modernizar y fortalecer a la institución municipal. Esta posición es consecuente con los hallaz-

gos de Seligson (8), quien realizó un estudio de opinión para identificar las percepciones de la población centroamericana sobre el gobierno municipal. Los resultados mostraron que hay una aceptación de que el gobierno municipal es más eficaz que el nacional para atender las necesidades locales; así como que es necesario descentralizar una mayor cantidad de servicios públicos del Gobierno Nacional hacia las municipalidades

◇

Referencias

1. Escobar, F. M., H. Salguero y P. I. Mejicanos. *Informe de Guatemala*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 2 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
2. Murillo, J. N., y E. A. Arias. *Informe de El Salvador*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
3. Ayala, R. N., y J.J. Aguilar. *Informe de Honduras*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
4. Ramírez, O., N. Moncada y R. Aguirre. *Informe de Nicaragua*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
5. Aguilar, J.; R. Sancho; y O. Murillo. *Informe de Costa Rica*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
6. Mejía, R.; V. Vega.; y M. Castillero. *Informe de Panamá*. Documento preparado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
7. Santos, D.; R. V. Ventura; y J. Sánchez. *Informe de República Dominicana*. Documento pre-

- parado para el Seminario Internacional Finanzas Nacionales – Finanzas Municipales, celebrado en Alemania del 1 al 16 de setiembre del 2000, por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la coordinación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
8. *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 1999*. Proyecto Estado de la Región. San José, Costa Rica. Primera Edición, 1999.
 9. Cardona, R., *Descentralización y Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana: Situación y Perspectivas hacia el siglo XXI*", en *Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica. DEMUCA, 1998.
 10. Seligson, M. *Central American View their Local Governments. A report to the United States Agency for International Development, 1994*. Citado por el Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 1999. *Op. cit.*
 11. Fundación DEMUCA. *Situación del municipalismo en Centroamérica: un balance regional*. San José, Costa Rica: DEMUCA, 2000. p. 98.
 12. Fundación DEMUCA. *Descentralización y Marco Competen-*
 - cial de los Gobiernos Locales en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica: DEMUCA. p. 107.
 13. Fundación DEMUCA. *Las Finanzas y la Gestión Financiera Municipal en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica. DEMUCA, 1998.
 14. Fundación DEMUCA. *Organización y Funcionamiento Municipal en Centroamérica y República Dominicana (Análisis de Situación)*. San José, Costa Rica. DEMUCA, 1998.
 15. D. Haschke, *La Administración Municipal en Alemania*. En *Informaciones de la República Federal de Alemania. Textos Legales. Régimen Local y Ley de Régimen Local del Estado Libre de Baviera*. BONN: INTER NATIONES, 1997.
 16. *Ley Fundamental para la República Federal de Alemania*. Bonn. Gobierno Federal. Departamento de Prensa e Información, 1995.
 17. Castillo, J. D. *Reformas al Régimen Municipal de Honduras: Propuestas del Sector Municipal*. En *Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica. Programa de Desarrollo Municipal en Centroamérica, DEMUCA, 1998.

ANEXO

SINOPSIS DE LA MUNICIPALIDAD DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Los Fundamentos Políticos de los Gobiernos Municipales

La República Federal Alemana es una federación de Estados o *Länders*. Su Ley Fundamental (1949) así como las Constituciones de los Estados Federados otorgan el derecho a las ciudades, municipios y comarcas para *“organizar y administrar por sí mismos los asuntos de la comunidad local”* como una expresión de *“la realidad democrática y componente irrenunciable del sistema de libertades”*. Estos derechos se manifiestan por medio de potestades propias de los gobiernos locales que permiten una distribución descentralizada del poder dentro del Estado alemán. Subyacente en esta concepción del modelo de Estado alemán está el principio de subsidiariedad, el que *“obliga al Estado a asistir a las entidades territoriales inferiores, a saber, los Estados Federados, las comarcas y los municipios, pero al mismo tiempo le prohíbe intervenir en sus funciones si pueden desempeñarlas por sí mismas”*.

Los gobiernos locales están constituidos por las comarcas, las ciudades no adscritas a las comarcas, las ciudades y los municipios. Las comarcas y ciudades no adscritas a comarcas desempeñan funciones especiales, constituyen *per-se* corporaciones territoriales y mancomunidades municipales que operan como autoridades administrativas estatales inferiores. La distribución de funciones locales se rige bajo el principio de subsidiariedad, en el sentido de que *“las prestaciones supramunicipales que no pueden ser realizadas por los municipios, han de ser asumidas básicamente por las Comarcas”*.

Las Comarcas son entes supramunicipales con estructuras similares a las de los municipios. La diputación comarcal es su órgano de representación popular y electo por la población de la Comarca. En materia de servicios públicos, solo puede ofrecerlos si las ciudades y municipios no estuvieran en condición de realizarlos por sí mismos; y en lo fundamental incluye aquellos que desbordan las capacidades de las ciudades y municipios. Este es el caso de las plantas de tratamiento de residuos cuya capacidad técnica y económica, generalmente desborda la capacidad de municipios y ciudades de pequeño tamaño.

En una federación como la de la República Federal Alemana, los municipios constituyen el nivel inferior de la estructura estatal, por debajo de la Federación y los Estados Federados, cada uno de los cuales está representado y legitimados por sus propios órganos de representación popular. Sin embargo, desde una perspectiva jurídica las ciudades, los municipios y las Comarcas son parte integral de los Estados y su organización, competencias, derechos y obligaciones están regulados en las leyes de régimen local del respectivo Estado Federado.

Los regímenes de gobiernos municipales

Los Estados Federados (Lander) tienen sus propias leyes de régimen local, las que definen el marco jurídico de normas que regulan la organización y funcionamiento de las entidades locales. Se distinguen cuatro regímenes locales, cuyos sistemas institucionales y orgánicos presentan diferencias importantes: de magistratura, de alcaldía, de consejo del Norte de Alemania, y de consejo del Sur de Alemania. Este último se considera el modelo municipal de mayor desarrollo político e institucional de la República Federal de Alemania.

Régimen de Magistratura: se caracteriza por presentar un Concejo Municipal y una Magistratura bajo la dirección del Alcalde, con una división de competencias entre ambos órganos definida por ley. El órgano supremo del municipio es la Asamblea o Concejo, el que funciona como órgano de representación del municipio, y es elegido por los vecinos. De su seno se elige al Presidente del Concejo y su competencia se extiende a todos los asuntos locales, en tanto no le hayan sido atribuidos por ley a la Magistratura que constituye el poder ejecutivo del municipio.

La Magistratura está dirigida por el Alcalde de elección popular y la forman miembros de carrera y honorarios. Es la autoridad administrativa colegiada del municipio; sin embargo, depende del Concejo y tiene la responsabilidad de ejecutar sus acuerdos en materia de administración municipal. El Alcalde no puede ser presidente del Concejo Municipal.

Régimen de Alcaldía: se caracteriza porque el Alcalde es presidente del Concejo Municipal, y a la vez es el jefe de la administración municipal. En su forma original, el Alcalde era electo por el Concejo Municipal; sin embargo, en una reforma reciente se aprobó su elección directa por los vecinos del municipio.

Este régimen prevé que para las municipalidades con poblaciones mayores a los 15.000 habitantes, una variante denominada "la comisión de gobierno" constituida por el Alcalde y los tenientes de Alcalde (de

carrera u honorarios), la que tiene la responsabilidad de elaborar los acuerdos del Concejo relativos a planes presupuestarios, ordenanzas, asuntos de personal, planificación financiera, planes urbanísticos, reformas y ensanches, etc, incluyendo los acuerdos de urgencia. Se considera que con la adopción de la Comisión de gobierno, este régimen se aproxima al Régimen de Magistratura.

El Régimen de Concejo Municipal del Norte: El elemento distintivo de este Régimen es la doble dirección de la administración municipal, que se expresa por la división de las funciones de dirección a nivel local entre el Alcalde y el Director Municipal. Esta situación ha generado problemas de transparencia de la gestión municipal ante los vecinos, lo que motivó recientemente reformas en Renania-Westfalia, las que se empezaron a aplicar en 1999.

El Alcalde es el presidente del Concejo que recibe el nombre de "pleno del ayuntamiento" en las ciudades o "*junta vecinal*" en otras poblaciones y es elegido de entre sus miembros. El Alcalde trabaja a "título honorario" y percibe una indemnización o prestación compensatoria por su trabajo. Como presidente del Concejo le corresponde las funciones propias de dirección de las sesiones del pleno o junta y la ejecución de acuerdos contra la gestión administrativa, contra el director y fiscalización de dicha gestión.

El director es el jefe de la administración municipal y ejerce su cargo con dedicación exclusiva. Le corresponde la dirección de la administración municipal por delegación del pleno o junta, lo que incluye, la distribución de las actuaciones, la regulación de los asuntos de personal, la representación del municipio en asuntos legales y administrativos, y el desempeño de las demás funciones atribuidas por ley. Existe una variante de este régimen local y que considera el "comité administrativo", órgano formado por miembros del pleno o junta y presidido por el Alcalde y el jefe de la administración (sin voto). Este comité desempeña funciones directivas respecto a la administración municipal.

Una importante reforma de este régimen se aprobó en 1999 para suprimir la denominada "doble dirección" y la elección directa del alcalde, lo que permitirá resolver los problemas de coordinación que eran comunes en este modelo municipal. Con este ajuste, el Alcalde será un funcionario de tiempo completo y actuará como el máximo representante del municipio y jefe de los servicios administrativos.

El Régimen de Concejo Municipal del Sur: Este modelo es típico de los Estados Federados del sur y este de Alemania, y constituye el régimen de mayor desarrollo político, siendo su rasgo relevante la fuerte posición del Alcalde. La alcaldía es el principal órgano del municipio junto con el Con-

cejo y acumula las principales funciones directivas relevantes, a saber: preside el Concejo con derecho a voto, ejerce la jefatura de la administración y ejerce la representación legal del municipio.

El órgano deliberante es el Concejo, compuesto por los concejales y el Alcalde todos ellos de elección popular. Los concejales ejercen sus funciones "a título honorario" y no están vinculados con mandatos de sus electores. Su competencia cubre todos los asuntos municipales en tanto no estén asignados al Alcalde por mandato legal.

El Alcalde es elegido directamente por los vecinos, condición que le permite reforzar con el concepto de "voluntad popular" sus criterios en materia de política municipal. Aparte de sus competencias propias, el Alcalde también es competente para la ejecución por delegación de asuntos que le pueda atribuir el Concejo. El sistema electoral local asociado permite en este régimen, que los electores puedan disponer de varios votos, tantos como mandatos hayan de cubrirse y pueden combinar candidatos de distintas listas. Esta posibilidad de acumular y combinar candidaturas, y de elegir directamente al alcalde, le brinda al elector la posibilidad de ejercer una mayor influencia en la composición partidaria de los principales órganos del municipio. En la práctica permite la elección de alcaldes independientes que no están adscritos a los partidos tradicionales.

Las competencias municipales

Por principio, las municipalidades desempeñan funciones públicas que por lo general se van modificando en función de imperativos sociales y económicos mediante decisiones de carácter político. Estas competencias pueden categorizarse como propias y atribuidas.

Competencias Propias. Por norma general se refieren a los asuntos que son propios de los municipios y que se ejercen en régimen de autonomía, y en un marco apropiado de coordinación con las demás administraciones públicas. Se distinguen aquellas competencias propias necesarias establecidas por la legislación estatal y federal, de otras que tienen un carácter discrecional.

Un listado no exhaustivo de las competencias propias incluye a las siguientes:

- Planificación del territorio municipal con el fin de gestionar la distribución y uso del suelo, la localización de servicios, las edificaciones, la urbanización y la ordenación de parques y jardines (arbolado), así

como coordinar sistemáticamente las obras públicas y privadas; mediante el uso de los siguientes instrumentos: planes de ordenación y urbanización, licencias de obras, política del suelo incluyendo procedimientos y de ordenación y expropiación y las inversiones públicas.

- Suministro de agua, electricidad, calefacción a distancia y gas a los ciudadanos.
- Alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y servicio de recogida y tratamiento de residuos.
- Pavimentación y mantenimiento de vías públicas urbanas, caminos, etc., y la gestión de parques y jardines, cementerios y servicios funerarios.
- Construcción y funcionamiento de instalaciones deportivas y servicios sociales propios.
- Actividades culturales y educativas, incluyendo la construcción o mantenimiento de instalaciones culturales y educativas propias, y el fomento de instalaciones equivalentes privadas.
- Construcción y funcionamiento de hospitales y residencias de ancianos.
- Transporte público de viajeros.
- Construcción y mantenimiento de centros escolares.
- Servicios de bomberos.
- Fomento económico a escala municipal.

Competencias Atribuidas por Delegación. Considera las siguientes áreas de actuación:

- Seguridad general.
- Nacionalidad, padrón, expedición de pasaportes.
- Registro civil y estado civil (expedición de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción de las personas).
- Actividades industriales.
- Obras públicas.
- Salud pública y servicios veterinarios.
- Tráfico rodado.

- Matriculación de vehículos e impuestos de circulación.
- Régimen hidráulico y aprovechamiento del suelo.
- Administración de los procesos de elecciones generales (federales) y regionales (a los Parlamentos de los Estados Federados).
- Asuntos sociales y atención a la juventud.
- Protección y conservación de monumentos.
- Servicios estadísticos.
- Silvicultura y pesca.

El ejercicio de estas funciones delegadas comprende aspectos relacionados con el control de legalidad (inspección jurídica), y el control de oportunidad (inspección técnica), lo que implica la facultad de dar instrucciones a los ciudadanos.

Las finanzas locales

Las fuentes del financiamiento que permiten el funcionamiento de los gobiernos municipales son muy diversas e incluyen a las siguientes: tasas, contribuciones especiales, impuestos, transferencias intergubernamentales, ingresos derivados de la enajenación de terrenos urbanizables, los ingresos procedentes de activos propios y el endeudamiento.

Tasas: constituyen cargos de uso que pagan los residentes por los servicios municipales ofrecidos por la corporación municipal, incluyendo el uso de instalaciones. Ejemplos de tasas son las siguientes: por el uso de las piscinas municipales (tasa de utilización), por el trámite de un pasaporte (tasa administrativa).

Contribuciones especiales: ingresos percibidos por la ejecución de obras y mejoras de los servicios, las que deben ser pagadas por los residentes que sean beneficiados directa o indirectamente por el servicio municipal.

Impuestos: incluye la contribución industrial, la territorial, un porcentaje sobre el impuesto de la renta y uno sobre la circulación de vehículos de motor.

Transferencias intergubernamentales: el Estado Federado transfiere a sus gobiernos locales asignaciones estatales como parte de un programa denominado "ajuste financiero local". Estas partidas tienen el propósito de

mejorar la situación financiera general de los municipios, y resolver disparidades excesivas en cuanto a capacidad contributiva, a fin de que los municipios de menor ingreso puedan cubrir el financiamiento de los servicios públicos locales.

Ingresos de derecho privado: corresponden a los ingresos, rentas o intereses que se derivan del uso de los activos propios del municipio.

Endeudamiento: los gobiernos locales están autorizados para endeudarse siempre y cuando los recursos respectivos sean empleados en inversiones o medidas de fomento de la actividad inversora. Su uso es autorizado siempre y cuando no exista otro mecanismo de financiamiento local.

La Rectoría del Sector Salud de Costa Rica

Hernán Solano*

REVISAS EN EL MARCO DE CONSOLIDACIÓN DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SECTOR SALUD, EL COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN RECTORA DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, MINSA, ANALIZANDO LAS LIMITACIONES Y RETOS EN LA INTRODUCCIÓN DE MODIFICACIONES INSTITUCIONALES, COMO CONDUCTORA DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA SALUD.

Introducción

La Rectoría del Sector Salud puede definirse como el mandato político dado al Ministerio de Salud Pública, MINSA, para la dirección, conducción, vigilancia, regulación e investigación del desarrollo de la salud y de los servicios de atención de la salud. Para el cumplimiento de este mandato, la legislación vigente deposita en el MINSA la responsabilidad por la definición de la política nacional de salud, así como por la organización y coordinación de los servicios de salud del país.

Pese a la existencia de este mandato legal, una parte muy considerable de los recursos humanos, financieros y materiales del MINSA, han sido destinados tradicionalmente a la prestación directa de

servicios de salud pública, con una marcada orientación hacia la salud preventiva (PNUD, CONARE, Defensoría de los Habitantes, mayo de 1995; pp.10-11). Esto se hizo particularmente notorio durante la década de los setentas, cuando en el marco de los primeros planes nacionales de salud, se acordó que el MINSA asumiera la prestación de los servicios de salud preventiva, mientras que la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS, se concentrara en la medicina curativa. Tal acuerdo adquirió carácter legal mediante la promulgación de la Ley No. 5349 del 24 de setiembre de 1973, que en su Artículo 6 señaló que la atención de las acciones de salud en materia de medicina preventiva no reservadas por ley a la Caja, serían de responsabilidad exclusiva del MINSA.

En el transcurso de esta década, la inversión en salud realizada por el Estado costarricense,

* Gerente, Contraloría General de la República de Costa Rica.

permitió la consolidación de los programas de salud preventiva, lo que ayudó al logro de índices de salud similares a los de países desarrollados, pese a niveles de ingreso promedio muy inferiores a éstos.

La crisis económica de inicios de la década de los ochentas, dio como resultado que el Estado redujera su inversión en salud. Los programas de salud preventiva del MINSA sufrieron un grave debilitamiento, debido a que su gasto, que equivalía en 1976 a un 33,7% del gasto total del sector salud, y pasó a representar un 11,4% del total en 1990 (Miranda, 1994; p. 232).

Dentro de este contexto, los foros más importantes sobre salud, realizados en la década de los ochentas, abrieron un espacio de discusión sobre el papel que le corresponde al MINSA en el desarrollo de los servicios de salud.¹

1. En el Seminario sobre Servicios Ambulatorios de la CCSS, realizado en 1983, se identificaron algunos problemas que tenían incidencia directa sobre los servicios de atención de la salud que brindaba el MINSA, tales como: escaso conocimiento de las necesidades de la población demandante, débil sistema de control integrado de gestión y sistema de control de calidad, falta de continuidad de la atención, etc. Véase el detalle de los problemas más relevantes identificados en dicho seminario, en *Propuesta de readecuación del modelo de atención*. Unidad Preparatoria de Proyectos, San José, mayo de 1993-b, p. 116.

A principios de la década de los noventas, la Comisión constituida para evaluar la situación del Sector Salud, en su inventario de los problemas más relevantes del sector, señaló, entre otros aspectos, los siguientes:

- Se carece de una instancia de planeamiento integral, control y evaluación que, desde una perspectiva sectorial, indicara su subsecuente desagregación institucional.
- A pesar de que la legislación prevé que el MINSA asuma una función rectora en el Sector, ello no ha sido posible debido a varias razones, entre las que se tiene que la legislación carece de un enfoque integral de la salud, diferenciando los ámbitos de acción del Ministerio (promoción y prevención) y de la CCSS (asistencia y rehabilitación).
- El ministro del ramo no cuenta con los instrumentos para la coordinación sectorial, para su participación en las decisiones de las instituciones autónomas (CCSS e Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados), que integran el Sector, ni para la planificación, asignación y control del financiamiento sectorial (Unidad Preparatoria de Proyectos, mayo de 1993 - a; p.10).

La necesidad de fortalecer el papel del MINSA como rector de la salud en Costa Rica, pasa a formar

parte de las prioridades en salud, asumidas por las autoridades de los dos partidos políticos mayoritarios y se incorpora en el Programa de Reforma del Sector.

El fortalecimiento de la función rectora del MINSA, debe entenderse íntimamente ligado a la readecuación del modelo de atención en salud, aspecto que igualmente fue abordado en los foros de salud de la década de los ochentas, y en el diagnóstico de la Comisión Evaluadora del Sector Salud, así como incorporado en la reforma del Sector Salud. El modelo readecuado de atención propone un cambio sustancial en el enfoque de atención, ya que se fundamenta en un enfoque biosicosocial, integral y continuo de la atención de la salud, en contraposición con el modelo tradicional de orientación biológica, que enfatiza en la curación de la enfermedad, más que en la prevención y atención de la salud. Además, en la práctica existía una separación bastante marcada entre los servicios de salud brindados por el MINSA (orientados a las labores de promoción y prevención), y la CCSS (orientación asistencialista y de rehabilitación), lo que dificultaba una prestación integral y continua del servicio.

En el marco de la reforma del Sector y a fin de superar esta dicotomía preventivo-asistencial, al MINSA le corresponde la rectoría sectorial, mientras que la CCSS asume la atención integral de la salud de las personas.

Para la ejecución de la reforma del Sector Salud, se obtiene financiamiento de organismos internacionales, entre ellos, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, con el que se suscriben y aprueban mediante Ley, los Contratos de Préstamo Nos. 711 OC/CR y 712 OC/CR, que otorgan, entre otros recursos, US\$4.170.000 (más US\$624.000 de contrapartida nacional), para la reestructuración del MINSA, la que comprende actividades de consultoría y capacitación con el fin de:

- Revisar y adecuar el perfil funcional y la estructura organizativa del Ministerio de Salud, según su misión de ente rector.
- Capacitar los recursos humanos necesarios para hacer efectiva la acción del Ministerio como ente rector del Sector.
- Instalar un sistema de información (Asamblea Legislativa, Ley No. 7374, 3 de diciembre de 1993).

Por lo tanto, como parte del proceso de readecuación del modelo de atención de la salud, y de conformidad con lo establecido en los Artículos 7 y 8 y en el Transitorio Único de la Ley No. 7374, antes citada, se autorizó trasladar, del MINSA a la CCSS, los servicios asistenciales y preventivos de la salud, para lo que igualmente se autorizó el traslado de los programas y personal del MINSA

dedicados a brindar estos servicios. El Artículo 7 de la citada Ley No. 7374 derogó expresamente el Artículo 6 de la Ley No. 5349 y de esta forma, a partir de 1996, el MINSA comenzó a transferir a la CCSS, los servicios comprendidos en los siguientes programas:

- Atención Primaria.
- Ampliado de Inmunizaciones.
- Cáncer.
- Tuberculosis.
- Dermatología Sanitaria (lepra).
- Odontología Sanitaria.
- Control de Enfermedades de Transmisión Sexual.

Por su parte, el MINSA decidió reestructurar los siguientes programas, por considerarlos de gran importancia estratégica y política:

- Promoción y Protección de la Salud.
- Protección y Mejoramiento del Ambiente Humano.
- Nutrición y Desarrollo Infantil (Centros Infantiles).

El MINSA ha señalado que los modelos de organización de esos tres programas se diseñaron con el objeto de adecuarlos a su papel rector, de manera que la nutrición, el ambiente y la promoción de la salud pasaran a ser temas de rectoría, pero que el Ministerio continuaría

con el manejo operativo de esos programas, para transferirlos cuando se identificaran u organizaran las instituciones que habrán de asumirlos y que, por lo tanto, solo hasta ese momento el MINSA será una institución entera y exclusivamente rectora (Ministerio de Salud, febrero de 1998; pp.8-9).

Al igual que los demás componentes de la reforma, el modelo de rectoría se inspira en los principios de universalidad, solidaridad en el financiamiento, integralidad en la prestación de los servicios a las personas y equidad en el acceso a tales servicios. La rectoría se operacionaliza alrededor de las siguientes funciones estratégicas:

- *Dirección y conducción de la salud.* Por medio de ella, el MINSA promueve y establece políticas de salud y armoniza, evalúa y da seguimiento a los planes y programas de las instituciones del sector. Su objetivo es estimular la producción social de la salud, por medio de la movilización social, y la capacidad de respuesta colectiva de los actores sociales.
- *Regulación del desarrollo de la salud.* Mediante esta función, el MINSA establece las estrategias y la normativa que gobierna los procesos de producción social de la salud para contribuir a la calidad, seguridad, oportunidad y eficiencia de los procesos y resultados. Para eso se formulan, divulgan y promocionan el conjunto de

normas, procedimientos e indicadores jurídicos, administrativos y técnicos; se realiza el control y evaluación de estructura, procesos y resultados de los servicios de salud (públicos o privados), en áreas de importancia estratégica; se lleva el registro de equipos, materiales, suministros y recursos tecnológicos en salud; y el control y evaluación de actividades destinadas a la producción u oferta de ciertos servicios o productos, que afecten directa o indirectamente la salud de la población.

- *Vigilancia.* Se miden las fortalezas y debilidades del nivel de salud de la población, mediante el análisis, monitoreo y control integral de los factores determinantes de la situación actual de la salud, y predictivos de posibles escenarios futuros.
- *Investigación científica y desarrollo tecnológico.* Se promueve y regula el desarrollo y aplicación de la ciencia, la innovación tecnológica y la investigación científica en la producción de la salud. Como medios para dichos objetivos, promueve, establece y aplica políticas y prioridades en investigación científica e innovación tecnológica, establece y organiza sistemas de información sobre investigaciones y redes de información sobre

investigadores, y promueve el desarrollo del recurso humano en investigación en salud.

Rectoría de la producción social de la salud: consenso entre las fuerzas políticas más importantes del país

Un aspecto de fundamental incidencia dentro de la evolución del Proyecto de Rectoría del MINSA, lo ha sido el hecho de que ha formado parte de la agenda nacional de desarrollo, durante el transcurso de toda la presente década. La concepción de que el MINSA debe cumplir un papel de rector de la producción social de la salud en Costa Rica, tomó un fuerte impulso dentro del marco de la Reforma del Estado costarricense y del Programa de Ajuste Estructural III, PAE III, negociado durante la Administración Calderón Fournier (1990-1994), lo que llevó a que durante esos años se realizara un esfuerzo de índole político y técnico, que finalmente dio sus resultados con la promulgación de la citada Ley No. 7374, que inyectó recursos para la puesta en práctica de un proceso, que diera como resultado la transformación del MINSA en el ente rector del Sistema Nacional de Salud.

Al asumir funciones la Administración Figueres Olsen (1994-1998), se tomó la decisión de continuar impulsando la transformación del MINSA, por lo que las políticas

correspondientes fueron incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo, y siguieron formando parte de las prioridades ministeriales y sectoriales.

De igual manera, el Programa de Gobierno de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), contempla el fortalecimiento de la rectoría del MINSA, en las cuatro funciones estratégicas ya reseñadas, sea: conducción y dirección de la salud, regulación, vigilancia e investigación científica y desarrollo tecnológico.

También es digno de destacar el hecho de que, en términos generales, los objetivos formulados para el proyecto de rectoría, así como las actividades específicas llevadas a cabo para cumplir con dichos objetivos, han guardado congruencia con las problemáticas, cuya necesidad de atención dio pie al proyecto.

¿Puede el MINSA ejercer una rectoría efectiva de la producción social de la salud?

Tal como se señaló anteriormente, la rectoría es concebida como una instancia de orden político-sectorial, que orienta las acciones llevadas a cabo por los diversos agentes, que se ocupan de la producción social de la salud.

El MINSA cuenta con un marco jurídico básico para el cumplimiento de esa misión, contenido, principalmente, en la Ley General

de Salud, en su Ley Orgánica y en decretos ejecutivos, que le definen la conducción de las políticas sectoriales. Adicionalmente, la Ley General de la Administración Pública establece el ámbito de las relaciones interorgánicas, aplicable al MINSA, que incluye las relaciones de dirección y jerarquía.

Sobre el particular, la Ley Orgánica del MINSA le confiere facultades legales para ejercer la jurisdicción, y el control técnico sobre todas las instituciones públicas y privadas que realicen acciones de salud en todas sus formas, así como para que estas instituciones coordinen sus acciones con el Ministerio. Sin embargo, dicha Ley también señala que tales facultades se ejercerán sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a las instituciones autónomas del Sector Salud. Tanto la CCSS como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ICAA, y el Instituto Nacional de Seguros, INS, (éste último en relación con el seguro de riesgos del trabajo), tienen dentro de su mandato la fijación de políticas, así como el establecimiento y aplicación de normativa relativa a la materia de su competencia, además, de que su condición de instituciones del sector descentralizado, permite una relación de dirección y no de índole jerárquica, respecto de los dictados del Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro del ramo). En tal caso, la gestión del MINSA está condicionada por las prioridades sectoriales que, en asocio con el Presidente de la República, se incorporen en el Plan

Nacional de Desarrollo para el cuatrienio correspondiente, así como por la capacidad de concertación política del MINSA, para lograr que las metas de las referidas instituciones, mantengan congruencia con tales prioridades.

En el caso particular del INS y el ICAA, entidades que de acuerdo con la legislación vigente forman parte del Sector Salud, no han sido incorporadas en forma continua en la formulación y desarrollo del Proyecto de Rectoría del Sector, pese a que son entendidas como parte integrante del ámbito institucional, sobre el que se ejerce la rectoría sectorial. Por ejemplo, la Unidad Preparatoria del Proyecto de Rectoría y Fortalecimiento del Ministerio de Salud, fue constituida únicamente con funcionarios del MINSA, la CCSS y la asesoría de la Organización Panamericana de la Salud, OPS. De igual manera, para la operacionalización del Proyecto, las instancias creadas solo contaron con participación del MINSA y la CCSS. Por ejemplo, en la Carta de Declaración Política respecto a la Reforma del Sector Salud, que el Gobierno de la República presentó en setiembre de 1993 a la Presidencia del Banco Mundial, BM, se informa sobre la creación de un Consejo Interinstitucional MINSA-CCSS, responsable, entre otros asuntos, del análisis y diseño de la estructura organizativa, y operativa del Ministerio de Salud con miras a su papel rector. El Consejo finalmente quedó conformado por el Viceministro de Salud, así como por los jefes de la Dirección General

de Salud del MINSA, de la Gerencia Médica de la CCSS y de las Direcciones Regionales del MINSA y de la CCSS, quienes en definitiva coordinaron el traspaso de programas y funcionarios del MINSA a la CCSS.

Por su parte, la fase de ejecución del Proyecto no ha contado con una participación activa del INS, del ICAA ni de la Universidad de Costa Rica (que también desarrolla programas en el área de salud y forma parte del Sector), lo que puede dificultar que el MINSA, en su momento, alcance el nivel de incidencia deseado sobre la gestión de tales instituciones. Ello es crucial, si se toman en cuenta las problemáticas diagnosticadas para el Sector, en el Foro Nacional de Salud, denominado "Hacia la construcción colectiva de la salud", realizado en abril de 1998. En relación con el INS se indicó que el país carece, a las puertas del siglo XXI, de una política coherente, coordinada y concertada en materia de salud y seguridad en el trabajo, y que se pretende atender el problema con paradigmas, que sobradamente han demostrado su debilidad para proporcionar resultados de mayor impacto (Instituto Nacional de Seguros, abril de 1998; p.6).

En cuanto al ICAA, se admitió que en lo que respecta a la vinculación, comunicación y coordinación de las entidades del Sector Agua y Saneamiento con las del Sector Salud, son prácticamente nulas y no existen programas integrados para la atención primaria de la salud, lo que quiere decir, que aún

cuando el ICAA utiliza información del MINSA para definir y dirigir sus programas a las zonas más deprimidas, y en aquellas en que este Ministerio está desarrollando programas, esto no responde a un procedimiento formalmente establecido y sistemático que permita aunar los esfuerzos de las distintas entidades, hacia el logro de un objetivo común (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, marzo de 1998; p.6).

Respecto a la participación de las universidades en el Proyecto, es menester señalar que los programas curriculares de formación del recurso humano en salud, aún no han sido adecuados a la nueva orientación de los servicios de salud, aspecto fundamental para que la rectoría se vea acuerpada con una gestión regional y local de construcción social de la salud efectiva. Al respecto, en el citado Foro Nacional de Salud, se señaló que en las instituciones de Educación Superior consultadas (Universidad de Costa Rica, UCR, Universidad Nacional, UNA, Universidad Estatal a Distancia, UNED), y en el Centro de Desarrollo Estratégico e Investigación en Salud y Seguridad Social, CENDEISSS (CCSS), la promoción de la salud no forma parte de los planes de estudio o de capacitación. Actualmente, lo que existe es un módulo que contempla aspectos conceptuales de la promoción de la salud, en el curso especial de posgrado de gestión local de salud para los médicos generales de los Equipos Básicos de Atención Integral de

Salud, EBAIS, (Ministerio de Salud, Programa Nacional de Promoción y Protección de la Salud, marzo de 1998; p.33).

En el caso del ICAA, es importante destacar que la Administración Rodríguez Echeverría, según lo consignó en su Programa de Gobierno 1998-2002, pretende transformarla en la institución rectora del Servicio Nacional de Aguas, mientras que la administración de los servicios de suministro y disposición de aguas, sería trasladada a las municipalidades, a empresas de servicios públicos y a empresas privadas. Sobre este particular, es menester señalar que las municipalidades jurídicamente, gozan de niveles de autonomía que dificultarían aún más el ejercicio de la rectoría.

Por su parte, autoridades técnicas de la actual Administración han señalado que, en la práctica, no se vislumbra una integración efectiva del INS dentro del Sector. Ello resulta consistente con el hecho de que, a mediados de 1998, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, esperaba contar con la firma de un compromiso de resultados sectorial, suscrito por MINSA, CCSS e ICAA, dentro del marco de rendición de cuentas del Sistema Nacional de Evaluación, SINE, que unificara las acciones de dichas instituciones, bajo las políticas sectoriales establecidas por la Administración Rodríguez Echeverría para el cuatrienio 1998-2002, lo que podría

contribuir a la congruencia de metas dentro del sector.² En este caso, llama la atención que el INS haya sido marginado de la suscripción de dicho compromiso, pese a que el gasto del INS en salud, que representaba en 1992 un 2,1% del gasto total del sector, en tan solo cuatro años se duplicó en términos relativos, llegando a alcanzar un 4,2% del gasto total para 1996 (Ministerio de Salud, febrero de 1998, p.18).

La legislación que establece el marco de actuación del MINSA, no está siendo objeto de modificación para ajustarla al nuevo perfil del Ministerio, sino que se ha considerado que ella es suficiente para llevar a cabo el papel rector. Sin embargo, dicho fundamento jurídico, tal como se señaló anteriormente, data de 1973, por lo que surgen interrogantes fundamentales en relación con el despegue del proceso de rectoría: ¿Cuáles condiciones han impedido que el MINSA

haya podido ejercer un mandato conferido desde hace cinco lustros? ¿Son suficientes las facultades legales de que dispone el MINSA, para alcanzar sus objetivos de integración sectorial?

En primera instancia, puede admitirse la hipótesis de que al haber dedicado el MINSA una parte importante de sus esfuerzos, a la realización de actividades operativas de atención de servicios de salud, desde la década de los setentas, desvió el foco de atención de las prioridades institucionales hacia el cumplimiento de tales labores, en detrimento de su gestión rectora. Admitido este supuesto, y visto el cambio organizacional que se está gestando en el MINSA, podría suponerse que esta limitación se subsanaría con el traslado de los programas operativos del MINSA a la CCSS, tal como ya se indicó. Sin embargo, es importante señalar que con el traslado del personal y los programas operativos a la CCSS, iniciado en 1996, la planilla total del Ministerio solo se reducirá en un 25%, pasando de 5902 a 4396 empleados, por lo que la mayor parte del personal aún permanecería en el MINSA. Solamente en la ejecución del Programa de Alimentación y Nutrición del Niño, participan más de 2000 funcionarios, lo que sugiere que la magnitud de los programas operativos que seguirán formando parte de la estructura del MINSA, puede afectar el cumplimiento de las labores de rectoría que, según se ha aducido, no se han podido llevar a cabo

2. De acuerdo con MIDEPLAN, el compromiso de resultados "es un acuerdo anual de la gestión institucional, el que es suscrito por el Presidente de la República, el respectivo Jefe de la Jerarquía Institucional, responsable del rendimiento de cuentas; y los Ministros de Planificación y Hacienda, como garantes de un modelo de gestión que supone una coordinación estrecha y permanente de las diferentes instancias participantes en la programación, gestión y asignación de recursos". Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Guía para la elaboración y evaluación de compromisos de resultados*. San José, noviembre de 1997, p. 8.

en forma efectiva a causa del énfasis puesto en las labores operativas.

En relación con el despegue del proceso de rectoría, como bien se señala, la parte crítica sigue siendo hasta qué punto el MINSA puede, efectivamente, a partir de las definiciones que se han producido, comenzar un proceso de fortalecimiento institucional y un desarrollo de sus funciones rectoras, y ser reconocido por las instituciones del sector salud y los actores sociales como un ente conductor de las políticas de salud, (Castro, marzo de 1998; p.75).

¿Hasta dónde se ha avanzado en el Proyecto de Rectoría del MINSA? Logros alcanzados y agenda pendiente

Tal como se señaló anteriormente, mediante la conformación de una Unidad Preparatoria, se elaboró la Reforma del Sector Salud que incluía, entre otros, el Proyecto de Rectoría y Fortalecimiento del MINSA. La referida Unidad elaboró un documento que contenía los términos de referencia del Proyecto de Rectoría, en el que se detallaba la problemática que le dio origen, su objetivo general y específicos, los productos por alcanzar para satisfacer los objetivos, y la fecha estimada para concluir cada uno de los productos. El Convenio de Préstamo suscrito entre el Estado costarricense y el BID estableció que los

recursos del financiamiento se utilizarían para dos actividades: contratación de consultorías y pago de capacitación del personal del MINSA, acordes con el modelo de rectoría propuesto.

De acuerdo con el cronograma de actividades contenido en el documento, los productos debían concluirse entre 1992 y 1996. Sin embargo, en estos años, el nivel de implementación del Proyecto fue muy escaso. Durante este lapso, pueden destacarse, como avances en el cumplimiento del Proyecto, la elaboración de los documentos que contenían propuestas de perfil funcional (diciembre de 1992), y de perfil estructural básico del MINSA (agosto de 1993), así como la puesta en marcha de algunas consultorías sobre el modelo de financiamiento propuesto para el MINSA. Con tales productos, se logró algún avance en el cumplimiento de los objetivos específicos del componente No. 1 "Desarrollo de las funciones estratégicas del MINSA" y del componente No. 2 "Estructura organizacional, financiamiento y presupuesto". Ahora bien, el cumplimiento de las actividades relativas a los componentes No. 3 "Desarrollo institucional" y No. 4 "Evaluación del impacto" presentaban un retraso significativo. .

Incluso, durante 1994 y 1995, comisiones interinstitucionales MINSA-CCSS, con participación de asesores de la Oficina Panamericana de la Salud, OPS, elaboraron un gran número de propuestas para

un Plan Operativo del Proyecto. Sin embargo, pese a una cantidad considerable de recursos humanos, financieros y materiales destinados a esta labor, ninguna de las propuestas fue puesta en ejecución. El examen de los documentos, permite observar cómo en cada uno de ellos se retrasaba la iniciación de las actividades ahí contempladas.

En cuanto a los motivos que contribuyeron a que se presentara el referido retraso en el cumplimiento del cronograma de implementación del Proyecto, se ha señalado que se originó, principalmente, por la necesidad de la Administración Figueres Olsen de dar prioridad, durante 1994 y 1995, a las campañas de combate del dengue, la malaria y el sarampión, así como por el apoyo brindado a la readecuación del modelo de atención, cuyo eje principal fue la constitución de los EBAS. (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, abril de 1998 – b, p.214).

Sin perjuicio de tales argumentos, es menester señalar que durante 1994 y 1995, hubo un nivel de relación bastante limitado entre las autoridades del MINSA y de la Unidad Ejecutora del Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud, encargada esta última de la administración del Proyecto de Rectoría. La razón de este distanciamiento parece obedecer a que, al

establecerse en la citada Ley No. 7374, que la administración del Proyecto de Rectoría del Sector Salud le corresponde a la CCSS, por medio de la Unidad Ejecutora del Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud, ello implicó que el MINSA no dispusiera del margen de discrecionalidad necesario para orientar el uso de los recursos del financiamiento externo, mientras que, por otra parte, el proceso de planificación llevado a cabo en la Unidad Ejecutora, se extendió de tal manera, que la etapa de ejecución del Proyecto no pudo iniciarse durante esos años.

A inicios de 1996 y en vista de que no se había puesto en ejecución ninguna de las propuestas para un Plan Operativo, se establece la Oficina Coordinadora del Proyecto de Rectoría, dependiente del Despacho del Viceministro de Salud. Se nombra un Coordinador Técnico del Proyecto, quien se encarga de elaborar, en febrero de 1996, un nuevo Plan Operativo. La referida oficina asume la responsabilidad técnica y administrativa de la ejecución del Proyecto, incluyendo la negociación y coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, así como la rendición de los informes de ejecución del Proyecto, mientras que la Unidad Ejecutora del Programa³ conserva la responsabilidad de controlar el desembolso de los fondos del préstamo.

La reactivación del Proyecto requirió aún algunos meses más de negociaciones y acuerdos entre las partes, por lo que no fue sino a ini-

3. Entrevista con funcionarios de la Unidad Ejecutora del Programa BID-CCSS.

cios de 1997, que logró materializarse. A partir de este momento, una firma consultora llevó a cabo la revisión y actualización de las propuestas de perfil funcional y estructural del MINSA, que datan de 1992 y 1993, para considerarlos en el diseño de los procesos que seguirían las funciones rectoras del MINSA, así como en la elaboración de un modelo organizacional acorde con tales funciones. Fruto de esta labor, se presentó a MIDEPLAN una propuesta de reestructuración del Ministerio, que fue aprobada el 25 de febrero de 1998. En virtud de que la estructura organizativa vigente del MINSA está contenida en su Ley Orgánica, actualmente se encuentra en la corriente legislativa un Proyecto de Ley que, entre otros aspectos, introduciría modificaciones a la citada Ley Orgánica, que permitirían que la estructura administrativa interna del MINSA sea establecida por Reglamento que emita el Poder Ejecutivo, y de esta forma allanar el camino para poner en ejecución la reestructuración pretendida.⁴ Por lo pronto, la propuesta de reestructuración aún no se ha instaurado y consolidado en todos los niveles de la organización, además, de que permanece pendiente la contratación de consultorías para la elaboración de manuales de puestos, y las reclasificaciones de puestos necesarias

para ajustar el personal al perfil de rectoría.

Merece especial atención el hecho de que en el Programa de Gobierno de la Administración Rodríguez Echeverría, se tenga contemplado como uno de los objetivos generales en materia de salud, el desarrollo del Programa de Promoción de la Salud dentro del Plan Nacional de Atención Integral de la CCSS, así como el establecimiento de una Dirección de Promoción de la Salud dentro de la Gerencia Médica de la CCSS, para asegurar la participación del personal y los servicios de salud en este Programa (Partido Unidad Social Cristiana, 1997; pp. 59-60). Además, las nuevas autoridades del MINSA están considerando la posibilidad de que el Ministerio traspase a otra institución el Programa de Alimentación y Nutrición del Niño (Centros Infantiles), por cuanto consideran que el Ministerio debe concentrar sus esfuerzos en el ejercicio de la rectoría del sector. Todo ello apunta a la existencia de una voluntad política superior, que aspira a completar el proceso de traspaso de los programas operativos del MINSA a la CCSS.

Otro aspecto en el que se han obtenido avances es en la readecuación de los programas de salud pública que seguirán siendo ejecutados por el MINSA, de acuerdo con el modelo de rectoría propuesto para la institución. Para ello, se contrataron consultorías para actividades tales como:

4. Véase al respecto en La Gaceta No. 145 del 28 de julio de 1998, el Proyecto de Ley No. 13209 denominado *Reforma a la Ley Orgánica del Ministerio de Salud Pública*.

- Implementar el cambio organizacional en la División de Saneamiento Ambiental y en la Dirección de Controles y Registros.
- Constituir el área de Acreditación de Servicios de Salud, para lo que se inició con la adjudicación de los servicios de maternidad y laboratorios. En 1998, la acreditación aún no había sido incorporada a los compromisos de gestión que la CCSS suscribe con hospitales y otros establecimientos de salud.
- Brindar asesoría técnica en la validación de la propuesta metodológica de Análisis de Situación en Salud, ASIS. Esta propuesta contiene una definición de los protocolos para enfermedades y eventos trazadores, para ser utilizados por el personal responsable de la vigilancia epidemiológica, en labores de diagnóstico y planificación.
- Institucionalizar la metodología de evaluación de resultados.
- Diseñar un programa de clasificación de las solicitudes de permisos sanitarios de funcionamiento ante el MINSA, de acuerdo con el nivel de riesgo de la actividad sobre la que se está solicitando el permiso.

La capacitación del personal del MINSA, financiada con recursos del BID, se ha orientado, fundamen-

talmente, a maestrías para el personal profesional, en áreas tales como gerencia de proyectos, salud pública, legislación ambiental, epidemiología, bioética y farmacia industrial. En 1998, permanecía pendiente el desarrollo de un programa de capacitación para el personal de nivel técnico que ejecuta las acciones de salud pública del MINSA, que cubra aspectos tales como el establecimiento de estándares, la vigilancia epidemiológica y el uso de instrumentos estadísticos para la vigilancia de la salud. Este aspecto es crucial, en vista de que, de acuerdo con el presupuesto del MINSA para 1997, los técnicos de la institución representan un 50,2% del personal que ocupa plazas dentro de la institución, pues ésta cuenta con 2559 empleados técnicos bajo la modalidad de cargos fijos y 70 en servicios especiales, sobre un total de 5239 funcionarios. Es de esperar que una parte importante de ellos requiera capacitación acorde con el nuevo modelo de rectoría.

Algunas de las transformaciones que demanda el Proyecto presentan un rezago considerable, por lo que deberá dárseles prioridad a fin de alcanzar la consolidación del modelo propuesto. Éstas son:

Desarrollo del Sistema de Información Sectorial en Salud

De acuerdo con el modelo de rectoría del MINSA, los sistemas de información son esenciales para la

planificación institucional y sectorial, el análisis de la situación de salud, así como para evaluar la gestión de las entidades del Sector en el ámbito financiero y en el de prestación de los servicios de salud. A tono con lo anterior, la propuesta de reestructuración del MINSA señala que uno de los factores determinantes para el logro de los objetivos planteados para la rectoría, lo es la información requerida para la adecuada toma de decisiones en todos los niveles de gestión (Ministerio de Salud, febrero de 1998; p.7).

Aún no se han consolidado avances importantes en la definición de las necesidades y diseño de los sistemas de información, para el ejercicio de las funciones de rectoría sectorial, así como para la gestión interna del MINSA, a excepción de las áreas de recursos humanos y suministros, para las que ya se habían contratado consultorías. Al respecto, se encuentra pendiente el diseño y desarrollo de las bases de datos y programas de aplicación, así como la adquisición del equipo, necesarios para la vigilancia epidemiológica, la acreditación de servicios de salud y la regulación.

La Administración Rodríguez Echeverría tiene establecida como una de sus metas en el campo de la salud, que la Rectoría del MINSA desarrolle y administre un Sistema Nacional de Información en Salud (Partido Unidad Social Cristiana, 1997; p. 60). Debido a que el MINSA carece de financiamiento para la adquisición de la plataforma informática que en un futuro requie-

rirá el referido Sistema de Información, las autoridades políticas de la actual Administración deberán concentrar esfuerzos en la búsqueda de recursos para tal propósito. Por lo pronto, al no disponerse de un Sistema de Información acorde con los requerimientos y funciones establecidos para el Ministerio, la planificación y evaluación estratégica, así como la vigilancia de los servicios de salud, tanto al interior del MINSA como en el ámbito sectorial, se tornan metas con un escaso margen de factibilidad.

Consolidación del traspaso de los programas operativos, personal y recursos materiales

A finales de mayo de 1998, aproximadamente 220 puestos y centros de salud del MINSA permanecían abiertos. Si bien es cierto, en más de 400 sitios donde se encontraban puestos y centros establecidos, ya se han conformado los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud, EBAIS, lo que evidencia un avance notable en tal sentido, se hace necesaria una pronta definición sobre los centros actualmente en funcionamiento. Ello es necesario, en virtud de que, mientras no se encuentre articulada en forma definitiva la red de servicios de salud, bajo la administración de la CCSS, el MINSA no podrá direccionar sus esfuerzos hacia las funciones sustantivas, ni se logrará la consolidación definitiva del modelo reade-cuado de atención en salud.

Por otra parte, si bien es cierto desde su concepción inicial, los gestores del Proyecto de Rectoría consideraron de importancia estratégica, mantener algunos programas operativos bajo la administración del MINSA, éstos son de una gran envergadura y concentran la mayor parte del personal que actualmente labora para el Ministerio, lo que igualmente limita la orientación de los recursos hacia la rectoría sectorial.

Simplificación del modelo de financiamiento

El MINSA obtiene su financiamiento de ocho fuentes, que se agrupan en tres mecanismos principales de entrega: el Gobierno Central, el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social, CTAMS, y la Oficina de Cooperación Internacional para la Salud, OCIS, junto con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FODESAF.

El presupuesto del MINSA se programa utilizando como base las referidas fuentes de financiamiento, y de acuerdo con sus principales programas y actividades. Estos programas presupuestarios se componen de subprogramas que se identifican, para efectos del presupuesto, con cada uno de los tres organismos presupuestarios que sustentan al Ministerio: Gobierno Central, CTAMS y OCIS-FODESAF.

Sobre este particular, se ha señalado que el presupuesto del

MINSA se ha caracterizado por su complejidad, fragmentación y dificultad para el seguimiento, ordenamiento, sistematización y evaluación del gasto (PNUD, CONARE, Defensoría de los Habitantes, mayo de 1995; p.11).

Quizás uno de los principales retos pendientes del MINSA, lo es la simplificación del modelo de financiamiento existente. Los recursos provienen de fuentes muy diversas, además, de que el recorrido que siguen los recursos hasta su ingreso al MINSA, es sumamente complejo, lo que dificulta una programación apropiada de los gastos a ejecutar, y tiene una incidencia negativa sobre la efectividad de los programas.

Acelerar el ritmo de ejecución del Proyecto de Rectoría. Un imperativo

De acuerdo con el cronograma de implantación del Proyecto de Rectoría del MINSA, las actividades contenidas en los términos de referencia del Proyecto, debían estar concluidas el 30 de noviembre de 1996.

Sin embargo, en virtud de los retrasos presentados en la ejecución del Proyecto, el Plan Operativo de febrero de 1996 estableció que las actividades estarían concluidas el 13 de noviembre del 2002.

De todas formas, el Plan Operativo de febrero de 1996 se

encuentra también retrasado en su ejecución, por lo que si bien es cierto el BID otorgó plazo hasta el 19 de enero del 2000 para su finalización, las autoridades del MINSA están negociando una ampliación de cinco años para alcanzar una reestructuración efectiva del Ministerio.

El retraso en la ejecución del Proyecto de Rectoría del MINSA tiene implicaciones de gran importancia para el desarrollo de la Reforma del Sector Salud como un todo, esto por cuanto las autoridades políticas y técnicas han considerado que la evolución de la rectoría impulsa las demás transformaciones del Sistema Nacional de Salud. Como bien lo señala el propio MINSA, la rectoría es considerada la fuerza central de la Reforma del Sector porque, al mismo tiempo que induce los cambios estratégicos necesarios, permite mantener un sistema multi-institucional con reglas de operación armonizadas (Ministerio de Salud, mayo de 1997; p.88).

En tal sentido, se entiende que el avance del Proyecto de Rectoría se encuentra íntimamente ligado a la readecuación del modelo de atención en salud, de ahí que se señale que la propuesta de un modelo de atención integral se enmarca en un proceso de cambio y fortalecimiento del Sistema de Salud Costarricense; por lo que para su comprensión global, se deberán tener presentes los planteamientos y propuestas que contienen los demás componentes de la Reforma del

Sector Salud, especialmente todo lo relacionado con el nuevo rol del Ministerio de Salud, como ente rector, y con los cambios en la organización y funcionamiento del Sector, que supondrá dicho papel (Unidad Preparatoria de Proyectos, mayo de 1993 - b; p.121).

Así las cosas, siendo considerada la Rectoría el eje de la Reforma del Sector, un bajo nivel de cumplimiento de las metas formuladas puede producir un efecto multiplicador sobre los demás componentes, dando como resultado que éstos se desarrollen en forma desvinculada de las orientaciones de política sectorial que deben gestarse desde el MINSA, con la consiguiente pérdida de integralidad y efectividad en su ejecución.

Otra consecuencia importante del retraso en la ejecución de las actividades previstas, lo es que una porción considerable de los recursos financieros aportados por el BID para el desarrollo del Proyecto, no ha sido ejecutada dentro de los plazos originalmente establecidos. Al respecto, del total de recursos otorgados por el BID para el componente de Rectoría del MINSA en los Contratos de Préstamo Nos. 711 OC/CR y 712 OC/CR, aproximadamente el 16,97% había sido ejecutado al 31 de julio de 1998. Este bajo nivel de ejecutoria ha incidido en el pago de comisiones de compromiso por el financiamiento aprobado por el BID y no ejecutado por el Proyecto, con el consiguiente incremento del costo financiero de

éste.⁵ Además, pone en evidencia que la programación de actividades, no contempló holguras de una magnitud equiparable a las que en definitiva está demandando actualmente el Proyecto.

Percepción del nivel regional y local del MINSA sobre los factores críticos de éxito

La propuesta de reestructuración del MINSA contiene una declaración sobre los factores que, a juicio de las autoridades de la institución, se consideran determinantes para el logro de los objetivos planteados para el MINSA. Ellos son:

- El reconocimiento para el MINSA como representante del Estado en materia de Salud.
- El respaldo legal para que el MINSA pueda cumplir con la función de rectoría.

5. A julio de 1998, las comisiones pagadas ascendían a US\$1.198.207 (US\$769.756 por el préstamo No. 711 OC/CR y US\$428.451 por el No. 712 OC/CR). Si bien es cierto estos préstamos también están financiando la construcción, tanto del nuevo Hospital Regional de Alajuela como de infraestructura física para sedes de EBAIS, una parte de estas comisiones puede atribuirse al bajo nivel de ejecutoria del Proyecto de Rectoría, tal como se mencionó anteriormente.

6. Entrevista con funcionarios del nivel regional y local del MINSA.

- La capacidad técnica con que debe contar el recurso humano del Ministerio para ejercer la rectoría de la producción social de la salud.
- El apoyo político para el MINSA como ente rector de la producción social de la salud.
- La información requerida para la adecuada toma de decisiones en todos los niveles de gestión.
- El financiamiento adecuado para el funcionamiento de la Institución.
- La compensación e incentivos competitivos para los funcionarios del MINSA.
- El éxito de los demás componentes de la Reforma del Sector Salud y el Estado costarricense (Ministerio de Salud, febrero de 1998; p.7).

Paradójicamente, entre el personal del nivel regional y local del MINSA subsiste un panorama de incertidumbre respecto de la mayor parte de los citados factores. Entre las consideraciones del personal se destacan las siguientes:⁶

¿Rectoría sectorial o rectoría sobre la CCSS?

En el ámbito local, el proveedor de información periódica para el ejercicio de la rectoría sectorial ha sido la CCSS, por medio de la

información contenida en los Registros Estadísticos de Salud, REDES. Esta información es utilizada en actividades relativas a saneamiento ambiental, vigilancia epidemiológica, monitoreo de la atención prenatal y del crecimiento y desarrollo, así como en la coordinación de las campañas de vacunación, prevención y control del dengue, entre otras. En cambio, no existe una práctica consolidada de remisión de información, por parte de las demás instituciones del Sector Salud hacia las Áreas de Salud del MINSA, de manera que ésta se obtiene solo ante requerimiento expreso de las áreas. Ello limita el conocimiento de la gestión realizada por importantes actores que realizan acciones en el ámbito de la construcción social de la salud.

Por su parte, en el nivel local se lleva a cabo una evaluación de proceso al primer nivel de atención, por medio de un instrumento de evaluación que el MINSA diseñó, y que tiene por propósito determinar los niveles de cobertura del primer nivel, así como el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios. Actualmente, la evaluación está abarcando únicamente los servicios que brinda la CCSS en clínicas y por medio de los EBAIS, y no se ha extendido a otras instituciones ni a servicios de salud privados, lo que indica que el alcance de la rectoría parte de un ligamen interinstitucional MINSA-CCSS que, si bien es de vital importancia, no debe ser visto como exclusivo ni excluyente.

Suficiencia y capacidad técnica de los funcionarios responsables de la rectoría en el ámbito local

Existe preocupación entre los funcionarios del nivel regional y local del MINSA, quienes aducen que con el traslado del personal del MINSA a la CCSS, la disponibilidad de recurso humano calificado para ejercer la rectoría sectorial en esos niveles es mínima, si se excluyen los funcionarios que continúan ejecutando acciones de salud en forma directa, como por ejemplo las relativas a Alimentación y Nutrición (CEN-CINAI), Control de Vectores y Saneamiento Ambiental. Plantean la necesidad de desarrollar con mayor claridad el perfil funcional de las Direcciones de Área, así como conformar equipos interdisciplinarios y con formación profesional para el abordaje de los problemas de salud del Área, quienes se encuentren preparados para llevar a cabo procesos de negociación y concertación.

Sobre este particular, las nuevas autoridades del MINSA tienen establecida como meta la revisión de las actividades, funciones y responsabilidades en el ejercicio de la rectoría, asignadas en la Propuesta de Reestructuración a los funcionarios del nivel regional y local del MINSA, por cuanto existen dudas en cuanto a si la cantidad de personal, así como el nivel técnico con que éste cuenta, son los apropiados para llevar a cabo la gestión

encomendada, máxime tomando en cuenta que en la propuesta se les extienden las facultades de que disponen para resolver determinados asuntos en su área técnica y geográfica.

La situación antes descrita, demanda como una tarea impostergable, la clarificación del papel que van a desempeñar esos funcionarios dentro del perfil de rectoría propuesto ya que, dentro del ámbito de acción que en definitiva cubra el MINSA, debe existir una lógica concordancia entre las funciones y actividades encomendadas, y la cantidad e idoneidad del contingente responsable de llevarlas a cabo.⁷ Caso contrario, puede producirse un serio debilitamiento de la labor del MINSA en aquellos campos en los que aspira a posicionarse.

Capacitación

Los funcionarios del nivel regional y local consideran que,

7. Sobre la estructura organizativa propuesta para el MINSA, la misión técnica del Banco Mundial que visitó el país en 1997, señaló que no parecía justificada una función rectora articulada en tres niveles administrativos (central, regional y dirección de área), por lo que recomendó que el MINSA ejerciera su función rectora desde el nivel central, a fin de evitar una doble estructura CCSS-MINSA en el ámbito regional y local. Véase Banco Mundial. *Ayuda Memoria Proyecto de Modernización del Sector Salud de Costa Rica (3654-CR). Misión de Evaluación de Medio Camino (7 al 17 de julio de 1997)*. S/F.

pese a los esfuerzos del MINSA por proveer de capacitación a directores de Área mediante posgrados en salud pública, buena parte del personal sigue careciendo de formación idónea en aspectos tales como registros estadísticos y saneamiento. Al respecto, consideran que se carece de una política definida sobre capacitación en las nuevas funciones y actividades que se perfilan para el MINSA, lo que ha dado como resultado que la capacitación no haya avanzado al mismo ritmo que otras etapas del proceso de consolidación institucional.

Marco jurídico para respaldar una labor efectiva

Otra de las preocupaciones externadas por los funcionarios del nivel regional y local, se refiere a la ausencia de facultades legales para que el MINSA, pueda hacer exigibles las recomendaciones y orientaciones que se deriven de las evaluaciones realizadas a las instituciones del sector. Lo anterior, para aquellos casos en los que una gestión basada en la concertación no obtenga la respuesta pretendida por el MINSA. Por ejemplo, como producto de las evaluaciones del primer nivel de atención, comentadas anteriormente, se emiten informes con recomendaciones y lineamientos cuya falta de acatamiento no acarrea responsabilidades administrativas a las instituciones involucradas. El nivel de autonomía del que gozan instituciones como la

CCSS y el ICAA representa una interrogante sobre la garantía de que el MINSA pueda obtener, en todos los casos, una respuesta efectiva a su gestión rectora.

Desconcentración y autonomía

El modelo organizacional propuesto para el MINSA presupone un mayor nivel de autonomía de los niveles regionales y locales en los procesos de planificación, administración de los recursos y control.

A juicio del personal consultado, esta condición se está alcanzando en cuanto a la labor de planificación, mediante los Análisis de Situación en Salud, ASIS, llevados a cabo en el ámbito local. Sin embargo, la administración de los recursos materiales y financieros presenta un nivel de concentración muy elevado, básicamente en las dependencias ubicadas en las oficinas centrales del MINSA. Por ejemplo, las Direcciones de Área no cuentan con fondo de caja chica para cubrir los gastos menores del personal, y las Direcciones Regionales del MINSA solo pueden realizar, en forma directa, erogaciones por montos de muy baja cuantía. Los

trámites de adquisición de bienes y servicios igualmente presentan un alto grado de centralización, sobre la base del aprovechamiento de las economías de escala, y no siempre se llevan a cabo con la oportunidad requerida por el nivel regional y local.

Sobre este particular, debe acotarse que el Proyecto de Ley que introduciría modificaciones en la Ley Orgánica del MINSA, comentado anteriormente, autorizaría al MINSA para que desconcentre, por vía reglamentaria, su gestión administrativa y financiera en los niveles regionales y locales, cuando lo estime necesario. Ello facilitaría la viabilidad de la propuesta de reestructuración planteada para la institución.⁸

Definición de las condiciones laborales del personal

En virtud de que el modelo de rectoría sectorial introduce modificaciones en el perfil funcional de los niveles regionales y locales del MINSA, se hace necesario avanzar, con la mayor prontitud, en la clarificación de las condiciones laborales del personal de esos niveles, mediante la elaboración de los manuales de puestos y las reclasificaciones correspondientes, pues las clases de puestos actuales aún no responden a las labores de rectoría previstas.

Es claro que el perfil funcional propuesto se encuentra supedi-

8. Al respecto, el Artículo 105 de la Ley de la Contratación Administrativa, No. 7494 del 2 de mayo de 1995, establece que el Poder Ejecutivo regulará mediante decreto, la organización y el funcionamiento de las proveedurías institucionales que considere pertinente crear dentro del Gobierno Central.

tado, al igual que otras transformaciones en la organización interna del MINSA, a la aprobación de las ya citadas reformas a su Ley Orgánica. En todo caso, en vista de que el personal del MINSA manifiesta que ha sufrido, durante los últimos años, el desgaste derivado de la incertidumbre que produce un cambio organizacional de tal magnitud, el tema de las condiciones laborales y la estructura de puestos, adquiere una importancia capital dentro de la agenda institucional.

Conclusión

Los diagnósticos más importantes sobre la problemática del Sector Salud, realizados principalmente a partir de la década de los ochentas, pusieron sobre el tapete importantes debilidades en el ejercicio de la rectoría sectorial, por parte del MINSA, institución caracterizada por una alta centralización en la administración de sus recursos financieros y materiales, y con serias deficiencias en sus sistemas de información, que dificultan una toma de decisiones adecuada.

Con la consolidación del Programa de Reforma del Sector Salud, surge el componente de fortalecimiento de la función rectora del MINSA, que comprende la introducción de modificaciones sustanciales en la institución, que la han hecho objeto de transformaciones paulatinas en su perfil funcional. Sin embargo, su estructura organi-

zativa sigue mostrando niveles de rigidez que bien pueden frenar el impulso del cambio institucional. Ello, por cuanto el modelo de organización contemplado debe ser lo suficientemente flexible como para permitir la introducción de modalidades de administración regional y local desconcentradas, que se caractericen por la autonomía en la planificación financiera y administración del presupuesto, en la contratación y gestión de personal, en la provisión de suministros, y en la organización de los recursos disponibles para atender las demandas existentes. El esfuerzo por adecuar el marco jurídico a los modelos propuestos se materializa con la presentación, ante la Asamblea Legislativa, de un proyecto para reformar la Ley Orgánica del MINSA.

Paralelamente a las transformaciones de índole jurídica, otro gran reto pendiente es el de introducir a los funcionarios del MINSA en las nuevas modalidades de gestión previstas, tanto en lo que se refiere a la naturaleza de las labores que en el futuro seguirán desarrollando, como en la forma de entrega de estos servicios, pues ello involucra trabajo en equipos autodirigidos, facultación, cultura de rendición de cuentas, trabajo interdisciplinario e interinstitucional, etc.

A pesar de que la Reforma contemplaba que las transformaciones institucionales en la CCSS y en el MINSA se produjeran en forma simultánea, ha sido la primera de estas instituciones la que ha alcanzado un mayor avance en su pro-

ceso de cambio, lo que le ha valido, por el momento, asumir una posición de liderazgo en la construcción social de la salud, mediante la realización de proyectos acordes con las necesidades de las comunidades que atienden, y bajo un enfoque integral de la salud. Hay que rescatar el hecho de que un número importante de los funcionarios que se encuentran desarrollando estos proyectos proviene del MINSA, lo que podría validar la tesis del personal del nivel regional y local del MINSA, en el sentido de que la institución se ha visto debilitada con el traslado de un importante número de personal de ese Ministerio hacia la CCSS.

Podría especularse que, en vista del retraso sufrido por el MINSA en la consolidación de su proceso de reestructuración y readecuación funcional, así como por el debilitamiento de su base de conocimiento y experiencia técnica y profesional, en el corto plazo será la CCSS y no el MINSA, la conductora del proceso de construcción social de la salud, y plantea un reto fundamental, cual es delimitar aún más la esfera de actuación del MINSA, supeditándola en exclusiva a la rectoría sectorial. Ahora bien, esto demanda la toma de decisiones de índole política por parte del Ejecutivo, sobre quién deberá llevar a cabo en el futuro las funciones que actualmente desempeña esta institución, y que no concuerdan plenamente con el papel rector que se visualiza para ella, de manera que la institución concentre todos

sus esfuerzos en las labores estratégicas en el campo de la salud, que en buena medida superan el marco de actuación del MINSA y de la CCSS, para cubrir a todos los actores sociales que intervienen en la construcción social de la salud: MINSA y sus órganos adscritos, CCSS, INS, ICAA, universidades públicas y privadas, municipalidades, colegios profesionales, organizaciones privadas o cooperativas que prestan servicios de salud, organizaciones comunales y no gubernamentales, instituciones asistenciales financiadas total o parcialmente con fondos públicos, otros ministerios e instituciones autónomas y públicas, así como la comunidad. El ejercer la rectoría sectorial y ser a su vez ejecutor eficaz de políticas y programas de prestación de servicios de salud, es una pretensión que parece rebasar las posibilidades del MINSA, habida cuenta de que esta conjunción de esfuerzos, según han manifestado las propias autoridades del MINSA, parece ser una de las razones más importantes que históricamente han frenado la función rectora.

Cuando se examina el desarrollo de los sistemas y tecnología de información para el MINSA en el marco de la Reforma, se observa que ha sido bastante limitado y que refleja los efectos que se presentan con la transición de unos sistemas de trabajo a otros: surgimiento de nuevas estructuras organizacionales, con la consiguiente demanda de plataformas de información; aprendizaje de formas de trabajo

novedosas, sobre las que el personal no disponía de una base amplia de conocimiento; ajustes en los procesos de trabajo vigentes; nuevos datos sobre salud que deben capturar, procesarse, emitirse y analizarse; diseño de instrumentos de recolección de datos que respondan a las necesidades de información emergentes, etc. Todo apunta a que dicho desarrollo informático no va a alcanzar su verdadero despegue, sino hasta que otras transformaciones institucionales se hayan consolidado, por cuanto la reestructuración del MINSA se produjo con posterioridad a la elaboración de muchas de las propuestas originales sobre sistemas de información, lo que ha dado como resultado que se desactualicen, o bien, que surjan necesidades y usuarios de la información no previstos originalmente.

Bibliografía

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley No. 5349*. 24 de setiembre de 1973.

_____. *Ley No. 5395*. 30 de octubre de 1973.

_____. *Ley No. 5412*. 8 de noviembre de 1973.

_____. *Ley No. 7374*. 3 de diciembre de 1993.

Banco Mundial. *Ayuda Memoria Proyecto de Modernización del Sector Salud de Costa Rica (3654-CR)*. Misión de Evaluación de Medio Camino (7 al 17 de julio de 1997). S/F.

Caja Costarricense de Seguro Social. *Proyecto Reforma Sector Salud – CCSS Resumen Ejecutivo*. Setiembre de 1993.

_____. *Plan Estratégico 1994-1998*. S/F.

Castro Valverde, Carlos. *El proyecto de rectoría en salud, definiciones y avances*. En "La reforma del Sistema Nacional de Salud: estrategias, avances y perspectivas". Marzo de 1998.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. *Documento base para la ponencia denominada: El Recurso Hídrico*. En "Foro Nacional de Salud: Hacia la construcción colectiva de la salud". Marzo de 1998.

Instituto Nacional de Seguros. *Documento base para la ponencia denominada: Análisis de Riesgos laborales*. En "Foro Nacional de Salud: Hacia la construcción colectiva de la salud". Abril de 1998.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN*. 8 de enero de 1983.

- _____. *Decreto Ejecutivo No. 14313-SPPS-PLAN*. 15 de febrero de 1983.
- _____. *El Plan Nacional de Reforma del Sector Salud – Lineamientos Fundamentales*. Marzo de 1993.
- _____. *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 “Francisco J. Orlich”*. Octubre de 1994.
- _____. *Principales indicadores sociales de Costa Rica*. San José. 1997.
- _____. *Guía para la elaboración y evaluación de compromisos de resultados*. San José, noviembre de 1997.
- _____. *Costa Rica: panorama nacional 1997: balance anual, social, económico y ambiental*. San José. 1998 - a.
- _____. *Gobernando en tiempos de cambio: Administración Figueres Olsen*. San José. 1998 - b.
- Ministerio de Salud. *Decreto Ejecutivo No. 19276-S*. 9 de noviembre de 1989.
- _____. Dirección de Desarrollo de Sistemas. *Plan Operativo para la Rectoría y Fortalecimiento del Ministerio de Salud*. San José. Mayo de 1994.
- _____. *Informe Anual 1996*. Mayo de 1997.
- _____. *Propuesta de Reestructuración del Ministerio de Salud*. Febrero de 1998.
- _____. *Informe Anual 1997. Cuatro años después...* Mayo de 1998.
- _____. Programa Nacional de Promoción y Protección de la Salud. *Documento base para la ponencia denominada: Análisis del componente de Promoción de la Salud*. En “Foro Nacional de Salud: Hacia la construcción colectiva de la salud”. Marzo de 1998.
- Miranda Gutiérrez, Guido. *La Seguridad Social y el Desarrollo en Costa Rica*. Segunda edición, Editorial Nacional de Salud y Seguridad Social. Caja Costarricense de Seguro Social San José. 1994.
- Oficina Coordinadora del Proyecto Rectoría Ministerio de Salud. *Informe semestral. II semestre 1997*. S/F.
- Partido Unidad Social Cristiana. *Programa de Gobierno 1998-2002*. 1997.
- PNUD, CONARE, Defensoría de los Habitantes. *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Serie: Documentos de discusión*. No. 3. Mayo de 1995.

Unidad Preparatoria de Proyectos.
Proyecto Rectoría y Fortalecimiento del Ministerio de Salud.
Mayo de 1993 - a.

Rectoría y Reestructuración del Ministerio de Salud. Anexo No. 1. San José. Diciembre de 1994.

_____. *Propuesta de readecuación del modelo de atención.* San José. Mayo de 1993 - b.

_____. *Proyecto para la Rectoría y Fortalecimiento del Ministerio de Salud. Plan Operativo, Términos de Referencia para Consultores y Metodología de Selección de Firmas y Consultores Individuales.* Setiembre de 1995.

_____. *El Proyecto de Reforma del Sector Salud. Resumen.* Junio de 1994.

Unidad Ejecutora Programa Mejoramiento de los Servicios de Salud. *Fortalecimiento de la*

_____. *Proyecto Rectoría y Fortalecimiento del Ministerio de Salud. Plan Operativo.* Febrero de 1996 ◊

Internalización de competencias: factor clave en la búsqueda del balance ético en la gerencia pública del sector salud en Venezuela*

Juliana Ferrer**

Caterina Clemenza***

en Venezuela*

DESARROLLA UNA DISCUSIÓN SOBRE LA IMPORTANCIA DE INTERNALIZAR LAS COMPETENCIAS MEDIANTE LA CONJUNCIÓN: ADIESTRAMIENTO-EDUCACIÓN, COMO EL CAMINO MÁS EFICIENTE PARA LOGRAR HABILIDADES EN LOS INDIVIDUOS, Y CONCIENTIZARLOS SOBRE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EFICIENTES A LAS COMUNIDADES, ESPECIALMENTE EN EL CONTEXTO HOSPITALARIO, DONDE SE HACE PERENTORIO VISUALIZAR LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES Y LOGRAR EL BALANCE ÉTICO DENTRO DEL AMBIENTE DONDE SE DESENVUELVEN.

Introducción

Se vive en un mundo histórico de aceleradas y globales transformaciones que marcan el inicio de

un nuevo siglo, donde el cambio tecnológico constituye una parte importante o base de sustentación, tanto del incremento de la competencia, como del proceso mismo de globalización, permeando dicho cambio a todos los momentos y relaciones del proceso económico, y en particular del desarrollo a nivel de las organizaciones.

* Estudio utilizando la técnica de grupo focal con 11 gerentes públicos de la Dirección Regional de Salud del Estado Zulia, Venezuela.

** Economista. Doctora en Ciencias Gerenciales. Maestría en Gerencia de Empresas. Investigadora del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. E-mail: jumferrer@cantv.net

*** Economista. Doctora en Ciencias Gerenciales. Investigadora del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. E-mail: clemenz@luz.ve

Esta gran transformación cambia muchos de los patrones de referencia, de las costumbres y hábitos, de las creencias y presupuestos en la vida familiar, en las instituciones y en las empresas. Esta gran mutación reta nuestra capacidad de supervivencia y adaptación y nos obliga a encontrar renovados paradigmas para expli-

car el mundo, el trabajo, la convivencia social y el destino humano.

En este nuevo orden social, que está surgiendo como "sociedad de conocimiento", y que será dominante en el tercer milenio, se replantea no solo el modo de hacer ciencia y tecnología, sino fundamentalmente su sentido y su influencia ética en el mundo de hoy de cara al futuro. Así, todo avance tecnocientífico genera profundos impactos en la jerarquía de valores de los *ethos* culturales, a la vez que éstos son los interlocutores tácitos que frenan o impulsan la especulación sobre condiciones de vida deseables y su impronta de lecititud ética.

Por tanto, de cara a la gestión social, la ciencia ya no puede alegarse ningún estatuto de neutralidad valorativa,¹ como tampoco le es lícito culpar a la tecnología de lo bueno o lo malo que se haga con el conocimiento, puesto que lo que existe es una creciente fusión entre ciencia y tecnología con el nombre de tecnociencia, lo que implica también, una asociación moral entre lo tecnocientífico y el producto de su actividad. El servicio de salud y los agentes sanitarios públicos se ubican en este espacio, en el que se mantiene la tensión entre el uso de las biotecnologías de punta, los

altos costos de las mismas y, la responsabilidad social del gerente público, lo que cuestiona éticamente sus manejos discriminatorios ante la insuficiencia de los recursos económicos.

El reto en el mundo interdependiente, está en desarrollar el conocimiento de la gente, hacer realidad un desarrollo sostenido sobre la base de grupos de trabajo con las competencias necesarias para aprovechar las ventajas y enfrentar los riesgos, que encara la organización bajo la realidad de los retos del mercado global.

De allí que la presente ponencia, pretenda abordar el estudio sobre internalización de competencias genéricas, en los trabajadores del sector público, y particularmente, en los gerentes de la organización pública del sector salud, como forma de fortalecer capacidades y actitudes que la conduzcan a una verdadera prestación del servicio, en la búsqueda de lograr un espacio biosicosocial deseable y realizable, en un ámbito centrado en normas personales mínimas de justicia, calidad personal y cooperación, que ofrezcan soporte suficiente en la búsqueda del sustento por mejores condiciones de vida.

Globalización, bioética y protagonismo del gerente de la salud

Suele pensarse que el fin del milenio es un tiempo de cambio; un tiempo en que se deben resaltar

1. Cely, Gilberto. "La Bioética en la Sociedad del Conocimiento". 3r Editores Ltda, Colombia, 1999, p. 26; Ferrer, J. "Ética, Empresa y Globalización". Conferencia dictada en la Facultad de Humanidades y Educación, LUZ, Venezuela, 2000, p. 14.

acontecimientos notables. La primera parte de éste careció de tal característica; sin embargo hoy, como producto de un nuevo milenio, se originan procesos de cambio trascendentales para la sociedad, tales como la revolución tecnológica de la información, la crisis económica, tanto del capitalismo como del socialismo, y el florecimiento de movimientos sociales y culturales, que marcan tendencias novedosas respecto al medio ambiente y a la acción social.²

La interrelación de estos procesos ha desencadenado en la creación de una economía global independiente, caracterizada, por un lado, como vigorosa y competitiva, como el caso de la economía global del pacífico, y por el otro, por territorios desprovistos de interés para la dinámica del capitalismo global. Esto ha conducido a una diferenciación por bloques que se traduce, por una parte, en la participación creciente del capital, la producción y el comercio; y por la otra, en el intento desesperado por incorporarse a un proceso, para muchos desconocidos, dado la irrelevancia económica que estos segmentos de la sociedad representan.³

-
2. Castells, M. "La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura". Alianza Editorial, 1, La Sociedad Red. Madrid, 1999, p. 178.
 3. Bausman, Zigmunt. "Globalización y Consecuencias Humanas". Fondo de Cultura Económica. México, 1999, p. 27; *Ibid.*, p. 181.

A partir de tal realidad, surge la discusión sobre las consecuencias humanas de la globalización; destino ineludible del mundo que afecta de manera irremediable a toda la sociedad, y en donde la nueva libertad del capital evoca los terratenientes de antaño, cuyo único interés era el producto excedente; por supuesto, tal comparación se hace irrelevante si se considera la liberación de responsabilidades de las que pretende gozar el capital móvil de fines del siglo XX.

Por ello se hace necesario rediscutir ese sistema de relaciones para introducirse en otro, donde la cooperación, sea el factor fundamental, incorporando al trabajador del conocimiento, no como instrumento destinado a obtener beneficios, sino como un grupo humano dispuesto a lograr una integración común de interés bajo el esquema de la cooperación, en el objetivo de asegurarse la estabilidad y permanencia de la actividad que realiza en el tiempo.

Afortunadamente, una tercera generación reivindicadora de los derechos humanos, ha asumido como principal ideal: el de la *solidaridad*. Si se recuerda a la primera generación de derechos humanos, ésta sirvió para desarrollar principalmente la idea de la *libertad*. La segunda, estuvo decantada en la Declaración de la ONU de 1948, colocando acento en el sentido de la *igualdad*. Pero nos sigue faltando el tercer pilar: la *solidaridad*; el asentamiento de una auténtica racional-

dad, respetuosa y tolerante. Este siglo ha hecho particular hincapié en los derechos sociales, la educación, la protección ante el desempleo, la salud y la defensa del patrimonio cultural, entre otras cosas; enfocando su atención en la crisis del Estado del Bienestar, y destacando los problemas que requieren de un acuerdo global y universal, de todos los seres racionales.⁴

Aquí entra a jugar un papel importante la ética aplicada, llevándonos al ámbito de la racionalidad, tratando de aportar criterios, para lograr una relación coherente en las decisiones que tomamos dentro de cada contexto, económico, social o político; intentando hacer también una reflexión acompañada de una práctica en torno a la relación entre valores y decisiones en los diferentes campos; en definitiva vinculándonos al ámbito de todas las actividades de nuestra vida, pues en ella participamos dentro de numerosas organizaciones, y en todas ellas estamos en la tarea de decidir, bajo el ejercicio de nuestra libertad.

En nuestro tiempo los comportamientos éticos en las organizaciones, son una cuestión, no solo de exigencia moral, sino también de

simple inteligencia. Kant⁵ consideraba que los seres humanos eran incapaces de separar la razón estratégica de la moral. Esta convicción ha abonado el surgimiento de las éticas aplicadas, (bioética, genética, ética de los medios de comunicación y éticas profesionales), y especialmente, las causas que han respaldado este innegable auge son:

- La crisis de las ideologías, que parece borrar del horizonte social, todo proyecto utópico, que divulgue la vista hacia la vida cotidiana; hacia un lugar concreto que puede ser camino hacia una sociedad más justa y pacífica.
- La necesidad de construir *ethos* con calidad moral para las organizaciones; bajo la exigencia de la responsabilidad social.
- La urgencia por recuperar los valores de credibilidad y confianza, y sobre todo, de cooperación, en un mundo incierto y abierto a una realidad cambiante.⁶

Por supuesto, para entrar en el contexto de los valores éticos en el mundo de la gerencia, y particularmente de la gerencia pública, se hace necesario concebir a las instituciones, como una organización humana; ya que tanto las personas, como las organizaciones son estructuras dinámicas, que cambian sus modos de operar a medida que van aprendiendo de sus expe-

4. Ortiz, José. "La Hora de la Ética". McGraw-Hill, Colombia, 1995, p. 79.

5. Kant, I. "Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres". Esparsa Calpe, 3era. Edición, España, 1997, p. 213.

6. Cortina, Adela. "Ética de la Empresa". Trotta, 2da. Edición. Madrid, 1996, p. 87.

riencias, para descubrir que el logro de los valores económicos, depende de que hayan sido logrados, valores extra-económicos, para lo que se hace indispensable provocar un proceso de aprendizaje en los individuos, estimulando lo que Platón y Aristóteles llaman las "virtudes morales"; es decir, las organizaciones bajo este contexto deben estar dispuestas a desarrollar la calidad ética del ser humano, de la que depende en última instancia, la consistencia de la organización y por tanto su supervivencia.⁷

Y al involucrarnos de manera particular en un área como la salud, encontramos que una organización humana por excelencia, pareciera ser la dedicada al estudio y la actuación de las prácticas y desarrollo en los campos biomédicos. El desarrollo de estos campos, se describe en términos de dilemas que esa especialidad no puede resolver; y donde cada uno necesita ser estudiado, mediante la incorporación de una bioética holística.⁸

7. Pérez, Juan. "Liderazgo y Ética en la Dirección de Empresas". Ediciones Deusto, S.A., España, 1998, p. 34.

8. Potter. "Bioética puente, bioética global y bioética profunda". <http://dvlp.www.paho.org/english/hdp/prb/prb.c7.htm>, 2000, p.7.

9. Duarte, Lilibiana. "Management. Análisis desde el punto de vista empresarial y su aplicación en la salud". [Http://www.monografía.com/trabajos/management/management.shtml](http://www.monografía.com/trabajos/management/management.shtml) (17-09-00), p. 15.

Los temas éticos y sus consideraciones, tienen un impacto en las acciones y decisiones de las organizaciones de la salud; tanto en sus esferas de actividad biomédica, como gerencial y particularmente, en la gerencia pública hospitalaria, como actividad que tradicionalmente viene siendo atendida y/o supervisada por el Estado, en la búsqueda de una calidad de vida acorde a las exigencias de un ciudadano que rivaliza por mejores condiciones de vida. El comienzo de una apreciación del grado en que la ética afecta el trabajo de dirección en la gerencia pública hospitalaria, descansa sobre el reconocimiento de que todas las decisiones y acciones en las organizaciones de la salud, contienen dimensiones éticas de alto nivel, tanto si son clínicas, gerenciales o ambas.

Los gerentes de la salud, deben reconocer los temas éticos y luego actuar sobre ellos, fortalecidos por sus competencias. Éstos, muchas veces enfrentan considerablemente más ambigüedad, que aquellos que solo aspiran a hacer lo que es legal. Mientras que las leyes proveen el mínimo estándar de desempeño para los gerentes, la ética implica niveles más altos, los que están mezclados con juicios y conductas morales; dado que las acciones y decisiones tomadas por los gerentes pueden ser legales pero, no siempre éticas.⁹

Bajo tal realidad, se pone en juego la actuación del gerente público de la salud, no solo desde el

punto de vista del desempeño, sino de la calidad personal como individuo, para tomar decisiones en función del bien colectivo.

Así, el campo de la bioética, se transforma en una de construcción de puentes hacia cada una de las especialidades y entre ellas, con el fin de desarrollar más a fondo una bioética global, que considere el bienestar humano en el contexto del respeto a la vida. A medida que ingresamos a la era del tercer milenio, cada vez estamos más conscientes del dilema formulado a ese gerente, dado el aumento exponencial en el conocimiento, sin un aumento de la sabiduría necesaria para manejarlo, desde su dirección y hacia el trabajador involucrado.

De allí, que en las reflexiones sobre la bioética global debe hacerse hincapié en que la bioética, debería ser vista, como un enfoque cibernético en la búsqueda continua de la sabiduría; de cómo usar el conocimiento para la supervivencia humana y para mejorar la condición humana,¹⁰ es decir, tal enfoque debe combinar factores gerenciales y elementos del campo científico, pero también incorporar competencias bajo la racionalidad humana, tales como la responsabilidad y la cooperación entre los individuos

involucrados en la prestación del servicio, de manera interdisciplinaria e intercultural, en la búsqueda de un mejor destino, bajo el contexto global en que hoy todos nosotros interactuamos.

Internalización de competencias, factor determinante para una cultura de calidad en organizaciones de la salud

Las nuevas organizaciones de nuestro mundo interdependiente e inmerso en problemas y retos globalizados, requieren formar una cultura de respeto a las diferencias, de visión de largo plazo, de responsabilidad con el medio ambiente y con la comunidad, dentro de esfuerzos globales de fortalecimiento de la educación, y de las condiciones de desarrollo sostenido para las grandes mayorías; incluso el soporte del crecimiento de los espacios sobre bases de democratización. En otras palabras, la organización con responsabilidad social del futuro del hombre y la sociedad, será generadora y corresponsable del desarrollo personal de sus miembros, y contribuirá a través de su cultura con los esfuerzos del desarrollo económico y social de las comunidades donde opera.¹¹

La cultura entendida como el peculiar modo de vida humana que cada grupo social interpreta; el modo de entender el mundo, las formas de organización social dentro de la que todo grupo humano vive y

10. *Ibid.* P. 27.

11. Siliceo, A.; Casares, D. y González, J. "Liderazgo, Valores y Cultura Organizacional. Hacia una Organización Competitiva". McGraw-Hill, México, 1999, p. 27.

mantiene sus relaciones con lo sobrenatural.¹² Todo ello se organiza en un sistema de significados, que se hereda por parte de la generación presente y se transmite como herencia, que se desborda en el tiempo de los individuos, y sobrevive en la continuidad física y mental del grupo social.¹³

La cultura de una organización es entonces, la consecuencia de la actitud global de todos los individuos, en la que es importante el *Estilo de Dirección* de ésta, para comprometerse e involucrar gerentes, supervisores y personal en general, para que consideren a los productos y servicios como propios; creando para ello, una conciencia de calidad para satisfacer las necesidades del usuario; lo que presupone que todo trabajo debe ser hecho con calidad. Pero trabajar con calidad requiere de personas con calidad, dispuestas a asumir este elemento como una filosofía de vida, que incorporan diariamente en la prestación del servicio.

Por lo que en organizaciones como las de la salud, deben crear las condiciones para que se internalice una cultura de calidad en la empresa, a pesar de las crisis, de la adversidad, y de la inseguridad

para lograr el éxito. Por supuesto tener una cultura del servicio es responsabilidad de todos y cada uno de nosotros; es necesario atrevernos a repensar el futuro, y sobrevivir a través de la calidad, ya que ésta puede y debe asumirse por todos los que conforman las instituciones de la salud de un país, y es compromiso social de todos los directivos, profesionales, técnicos, mandos medios, trabajadores y operarios, en búsqueda por lograr un país de calidad en salud. Pero para lograrlo HAY QUE CAMBIAR LOS VALORES que hay en ésta: el orden, la responsabilidad, la lealtad, la cooperación (trabajo en equipo), y la humildad para aprender todos los días; tenemos que estar abiertos a nuevas tecnologías, métodos de trabajo u operación, y a sistemas organizacionales. Ello nos permitirá tener la facilidad para sobrevivir en un entorno globalizado, de alta competitividad, turbulencia, y áreas deshumanizados, característicos del tercer milenio que empezamos a vivir a nivel mundial.¹⁴

Llevándolo al contexto objeto de estudio, contrario del sistema de salud dominante en Occidente, que fija como prioritario un concepto de "calidad de vida", y en éste, unas categorías de bienestar marcadas por la dinámica económica del libre mercado neoliberal, que formula expectativas de felicidad alcanzables por la tecnociencia médica, la nueva propuesta, conlleva a resignificar el concepto de salud, privilegiando una hermenéutica del sen-

12.Bravo, Fredy. "Hacia una Cultura de Calidad en la Empresa". [En Línea] <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/proy/n6/exaula/fbravo.html> [Consultada 29/5/01], p. 19.

13.*Ibid*, p. 129.

14.*Ibid*, p. 35.

tido existencial; es una propuesta de tipo humanístico, en la que las enfermedades y las limitaciones inherentes a las discapacidades inevitables no aparecen como antagónicas a la salud, sino como elementos constitutivos de una sola biografía marcada por lo individual, la que debe esforzarse por hacer de la necesidad, virtud y acceder a los niveles más altos de auto-realización.¹⁵

Por lo que la sociedad civil erigida en Estado debe garantizar el libre acceso a los modos particulares de cuidar la salud, en la muy amplia gama de políticas preventivas y curativas, a sabiendas de que los recursos para ello, pueden subordinar los criterios de calidad de vida sobre el fin buscado, el sentido de la vida, en coherencia con los valores culturales de la sociedad donde transita. De esta manera, el Estado no creará expectativas incoherentes con los recursos existentes, no propiciará disfunciones sociales que generen injusticia sobre quienes queden excluidos de los bienes comunes, y no se le seguirá el juego a la carrera de una

medicina que convierte los medios en fines y termina por esclavizar al ser humano, a quien desea servir.

Entonces, la globalización vista desde la realización humana quedará determinada por una cultura que sistematice los significados y los valores, sobre los que se construirán las relaciones entre los pueblos, las organizaciones, las personas y de todos, con la naturaleza y el derecho a la vida.¹⁶ Nace allí la enorme responsabilidad de las generaciones actuales, de asumir las acciones conducentes a la construcción de un espíritu gerencial de futuro.

Pero es el énfasis en ese espíritu gerencial y el respeto a un talento humano, el que genera el establecimiento de esa cultura de futuro, sobre una estructura que le proporciona al trabajador del conocimiento, la libertad de tomar decisiones motivado por lograr el éxito. Además, la organización debe estar diseñada con solo la cantidad necesaria de gerentes y niveles que lleven adelante el trabajo; y puede ser lo suficientemente descentralizada para permitirse la participación de ese talento humano, de modo tal, que la gerencia asegure su misión estratégica, y aplique sus valores culturales.¹⁷

Esta es la esencia de la cultura organizacional y la gerencia pública del futuro; transmitir el rumbo a través de sus valores y alinearlos, en la organización, ajustándose siempre al ambiente donde opera. Por ello cualquiera organización dotada de inteligencia emocional¹⁸ debe tratar

15. *Ibid.*, p. 29.

16. Martín V. "Ética y Gerencia". Ponencia presentada en Jornada de Investigación y Posgrado, Núcleo Costa Oriental del Lago. Universidad de Zulia. Venezuela, 2000, p. 18.

17. Drúcker, P. "La sociedad postcapitalista". Grupo Editorial Norma, Colombia, 1998, p. 16.

18. Goleman, Daniel. "La inteligencia emocional de la empresa". Ediciones B. Argentina S.A., Argentina, 1999, p. 72.

de reducir cualquier disparidad entre los valores proclamados y los que se aplica. La claridad en cuanto al espíritu y objetivo de la organización lleva a una decisiva seguridad en la forma de tomar decisiones, siempre por supuesto respaldada por la colaboración de equipos, el conocimiento intelectual grupal e inteligencia social.

Esos elementos tienen una importancia inmensa en el mundo donde el trabajo en equipo, es vital para el desarrollo de actividades, como el caso del sector salud; ya que cuanto más se opera en medios no controlados, más necesidad se tiene de interpretar las energías humanas. Bajo centenares de pruebas, y atendiendo a grupos humanos conectados a través de la prestación de servicios a la comunidad, los grupos se ordenan a través de los siguientes niveles de desempeño:¹⁹

- Cuando el equipo funciona razonablemente bien, pero solo la penetración es mayor que el promedio.

19. *Ibid*, p. 81.

20. Guédez, V. "La competencia en las organizaciones. En: El conocimiento y las competencias del siglo XXI. Universidad Metropolitana, Banco del Caribe, Venezuela, 2000, p. 39.

21. Organización Internacional del Trabajo, OIT, CINTERFOR. "Competencia Laboral". [En Línea] <http://www.cinterfor.org.uy/public/-spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/xxxx/esp/i/index.htm>. [Consultada 29/5/01], p. 5.

- Cuando el equipo tiene auténtica sinergia, donde su puntuación excede holgadamente la mayor puntuación.

Para lograr este último, los miembros deben estar interesados por los objetivos y estar comprometidos con ellos, a través de los rasgos de relaciones establecidas a nivel interno y en sus relaciones con el entorno.

Esos miembros que componen la organización deben ser en parte trabajadores del conocimiento; integrados a una sociedad de organizaciones, las que existen a través del aprendizaje y la innovación.²⁰

Surge aquí la necesidad de involucrarse con la gerencia del conocimiento y/o de las competencias, dependiendo de sus perspectivas. La competencia, además de conocimientos y capacidades, incluyen también habilidades, actitudes y valores. El conocimiento tiene sentido en sí mismo, si puede asegurar las disposiciones y orientaciones que ameritan determinadas realidades, por ello para fines prácticos se aceptan por igual en la contemporaneidad de la gerencia misma.

Un concepto generalmente aceptado en el plano moderno para efectos de definir competencias la denota, como la capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada.²¹

Según tales concepciones, las ventajas derivadas de la transpa-

rencia del mercado son totalmente aprovechables por los trabajadores formados y certificados por competencias. Se espera que un proceso formativo desarrolle competencias de base amplia, comúnmente llamadas competencias genéricas. Así, se ha venido comprobando que en el ejercicio de diferentes actividades laborales se ponen en juego competencias comunes, que no son exclusivas de un puesto de trabajo, y si pueden apropiarse para el ejercicio de diferentes empleos.

La certificación de competencias laborales entraña una ventaja para el trabajador, al reconocerle competencias adquiridas aún durante su experiencia, y no limitar la descripción de sus capacidades laborales, a lo que haya sido su vida académica.²²

Por otro lado, en lo organizacional, un trabajador que sepa lo que se espera de él, es más eficiente y motivado, que aquel a quien se le asigna un puesto y no se le ubica en el gran marco y en las

funciones de la organización. Los planes de capacitación en los que participará estarán mucho más dirigidos al mejoramiento de su desempeño y las evaluaciones que se hagan, tendrán más sentido en cuanto a su aporte a los objetivos de la organización. Así, los mecanismos de incentivo se pueden ligar mucho más fácilmente al logro de niveles de competencia, y serán claros para el trabajador y la organización.

A partir de tales reflexiones, surge un concepto más integrado, donde las competencias son vistas como un conjunto identificable y evaluable de conocimientos, actitudes, valores y habilidades relacionadas entre sí, que permiten desempeños satisfactorios en situaciones reales de trabajo, según estándares utilizados en el área ocupacional.²³

También se concibe, como una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño de situaciones específicas. Es una compleja combinación entre rasgos (conocimiento, actitudes, valores y habilidades), y las tareas que se tienen que desempeñar en determinadas situaciones.²⁴

Éste, ha sido asumido como un enfoque holístico ya que, en la medida en que integra y relaciona atributos y tareas, permite que ocurran varias acciones intencionales simultáneamente, y toma en cuenta el contexto y la cultura del lugar de trabajo; además, permite incorpo-

22. *Ibid*, p. 7.

23. Consejo Federal de Cultura y Educación, CFCE. "Concepto Básico de Competencias Laborales". En: Organización Internacional del Trabajo, OIT-CINTERFOR. 2001. Competencia Laboral. [En Línea] <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/xxxx/esp/i/index.htm>. [Consultada 29/5/01], p. 9.

24. Gonczi, Andrew; Athanasou, James. "Instrumentación de la educación basada en competencias". Limusa, México, 1996, p. 5.

rar la ética y los valores como elementos del desempeño exitoso.²⁵

Entonces las competencias, no son exclusivamente conocimiento, y por tanto, no pueden ser fomentadas exclusivamente con adiestramiento, sino además, con educación. Éstas incluyen un alcance psicológico, una disposición actitudinal y un sentido valorativo del individuo,²⁶ es decir, un

individuo integrado en sí mismo;²⁷ diferente del llamado capital intelectual correspondiente a la información, conocimientos y competencias del sujeto o al aprendizaje organizacional, que recuerda la forma en que las organizaciones innovan y aprenden. En el Cuadro N° 1 se muestra la concepción tradicional y el nuevo paradigma centrado en una visión valorativa de las competencias.

CUADRO No. 1

RASGOS DE LA ORGANIZACIÓN TRADICIONAL Y DE FUTURO BASADA EN UNA VISIÓN VALORATIVA DE LAS COMPETENCIAS

Rasgos de la organización tradicional	Rasgos de la organización del futuro
Cambios atendiendo a la jerarquía	Cambios nacidos del consenso inspirados en el conocimiento
Gobierno centralizado	Gobierno descentralizado y coordinado por líderes sin puestos
Fragmentación en tareas	Participación, flexibilidad en el trabajo
Agresividad y competencia	Cooperación, responsabilidad y trabajo en equipo
Prestación del servicio a cualquier precio	Prestación del servicio bajo conservación del medio y de la vida
Énfasis en lo lineal	Énfasis en la creatividad y flexibilidad de los procesos
Preocupación solo por el desempeño y aprendizaje	Preocupación por el desempeño del individuo, fundado en principios y valores compartidos como coadyuvantes de su desempeño laboral

Fuente: Ferrer (2000) *Ética, Empresa y Globalización*. Conferencia dictada en la Facultad de Humanidades y Educación. LUZ. Venezuela.

25. *Ibid*, p. 11.

26. *Ibid*, p. 19.

27. O'Donell, Ken. "Endocalidad. La dimensión emocional y espiritual del ser humano en el ámbito de la empresa". Oniro, S.A. España, 1999, p. 51.

A partir de la definición anterior de competencias puede distinguirse sus formas básicas:²⁸

- Las competencias básicas, relacionadas con la calidad humana, la madurez con la inteligencia emocional.
- Las competencias genéricas que proporcionan la plataforma sobre la cual se enraizan las competencias más específicas, orientadas al desempeño, la identificación en sí mismo y su alineación con la cultura organizacional.

Estas últimas son la clave para fomentar el propósito último de la organización, ya que los conocimientos, capacidades y actitudes que se agrupan en esta denominación, son los ejes modulares que al final afectan el desempeño genérico o emocional de los sujetos, además, las competencias genéricas admiten ser mejoradas con educación y

adiestramiento,²⁹ además de ser medibles y cuantificables en el desempeño.

Al insertarse en el ámbito gerencial, se observa como las competencias generadas son el ente motorizador del proceso; al situarse al servicio del desarrollo de competencias de los miembros de la organización y ser la base de la competitividad organizacional, ya que no puede existir competitividad sin la actitud o capacidad particular o modo de funcionamiento, congruente con los mercados abiertos, donde es necesario enfrentar las amenazas y desafíos cotidianos.³⁰

Por ello el talento humano de la organización del futuro, tiene como retos desarrollar el potencial de cada persona,³¹ que se requiere para la integración de grupos de equipos humanos, lograr adiestramiento propio de la actividad donde se desenvuelve,³² y en última instancia asegurar una actitud reforzada en la cultura organizacional que permita lograr la integración colectiva necesaria para perpetuar en el tiempo.

La salud bajo el paradigma de la contemporaneidad

La salud ha sido un factor que en tiempos anteriores se le ha vinculado con enfermedad, sus causas y sus consecuencias. Esta concepción se ha ido transformando, hacia una orientación, más progresista, centrada en el funcionamiento orgá-

28. *Ibid*, p. 32.

29. Hartle, J. "Gestión de la apreciación del desempeño. En las competencias: Clave para la gestión integrada de los recursos humanos". HayGroup, Deusto, España, 1996, p. 132.

30. Etkin, J. "La empresa competitiva. Grandeza y decadencia. Una cambio hacia una organización viable". McGraw- Hill. Chile, 1996, p. 84.

31. *Ibid*, p. 39.

32. Bernard, A. "Gestión de la motivación para la mejora del desempeño, Programa del Desarrollo Directivo". En: Las competencias: Clave para la Gestión Integrada de los Recursos Humanos. HayGroup. Deusto, España, 1996, p. 42.

nico del individuo y las condiciones extra cuerpo, que le permite disfrutar de una buena salud.

La definición operacional de salud ha sido difícil de internalizar, ya que el desarrollo de la medicina, se ha basado fundamentalmente en el estudio de la enfermedad, sin haber resuelto la distinción teórica de los límites entre lo normal y lo patológico.³³

Con respecto a la concepción de contemporaneidad, la Organización Mundial de la Salud³⁴ ha señalado, que debe ser vista como la visión totalizadora del hombre como unidad biológica, psíquica y social.

En tanto, para Martínez,³⁵ la salud, no solo es un término de categoría científica, sino política. El conocimiento científico de lo que es salud y enfermedad; como lo que se

constituye y define como práctica médica, y las que se reconocen como instituciones sanitarias, todas están altamente influenciadas, tanto por el contexto social, como el político.

Entonces, la salud es el estado de equilibrio bio-sicosocial-cultural del individuo. Este es un concepto manejado en el Modelo Informédico y la atención a ésta, se deriva del conjunto de programas de servicios indispensables para el fomento y conservación de la salud mental y física, que se debe poner a disposición del individuo y la colectividad, que toma en consideración, el ambiente físico, social y familiar, en la prevención de las enfermedades, el restablecimiento de la salud y el alivio de las incapacidades.³⁶

La atención a la salud, se expresa de acuerdo con LUZ³⁷ como asistencia individual, grupal familiar o comunitaria, dentro de un contexto de seguridad social; también como atención mural o extramural, enfocada en la atención general-integral o en la atención especializada, pública o privada.

Patrick y Erickson³⁸ señalaron partiendo de la idea sobre calidad de vida, como salud: "El valor asignado por los individuos, grupos de individuos o la sociedad, a la duración de la vida modificada por las deficiencias, los estados funcionales, las percepciones y las oportunidades sociales, que están influidas por la enfermedad, las lesiones, el tratamiento médico o la política sanitaria".

33. Canguilhem, G. "Le normal et le pathologique". France. Quadrige/Presses Universitarie, 1973, p. 74.

34. Organización Mundial de la Salud: "Occupational health services: an overview". European Services Series. No. 26, Copenhague, 1998, p. 59.

35. Martínez, A.P. "El perfil de salud del estudiante universitario". *Revista de Medicina Clínica*. Volumen 5, No. 3, enero-marzo. Barcelona, 1995, p. 69.

36. LUZ. "La Carrera de Medicina. Maracaibo". Universidad del Zulia. Venezuela, p. 13.

37. *Ibid*, p. 15.

38. Patrick, D. y Erickson, P. "Health status and health policy: quality of life in health care evaluation and resource allocation". Oxford University Press. Oxford, 1993, p. 47.

Esas oportunidades sociales, representan la posibilidad de alcanzar un estado de salud óptimo o llegar a estar todo lo bien que se puede. Este potencial, posee una vertiente positiva, dado por la resistencia individual (capacidad generalmente no utilizada, pero que puede ser causada en caso de necesidad), y una vertiente negativa, donde la oportunidad de salud puede ser modificada por la desventaja, ya sea social o cultural.

Igualmente, Nagi,³⁹ en función de la calidad de vida afirma, como el factor de salud, ha reflejado una ampliación de la visión médica de los problemas de salud, a los que se añade, la dimensión individual y social; adoptado inicialmente para los problemas de salud crónicos con inicio en la edad adulta.

En tanto Cely,⁴⁰ incorpora la idea de salud, entendida como el estado de bienestar biopsicosocial que surge de satisfacer las preferencias individuales en el marco de una sociedad de recursos limitados, regulada por los principios mínimos de justicia a los que aspira la propuesta de la ética cívica, inspirados éstos en el valor de la equidad en una sociedad democrática, pluralista y liberal.

39. Nagi S. Z. "Some conceptual issue in disability and rehabilitation, in Sussman, M.B. (Dir): *Sciolog and Rehabilitation*". American Sociological Association. Washington D.C., 1995, p. 212.

40. *Ibid*, p. 42.

En otros términos, la salud será el resultado biográfico individual y social de lo deseable en el horizonte de lo posible de bienestar, noción que acepta, tanto el pluralismo subjetivo en las formas de lo preferible, como la configuración objetiva necesariamente circunscrita a las condiciones reales del país y las de cada individuo, es decir, se busca una idea de la salud como el estado biopsicosocial individual y/o colectivamente deseable y realizable en un ámbito social, respondiendo a acuerdos morales mínimos de justicia y cooperación, que ofrezcan suficiente soporte de sentido a la existencia humana.

Escenario del sector salud en Venezuela

Está asociado con las dificultades económicas del país, el que se mantiene en una caída del salario real, incremento del desempleo y pobreza, deterioro de las condiciones sociales y calidad de vida. Esta situación ha impuesto la necesidad de establecer cambios estructurales, que no se han traducido en beneficios para la población, debido al continuo deterioro de los niveles de vida.

Existe, además, una falta de coherencia entre las políticas y estrategias de planificación, y puesta en marcha de los servicios y programas de salud. Se ha distorsionado la producción de servicios caracterizada por una baja cober-

tura y calidad. Se mantiene una continua rotación gerencial, consecuencia de los cambios de dirección a nivel político. Asimismo, no existe una política de tecnología, centrada en la bioingeniería, que garantice la formación de equipos. Se mantiene un marco legal contradictorio y falta de presupuesto.⁴¹

Según Bracho,⁴² presenta ciertos rasgos, que pueden caracterizarse de la siguiente manera:

- Concentración del gasto en programas ineficientes, en lo que respecta a la medicina curativa. Asistencia de una efectiva planificación.
- Ineficiencia en la redistribución de recursos, sistemas de información, lo que impide estar al día con las estadísticas, no solo las epidemiológicas, sino las de recursos humanos, financiamiento y personal.
- Gerencia de recursos humanos altamente centralizada, con la productividad laboral baja, generando una praxis profesional desarticulada, repetitiva y en algunos casos contradictoria.

41.CNU. "Comisión Nacional de Perfil de Estudiante de Medicina: Informe de las actividades realizadas". LUZ, Venezuela, 1997, p. 23.

42.Bracho, L.A. "El Sistema de Salud de Venezuela". Caracas. CORDIPLAN, 1990, p. 31.

Bajo tal escenario, el sector de la salud en Venezuela no pareciera presentar un horizonte en el que, se pueda visualizar el mejoramiento de los servicios, que se le debe ofrecer a la sociedad.

Frente a tal realidad, contrasta la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en su Artículo 83, concibe a la salud como un derecho social fundamental que es obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida; para lo que éste promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios; también plantea que todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la Ley, conforme a los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.

Esta misma Constitución para garantizar el derecho a la salud, reflejado en su Artículo 84, afirma que el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad; asimismo el sistema público de salud dará prioridad a la promoción de salud y de las enfermedades, garantizando

tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad, señala, además, que los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados, y donde la comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.

En cuanto al financiamiento del sistema público de salud, la Constitución señala en su Artículo 85 que es obligación del Estado, integrar los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social, y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la Ley; también garantizará un presupuesto para la salud, que permita cumplir con los objetivos de la política sanitaria, en coordinación con las universidades y los centros de investigación; se promoverá y desarrollará una política nacional de formación de profesionales, técnicos y técnicas, y una industria nacional de producción de insumos para la salud y este mismo Estado regulará las instituciones públicas y privadas de salud.

Tal como puede visualizarse, a pesar de garantizar su derecho y financiamiento bajo cotizaciones obligatorias, continúa un desconcierto acerca de los derechos y

deberes del médico y del paciente, todos ellos desviados en la propuesta de presupuestos para biotecnologías, que se introducen por todas partes sin pedir permiso, y por el atolondramiento del Estado para legislar oportuna y apropiadamente.

El gerente de la organización pública del sector salud en Venezuela y desarrollo de competencias

Tal como fue perfilado con anterioridad, la gerencia pública de salud en Venezuela está asociada a procesos de gestión basados en modelos burocráticos, centralizados, altamente verticalizados, con una gran dispersión organizativa, cuyas actividades se concentran alrededor del funcionamiento hospitalario y ambulatorio, con una participación casi nula de la comunidad, agravada por los efectos negativos de la reducción fiscal en los grupos más pobres del campo y la ciudad.⁴³

Bajo tal realidad, la conducta de los gerentes públicos de salud, debe ser creativa, lo que implica, tanto aspectos individuales como elementos organizacionales que la favorecen, es decir, se combinan los atributos personales (autonomía, apertura, originalidad), con las habilidades conceptuales (visión, readecuación, generación de ideas); ambos favorecidos por el proceso organizacional.

43. Rodríguez, Isabel y Vásquez Carmen. "Gestión de la Salud en Venezuela". En: *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 2, No. 4. Universidad del Zulia. Venezuela, 1997, p. 43.

Por supuesto, las exigencias que el medio impone a las organizaciones de salud implican no solo, el rediseño de estructuras y procedimientos, sino el requerimiento inaplazable de un replanteamiento integral de la labor gerencial.

Córdova,⁴⁴ llama la atención sobre la necesidad de formar a los gerentes o funcionarios públicos más allá de lo técnico, es decir, que debe asegurarse, en la formación académica de éstos, además del conocimiento de lo social y del Estado como fenómeno particular, aspectos relacionados con los valores y su crecimiento humano para el desarrollo y creación de actitudes y aptitudes específicas.

Agrega, además, que en la formación de gerentes públicos debe perseguirse lo cognoscitivo y lo aptitudinal, de tal manera que la pedagogía a aplicar, tiene en este sentido una singular importancia, "el desarrollo de aptitudes va más allá de la simple transmisión de conocimiento", situándose en una dimensión formativa dentro del proceso, la que se caracteriza por incluir elementos que buscan inci-

dir en criterios de análisis del individuo, su capacidad innovativa y adaptación.

Por su parte Córdova⁴⁵ plantea que la formación del recurso humano-gerencial para el sector público, debe contemplar, la búsqueda de un individuo preparado para enfrentar los retos del crecimiento, los aspectos de la variable económica, pero también para garantizar el desarrollo social y la profundización de la democracia, que es la tarea fundamental del Estado; deben abordarse enfoques alternativos en materia de diseño curricular, administración académica, que garanticen una calidad al producto referida a la alta calificación científica tecnológica del egresado, que permita rescatar los niveles dentro de sus verdaderas competencias. El objetivo es lograr una formación que conduzca hacia la conciliación entre objetivos, históricamente opuestos, crecimiento y equidad.

Una organización pública y en particular de la salud, donde impera el alto rendimiento y la autoestima elevada, y donde la actitud de sus miembros expresa el conjunto de valores asumidos por ella, es una organización situada frente al futuro,⁴⁶ ya se trabaja en la organización del futuro,⁴⁷ la tarea no consiste en predecir el futuro, sino alcanzarlo.

El verdadero desafío para los líderes públicos de la salud está en comprender los componentes y tener claro que la organización

44. Córdova J., Edgar. La Formación de Gerentes Públicos a nivel de Posgrado en Venezuela". UNERMB. Venezuela, 1999, p. 40.

45. *Ibid*, p. 41.

46. Sethi Deepak. "Las siete R de la autoestima". En: La organización del futuro. Granica, Argentina, 1998, p. 34.

47. Harmon, Frederick. "Futuro y Presente". En: La Organización del Futuro. Granica, Argentina, 1998, p. 29.

representa una invención social de flexibilidad y capacidad infinita.

Kanter,⁴⁸ propone un conjunto de premisas concatenadas para la creación de un nuevo contrato social en la organización del futuro:

- El mejor programa social es la creación a puestos de trabajo.
- Los mejores trabajos crean vínculos y destrezas para la economía global.
- La mejor fuente de tales puestos y destrezas es una organización apta para el mundo globalizado.

Tales premisas sugieren además, poner acento en las competencias y adiestramiento, adquisición de distintas aptitudes, trabajo en equipo, transferencia vertical y en última instancia, educación.⁴⁹

Por supuesto, lo relativo a las competencias se resume en la organización pública de la salud, bajo dimensiones como el desempeño, el valor agregado, el adiestramiento, la educación, calidad y responsabilidad social, que conjuntamente con la evaluación entre sujetos y la autoevaluación, permite repotenciar el aprendizaje y desarrollo asociado a éstas.

Es conveniente aquí distinguir algunas dimensiones:

- *Identificación de competencias:* proceso que se sigue para establecer, a partir de una actividad de trabajo, las competencias que se ponen en juego con el fin de desempeñar tal actividad, satisfactoriamente, teniendo en cuenta que el sector en estudio, demanda especial atención al individuo.
- *Normalización de competencias:* una vez identificadas las competencias, su descripción puede ser de mucha utilidad para aclarar las transacciones entre gerente de la salud y trabajador. Este procedimiento creado y formalizado institucionalmente, normaliza las competencias y las convierte en un estándar al nivel en que se haya acordado (dependencia, sector o país).
- *Formación basada en competencias:* la formación orientada a generar competencias con referentes claros en normas existentes dentro del área en estudio, tendrá mucha más eficiencia e impacto que aquella desvinculada de las necesidades del sector salud.

Algunas de las competencias clave, no se generan en el conocimiento transmitido en los materiales educativos, sino en las formas y retos que el proceso de aprendizaje pueda fomentar. Muchas veces se insiste en la generación de actitu-

48. Kanter, R. "World Class: Thiving locally in the Global Economy". Harvard. USA, 1998, p. 73.

49. *Ibid*, p. 44.

des enfocadas hacia la iniciativa, la resolución de problemas, el pensamiento abstracto, la interpretación y la anticipación.

Por tanto, el equilibrio de las competencias se alcanzaría cuando se logre equiparar el componente relativo a las necesidades de los sujetos o personas que trabajan en la organización, el componente relativo a la alineación de ésta y su equilibrio con la sociedad en su conjunto.

Caso Dirección Regional de Salud. Estado Zulia- Venezuela

Considerando la importancia del desarrollo de las competencias, y en el entendido de que hoy a nivel de la Región Zuliana (Venezuela), se forman gerentes en el área hospitalaria a través de las Maestrías de Gerencia Pública y Administración del sector hospitalario, se procedió a desarrollar un grupo local con un total de 11 gerentes pertenecientes a distintas dependencias de la Dirección Regional de Salud del Estado Zulia, que ejercieran cargos directivos dentro de dicha dependencia, y se hubieren formado en el área de la gerencia pública y/o hospitalaria.

De la discusión se infiere que un porcentaje significativo (67%), maneja herramientas estratégicas en la toma de decisiones, tal como puede apreciarse en la presencia escrita de misión, visión y objetivos estratégicos (Ver Gráficos N° 1 y

N° 2). Al referirse a los objetivos estratégicos anteriores los autores focales destacan, como términos vitales: satisfacciones al usuario, eficiencia, imagen, tecnología y desarrollo de valores éticos; considerando, además, en ellos, aspectos como: factibilidad en su realización, prioridades y habilidades distintivas. Sin embargo, muchos de ellos acogen objetivos que no son propios de su visión de futuro, sino de la política general de la Dirección Regional.

En cuanto a los valores identificados como implícitos en el manejo de la organización se destacan: la calidad, responsabilidad, entre otros; frente a los menos internalizados como: compromisos y comunicación, entre otros (Ver Cuadro N° 2, referido a los valores implícitos en el manejo de la organización). Asimismo, se presentan las áreas críticas de trabajo, referidas por el personal de las dependencias, elementos que obstaculizan en un momento determinado el desempeño desde el punto de vista organizacional, de lo que en su mayoría están referidos a la insuficiencia de recursos productivos, y en menor medida a los problemas de gestión administrativa (Ver Cuadro N° 3).

En cuanto al desarrollo de sus actividades de manera de lograr tales ventajas competitivas, consideran como áreas críticas más referidas la obsolescencia de los equipos, y la recuperación de infraestructura e insumos y personal insuficiente; dentro de las

GRÁFICO No. 1
MISIÓN Y VISIÓN ESCRITA O PROYECCIÓN Y RUMBO
AL QUE SE DIRIGEN LAS DEPENDENCIAS
DEL SECTOR PÚBLICO DE LA SALUD
DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD
REGIÓN ZULIANA
VENEZUELA, 2001

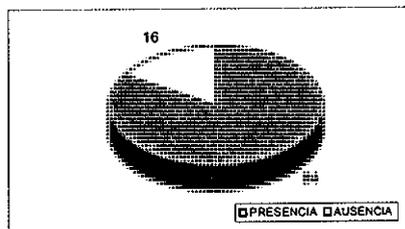
Respuesta	Porcentaje
Presencia	67
Ausencia	23



Fuente: Discusión Grupo Focal. Venezuela, 2001.

GRÁFICO No. 2
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS REDACTADOS
EN LAS DEPENDENCIAS O ASIMILADOS AL PLAN GLOBAL
DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD
REGIÓN ZULIANA
VENEZUELA, 2001

Respuesta	Porcentaje
Presencia	84
Ausencia	16



Fuente: Discusión Grupo Focal. Venezuela, 2001.

CUADRO No. 2

VALORES IMPLÍCITOS EN EL MANEJO DE LA DEPENDENCIA DIRECCION REGIONAL DE SALUD REGIÓN ZULIANA

VENEZUELA, 2001

Más identificadas	Menos identificadas
Calidad	Compromiso
Responsabilidad	Comunicación
Solidaridad	Prevención
Trabajo en Equipo	Congruencia
Cooperación	Seguridad

Fuente: *Discusión Grupo Focal. Venezuela, 2001.*

CUADRO No. 3

ÁREAS CRÍTICAS DE TRABAJO EN EL MANEJO DE DEPENDENCIAS DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD REGIÓN ZULIANA

VENEZUELA, 2001

Más referidas	Menos referidas
Obsolescencia de equipos Recuperación de infraestructura Personal insuficiente Falta de recursos presupuestarios Insuficiencia de insumos	Cambio en el modelo de gestión

Fuente: *Discusión Grupo Focal. Venezuela, 2001.*

menos referidas encontramos, los cambios en el modelo de gestión (Ver Cuadro N° 4).

Respecto a la identificación en el tipo de competencias que los gerentes públicos reconocen, se destacan el logro (67%), (presencia en el personal según datos arrojados por información primaria recogida en campos por dichos gerentes). En un 90% se destaca la competencia relacionada con ayuda y servicio, medido a través del rasgo cooperación. En tanto el elemento influencia, medido a través de la congruencia, credibilidad y compromiso se infiere que está medianamente presente en los trabajadores (67%), elemento básico para lograr una mejor relación, respecto a los equipos de trabajo y su interrelación con el paciente o usuario del servicio público.

Igualmente, los resultados arrojan como los trabajadores están conscientes del esfuerzo del grupo gerencial destacando en un 70% alcanzados en los últimos 3 años, (desde el momento es que estos gerentes comienzan a aplicar el programa). Sin embargo, no se corresponde tal esfuerzo con las competencias que arrojan los trabajadores en términos de desarrollo cognitivos y eficacia personal, donde su presencia es baja (10% y 33% respectivamente). Situación a la que se une la falta de identificación con los valores verbalizados como implícitos por parte de los gerentes. En cuanto a la competencia relacionada con el conoci-

miento, se destaca el esfuerzo, realizado por los gerentes en la parte de adiestramiento al alcanzar un 90% de presencia (Ver Gráfico N° 3).

Conclusión

Cualquier cambio que se proponga realizar la organización pública de la salud para enfrentar el reto de los nuevos tiempos, debe considerar algunos elementos claves exigidos por los cambios sociales. Sin el ánimo de ser exhaustivos; una comprensión de la necesidad de cambio por parte del gerente hospitalario; una inclinación hacia los procesos y no hacia los resultados; un manejo de la complejidad, en reconocimiento justo al talento humano y sus competencias, resultan solo algunos elementos en el manejo de la organización del futuro.

Tal reconocimiento para la revalorización del talento humano, pasan por dimensiones asociadas al desempeño, valor agregado o adiestramiento, evaluación y competitividad, además de internalización y alineación de valores organizacionales; dimensiones que permiten potenciar el máximo aprendizaje y desarrollo asociado a las competencias, demandadas con mayor precisión a los trabajadores de la salud.

Pero tal iniciativa no será posible sin agregar dentro de ese

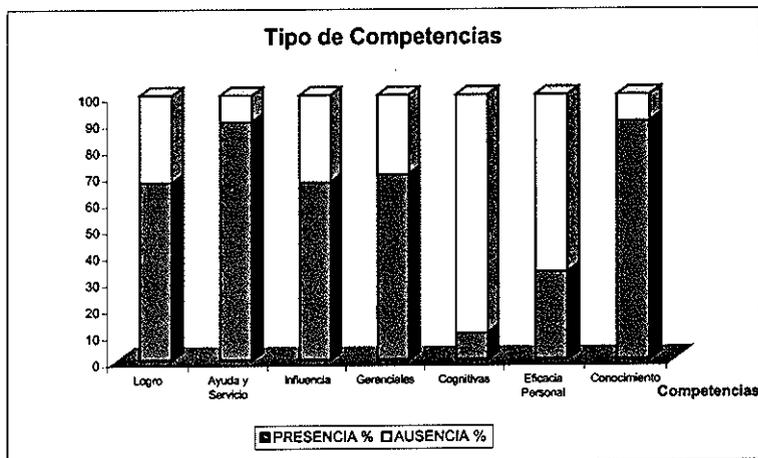
CUADRO No. 4
TIPO DE COMPETENCIAS GENÉRICAS ESTUDIADAS
DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD
REGIÓN ZULIANA
VENEZUELA, 2001

Tipo de competencias genéricas	Presencia (%)	Ausencia (%)
LOGRO: Responsabilidad* (preocupación por trabajar bien, y por el orden, predisposición para emprender acciones, deseo por llegar al fondo del asunto)	67	33
AYUDA Y SERVICIO: Cooperación* (capacidad para escuchar, deseos de ayudar)	90	10
INFLUENCIA: Congruencia, credibilidad, compromiso* (deseo de mantener la credibilidad, capacidad para comprender la dinámica de la organización, y mantener contactos amistosos)	67	33
GERENCIALES: Comunicación, trabajo en equipo, eficacia* (capacidad para emprender acciones eficaces, para comunicar, para trabajar con otros, y para desempeñar el rol de líder)	70	30
COGNITIVAS: Calidad personal* (capacidad para comprender situaciones, e identificar aspectos claves)	10	90
EFICACIA PERSONAL: Humildad, prudencia* (capacidad para mantener el control, creer en sí mismos, y para explicar los acontecimientos negativos)	33	67
CONOCIMIENTO: Calidad de desempeño* (preparación académica, adiestramiento acorde con las actividades exigidas, flexibilidad para el cambio de actividades realizadas)	90	10

*Valores involucrados en el instrumento para la definición de competencias.

Fuente: *Discusión Grupo Focal. Venezuela (2001). Adaptación de información suministrada por gerentes hospitalarios.*

GRÁFICO No. 3
TIPO DE COMPETENCIAS
DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD
REGIÓN ZULIANA
VENEZUELA, 2001



Fuente: *Discusión Grupo Focal. Venezuela, 2001.*

desarrollo, la potenciación de competencias cognitivas y de eficacia personal asociadas al desarrollo personal y un compromiso por la calidad del desempeño del individuo de su calidad personal, donde el proceso educación-adiestramiento juega un papel vital en el desarrollo de las competencias del trabajador de la salud.

En el caso de la Dirección Regional de Salud del Estado Zulia, y específicamente de un grupo de funcionarios de la salud que actualmente se forman en el campo gerencial, se hace necesario internalizar en ello valores, que además de los relacionados en las habilida-

des distintivas (valores de competencia), permitan transferir hacia sus trabajadores la Dimensión Calidad Personal, lo que pasa por recoger, transmitir y alinear rasgos como humildad, prudencia, comunicación, congruencia y compromiso, básicos para lograr un compromiso coherente tecnología-sociedad-individuo.

Asimismo, la gerencia de competencias debe liderizar a través del poder del conocimiento a sus trabajadores, a fin de lograr un máximo de compromiso, cooperación y trabajo en equipo, componentes fundamentales a integrar para el logro del objetivo final de la organización

Proyecto de Reforma del Sistema de Recursos Humanos. Gobierno de El Salvador*

Secretaría Técnica
de la Presidencia**

RESUME LOS PRINCIPALES LOGROS QUE EL GOBIERNO DE EL SALVADOR HA ALCANZADO DESDE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO, EN EL DESARROLLO DE UN PLAN INTEGRAL DE REFORMA EN MATERIA DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL, ORIENTADO A CREAR Y DESARROLLAR LAS BASES Y PROCESOS NECESARIOS PARA ESTABLECER UNA MODERNA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

INTRODUCCIÓN

El Gobierno de El Salvador está empeñado en llevar adelante una serie de reformas importantes para lograr un desarrollo hacia un Estado regulador y definidor de políticas; un Estado

descentralizador, que fomente la participación privada en la prestación de los servicios; que sea compacto y eficiente, con procesos y sistemas racionalizados y automatizados, capaz de fortalecer el Estado de Derecho y la seguridad de los agentes económicos y de los ciudadanos.

Las reformas efectuadas y las que actualmente se encuentran en ejecución, se pueden agrupar por generaciones de la siguiente manera:

- Reformas de primera generación "Estabilización Económica y Ajuste Estructural"
 - Política monetaria
 - Estabilización de la tasa de cambio

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Presidencia de la República de El Salvador.

- Política de crédito
- Control de inflación
- Control y reestructuración de la deuda externa
- Políticas para controlar la deuda externa
- Reforma arancelaria
- Eliminación de barreras no arancelarias
- Reformas de segunda generación "Fortalecimiento de Política Monetaria y Económica"
 - Reforma del Banco Central de Reserva
 - Sistema de Inversiones Públicas
 - Fortalecimiento de la superintendencia del Sistema Financiero
 - Creación de Superintendencia de Valores
 - Reforma Tributaria
- Reformas de tercera generación "Regulación-Desregulación"
 - Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI)
 - Marcos Regulatorios: telecomunicaciones, puer-
- tos, electricidad, transporte, agua
- Participación del sector privado: telecomunicaciones, puertos, electricidad, transporte, agua
- Ley de Adquisiciones y Contrataciones
- Ley de Medio Ambiente
- Nuevo Sistema de Pensiones
- Derecho de propiedad intelectual
- Reforma Judicial
- Reglas de competitividad y protección al consumidor
- Reformas de cuarta generación "Capital Humano y Gestión Institucional"
 - Reorientación del gasto público para el combate a la pobreza
 - Reforma del Sector Educación
 - Reforma del Sector Salud
 - Reforma del Sector Transporte
 - Transformación Agroempresarial
 - Combate a la Corrupción

- Participación Ciudadana
- Seguimiento de la Gestión Gubernamental
- Descentralización
- Reforma del Sistema de Gestión de Recursos Humanos

Todas las reformas son vistas como un sistema, de tal forma que son de igual importancia, aunque se han ido desarrollando según los momentos más adecuados para cada una de ellas. La reforma del Sistema de Gestión de los Recursos Humanos cuenta con el total apoyo político y financiero del gobierno.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

El presente Modelo de Gestión toma como punto de partida, la actual situación de la gestión de los recursos humanos en el seno del Órgano Ejecutivo. Y se habla de "situación" porque, no se puede hablar con propiedad de un verdadero modelo de gestión de sus recursos humanos sino, más bien, de una serie de prácticas más o menos generalizadas de las Unidades de Recursos Humanos de las Instituciones, URHIs. A pesar de que no existe un modelo, las prácticas mencionadas si responden a un

patrón, cultura o modo de hacer, que se caracteriza por las siguientes notas:

Gestión de denominador

En la mayoría de las instituciones se lleva a cabo lo que podríamos llamar una gestión de recursos humanos "de denominador". Así, se gestionan los recursos humanos más como un costo que como una inversión, y el énfasis de sus actividades se encuentra en reducir el costo y no siempre supone una prioridad aumentar el talento y la eficacia de las personas ("numerador"), a través de la utilización de herramientas de reclutamiento, retribución, gestión del desempeño, etc.

Preponderancia del control presupuestario

La concepción de la gestión de recursos humanos como gestión de denominador, conduce a que el control presupuestario sea la actividad que se realiza de manera más técnica y rigurosa. Esto además, influye en el resto de prácticas de gestión de recursos humanos que se analizan y desarrollan, en algunas ocasiones, en función del control presupuestario.

El Ministerio de Hacienda, como es lógico, ejerce el papel de ente garante del control presupuestario y aglutina la emisión y control

de las políticas de personal comunes y homogéneas a todas las instituciones: control de plazas, clasificación, etc.

Buena prueba de ello, son las atribuciones conferidas al Ministerio de Hacienda por la Ley de Salarios: autorización de utilización de plazas que queden vacantes en el transcurso de la ejecución presupuestaria, y la plena justificación por las instituciones del uso de las plazas estrictamente necesarias; o la obligatoriedad para todas las instituciones de las disposiciones que el Ministerio de Hacienda emita en materia de administración de personal.

El control de los montos presupuestados (por ejemplo, a través de la Ley de Salarios), no consigue garantizar que ese monto está distribuido racionalmente o de forma coherente con las prioridades del gobierno en materia de personal. Por otra parte, la lógica presupuestaria puede no coincidir con la organizativa, y de desarrollo de determinadas funciones de una institución.

Ausencia de un Modelo de Gestión de Numerador

La otra cara de la moneda de los puntos anteriores, es que la administración no tiene una perspectiva "de numerador" acerca del recurso humano, por tanto, tampoco cuenta con un modelo integral para su gestión: como costo y como

inversión, como denominador y como numerador.

Pero no solo, no se cuenta con un modelo que integre las dos visiones sobre el recurso humano, sino que tampoco con sistemas de gestión integrados y que se retroalimenten unos a otros.

Por ejemplo, la actual clasificación de puestos no es un instrumento pensado para la segmentación de los distintos colectivos de empleados y para determinar políticas, procedimientos y prácticas diversas para ellos. Por el contrario, la clasificación se entiende y se usa "en clave" del control presupuestario.

Perspectiva de corto plazo y dificultad de anticipación

La preponderancia del enfoque presupuestario "contagia" de una cierta lógica anual la actual administración de recursos humanos, y resta visión a largo plazo sobre las necesidades del gobierno y del Estado en materia de personal.

Esa lógica anual y la ausencia de un modelo integral de gestión dificulta, además, la anticipación y proactividad en el diseño e implantación de políticas de personal que han de surtir resultado, necesariamente, en el mediano y largo plazo.

Ello, obviamente, es más importante cuando hablamos de la

gestión de los segmentos claves de personal (directivos y gerentes), que son los responsables de "hacer realidad" las transformaciones que el gobierno quiere producir en el país.

Mientras que sí se cuenta con un único ente garante del rigor en el control presupuestario (Ministerio de Hacienda), no ocurre lo mismo con el ente encargado de garantizar la gestión estratégica y anticipativa del recurso humano, que vele por que se haga lo necesario para conseguir en el futuro la atracción, retención, motivación y eficiencia del talento imprescindible para el correcto funcionamiento del Estado.

Heterogeneidad de políticas, criterios y sistemas de gestión

La falta de un modelo integral de gestión de recursos humanos y de un ente que lo regule, transmita, fortalezca y modifique cuanto haga falta, ha conducido a que la mayoría de instituciones se planteen de forma aislada dar respuesta al reto de contar con sistemas modernos.

Estas iniciativas independientes no necesariamente aseguran una homogeneidad de criterios, principios, herramientas o metodologías y, evidentemente, no suponen una optimización del gasto.

Marco normativo disperso y parcial

El marco normativo de la gestión de los recursos humanos está compuesto por demasiadas normas concurrentes en cuanto a su objetivo, pero con aspectos diferentes que impiden contar con un marco normativo claro e integral, que regule la gestión de los recursos humanos del Ejecutivo como un todo, aunque con características específicas para cada segmento.

Frente a esta situación es clara la voluntad del gobierno de impulsar una transformación y modernización en la gestión de los recursos humanos, y como prueba es el inicio del Proyecto de Reforma financiado por el Banco Mundial.

Para ello, el gobierno ya ha dado pasos importantes y cuenta con el Sistema de Información de Recursos Humanos, SIRH, como base de datos que ayudará a realizar la transformación de manera ordenada.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MODELO DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La gestión eficaz de los recursos humanos en la administración pública, exige la concurrencia de cinco elementos fundamentales que en su conjunto conforman el Modelo. Estos componentes son:

Políticas de recursos humanos

Éstas son instrumentales a las políticas públicas en general, y estarán condicionadas por un conjunto de factores ajenos a su propio ámbito. Las decisiones que el gobierno tome en materia presupuestaria, el entorno económico del país, las reformas institucionales que se implanten, las presiones sociales y de los propios servidores públicos, las transformaciones en el modelo de Estado son, entre otros factores de los que se derivarán una u otra política en materia de recursos humanos.

A las más altas autoridades del gobierno corresponde, por sus implicaciones y repercusiones en todo el quehacer gubernamental, tomar las decisiones sobre las políticas rectoras de los recursos humanos en la administración, tales como los montos salariales que se pagarán a cada nivel de servidores, la implantación de retribución variable, la inclusión de una determinada entidad dentro del Régimen de Carrera Administrativa, la inversión en formación y su naturaleza, la implantación de un nuevo modelo de gestión, etc.

Las políticas de recursos humanos requieren de una cierta estabilidad en su aplicación, para comprobar si realmente son un instrumento eficaz para facilitar el resto de políticas públicas decididas por el gobierno. Y es por ello, que es necesario contar con instituciones responsables de gestionar

estratégicamente los recursos humanos del Órgano Ejecutivo, y realizar los ajustes necesarios para que sean una palanca y no un freno al resto de políticas.

Marco normativo e institucional

Para asegurar la eficacia en la gestión estratégica de los recursos humanos como palanca del resto de políticas públicas, se requiere de un marco normativo e institucional específico.

Por una parte, es preciso contar con leyes y normas inferiores que definan, de forma coherente y armónica, los conceptos, creen las instancias, atribuyan las competencias, describan los procesos de gestión y establezcan derechos y obligaciones en materia de recursos humanos.

Por otra parte, se necesita una serie de instituciones, definidas por el marco normativo, que apliquen aquel conjunto de leyes y normas con atribuciones claramente distribuidas.

Marco normativo

Para asegurar el nivel estratégico y durabilidad de las normas de rango superior, y que necesitan un mayor consenso para su aprobación y modificación, éstas deben recopilar solamente lo esencial del Sistema de Gestión de Recursos

Humanos: principios, características generales de los sistemas de gestión, marco institucional, derechos y obligaciones aplicables, etc.

Al mismo tiempo, para asegurar que la gestión estratégica de los recursos humanos, pueda adaptarse a nuevos desarrollos en enfoques y metodologías o a circunstancias cambiantes preservando los fundamentos del sistema, los aspectos de procedimientos y operativos, deben dejarse a normas de rango inferior.

Por otra parte, la eficiencia en la gestión de los recursos humanos demanda que el marco legal se caracterice por su claridad, sencillez y coherencia global. En tal sentido, la nueva legislación de la materia debe propiciar la simplificación de la normativa existente (caracterizada por la existencia de múltiples leyes y reglamentos parciales), para evitar la ambigüedad y contradicciones innecesarias, facilitando la articulación de los distintos regímenes laborales del Órgano Ejecutivo.

Marco institucional

Las instituciones, cuyas atribuciones y ámbito de actuación deberán quedar claramente establecidos por el marco normativo, actuarán básicamente en tres planos:

- Definición de políticas y sistemas de gestión estratégica.

- Gestión operativa.
- Arbitraje de los conflictos entre los derechos del Estado y de los servidores públicos.

Estas instituciones, para poder asegurar el efectivo cumplimiento de las leyes y políticas definidas, deben ser dotadas de la autoridad necesaria para cumplir su cometido, del apoyo político para fortalecer su papel institucional y de los mecanismos de coordinación pertinentes. Pero además, deberán contar con los recursos humanos, los presupuestos y los medios técnicos necesarios para desarrollar sus funciones con eficacia, eficiencia y efectividad.

Por último, las instituciones que operan en los tres planos deben garantizar, tanto el interés superior del Estado en generar un funcionamiento eficiente, como el respeto de los derechos de los ciudadanos y servidores públicos.

Gestión estratégica de los recursos humanos

Las políticas de recursos humanos deben ser fijadas por el gobierno, pero su realización solamente podrá ser el resultado de una gestión proactiva, enérgica, coordinada e innovadora por parte de los funcionarios responsables de la gestión de recursos humanos.

En tal sentido, los mandos de los entes rectores y de las unidades de recursos humanos institucionales no pueden ser meros administradores de personal, sino verdaderos gerentes con objetivos claros y estrategias definidas, protagonistas esenciales del surgimiento de una nueva cultura institucional y de un servidor público de nuevo tipo. Sin esta gestión estratégica, las políticas del gobierno se quedarán en el papel, los sistemas se aplicarán en lo formal y rutinario, la iniciativa irá languideciendo y los objetivos de la reforma del Estado no se alcanzarán como está previsto.

Sistemas de gestión

Son los instrumentos técnicos y metodológicos que organizan y permiten realizar la gestión de los recursos humanos, conforme a las políticas definidas por las autoridades correspondientes. En otras palabras, los sistemas sirven para "saber qué está pasando", tomar las decisiones más correctas y que éstas "se conviertan en realidad".

A cada régimen laboral correspondería un conjunto de sistemas integrados entre sí, con la característica común de permitir la aplicación de políticas diferenciadas a cada uno de los segmentos en que se organice ese régimen.

Los sistemas de gestión de los recursos humanos que el modelo considera indispensables son los siguientes:

- Sistema de Clasificación de Puestos, determina el número, la importancia relativa y la naturaleza de los puestos del Órgano Ejecutivo.
- Sistema de Provisión de Puestos, establece las vías y requisitos para acceder y promover dentro de la administración pública.
- Sistema de Retribución, define los conceptos, estructura y políticas retributivas que determinan la remuneración de cada colectivo y servidor público.
- Sistema de Gestión del Desempeño, permite evaluar los resultados obtenidos por los servidores públicos en el desempeño de sus labores.
- Políticas y Programas de Desarrollo, no constituyen un sistema propiamente dicho, pero son función clave de las entidades responsables de la gestión de los recursos humanos a nivel central, y en cada una de las instituciones para dotar al Estado de funcionarios idóneos y capaces.

Soporte informático de los Sistemas de Gestión

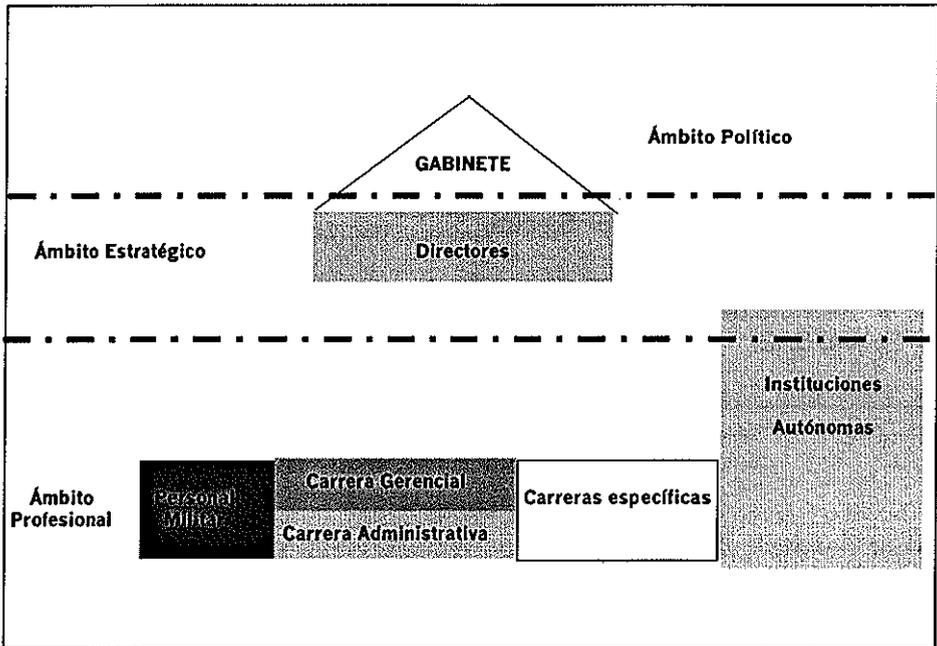
En una organización del volumen y complejidad de la administración pública, los sistemas de

gestión de los recursos humanos requieren para su óptima explotación, contar con el soporte de un sistema de información moderno, que permita su integración y su conexión con otros sistemas (fundamentalmente de control financiero).

Un sistema que explote óptimamente las capacidades de la plataforma tecnológica ya disponible, es una verdadera herramienta de dirección que permite a las instancias responsables de la gestión de los recursos humanos las siguientes ventajas:

- Tomar decisiones oportunas sobre las variables claves de personal con base a información en tiempo real.
- Facilitar la implantación de los sistemas de gestión.
- Reducir el tiempo de los procesos de administración de personal y a la vez, el número de errores de proceso.
- Realizar pruebas de sensibilidad de diferentes políticas para simular su impacto en las distintas variables: presupuesto, número de puestos, etc.

ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS: PEG Y CARRERA ADMINISTRATIVA



Fundamentado en el criterio funcional, se excluyen del ámbito de aplicación del Sistema:

- Otros Poderes y Órganos Constitucionales diferentes al Ejecutivo.
- Las Fuerzas Armadas.

- Las Instituciones Autónomas.

Con base al criterio organizativo, se excluyen del ámbito de aplicación del Sistema:

- Cargos políticos y de confianza personal.
- Carreras específicas.

PERSONAL COMPRENDIDO

<ul style="list-style-type: none"> • Personal Directivo del Ejecutivo • Personal de Carrera Gerencial, PCG 	<p>PEG</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Servicio Técnico del Ejecutivo, STE • Servicio de Apoyo del Ejecutivo, SAE 	<p>CARRERA ADMINISTRATIVA</p>

Esta categoría incluye a los funcionarios con responsabilidad directa en la planificación, dirección, coordinación y evaluación de programas institucionales y en la administración de los recursos asignados para su ejecución.

Por su naturaleza son puestos que aunan un componente directivo (máximos responsables de un área de una institución), con un componente político dada su cercanía con los ministros y viceministros y su necesaria sintonía con el programa político de estos últimos.

Pertenecen a este segmento los Directores y Subdirectores Nacionales, Directores y Subdirectores Generales, Gerentes Generales, Directores Ejecutivos, Directores o Gerentes Regionales y/o Departamentales de ministerios, o entidades descentralizadas subvencionadas o puestos con cualquier otra denominación con la responsabilidad mencionada.

Coherentemente con el respeto impuesto por la Constitución a la independencia de los otros poderes del Estado y de los Órganos Constitucionales, no se integrarían en el Personal Directivo del Ejecutivo el personal Legislativo, Judicial, Fiscalía, Procuraduría, Corte de Cuentas, Consejo Central Electoral y Municipalidades.

El Personal Directivo del Ejecutivo, PDE

Alcance y naturaleza

Son cargos de naturaleza estratégica, supeditados directamente a los Ministros y Viceministros, que asumen funciones de dirección en la gestión pública del Ejecutivo, (por ejemplo, Directores Nacionales, Directores Generales y cargos de responsabilidad y naturaleza similar). La identificación específica de los puestos que integran este segmento se hará a través del Sistema de Clasificación.

Su responsabilidad principal es la gestión de los negocios públicos con vinculación directa con los objetivos estratégicos del Programa de Gobierno. Son los puestos que dicen qué hacer y cómo hacerlo.

Objetivos del Estado con relación al PDE

Reunir un grupo de funcionarios poseedores de competencias directivas y gerenciales desarrolladas, identificados con las políticas y enfoques de los dirigentes del gobierno, con alto nivel profesional y capacidad de pensamiento estratégico, para dirigir eficientemente las distintas áreas funcionales del gobierno.

La tarea principal del gobierno en este sentido es, reclutar directivos de alta capacidad estratégica y confiabilidad política.

Personal de Carrera Gerencial del Ejecutivo

Alcance y naturaleza

Agrupar aquellos puestos de naturaleza profesional y de carácter gerencial con funciones de liderazgo técnico y mando superior, responsables de la implantación de las estrategias y políticas definidas por los Ministros, Viceministros y Personal Directivo del Ejecutivo.

Su responsabilidad principal es organizar y mantener la continuidad de la actuación de la administración pública conforme a los parámetros exigidos. Son los puestos que mandan hacer.

Para el conjunto de puestos de naturaleza gerencial, la clave debe estar en conseguir gerentes cualificados que gestionen y coordinen con eficiencia los asuntos públicos encomendados. Por ello, las políticas a medio y largo plazo han de estar dirigidas a lograr la mejor adecuación de perfiles, y, profundizar en programas de capacitación directiva.

¿Quiénes lo constituyen?

Al tratarse de puestos cercanos al nivel directivo de naturaleza estratégica, adquieren especial relevancia en las tareas profesionales de la administración. Sus funciones, son las más importantes en el ámbito profesional y corresponden a puestos de carácter gerencial o

técnico de muy alto nivel. La identificación específica de los puestos que integran este segmento se hará a través del Sistema de Clasificación.

En su calidad de puestos profesionales, el mérito y la capacidad deben estar garantizados y, a tales efectos, los candidatos a titulares deben poseer un perfil profesional que corresponda con los requerimientos exigibles para el desempeño del puesto.

Los titulares de estos puestos, junto con el colectivo de personal Directivo del Gobierno, PDG, son fundamentales para llevar a cabo la transformación institucional y cultural en el Estado. Ellos están llamados a ser los líderes naturales del personal de Carrera Administrativa y por su posición, ubicada entre los que desarrollan las políticas y definen las estrategias y el personal técnico y administrativo del gobierno, tienen el papel crucial de hacer que las cosas ocurran, es decir, de mover las instituciones para que se cumpla efectivamente la voluntad política de los electos.

Objetivos del Estado con relación al Servicio Gerencial

La prioridad del Estado en este personal es establecer una gestión estratégica para atraer, retener y desarrollar el talento gerencial.

Así, es fundamental constituir un núcleo de funcionarios con un alto nivel de conocimientos téc-

nicos y gerenciales, comprometidos con el servicio público, de convicciones democráticas y apegados a la Ley, creativos e innovadores en sus propuestas, orientados a la consecución de resultados, con claras competencias de liderazgo, capacidad de adaptación a los cambios y, especialmente, para ajustar rápidamente a sus departamentos con las prioridades marcadas por sus superiores.

La tarea principal del Estado para cumplir este objetivo es, atraer, retener y desarrollar el talento gerencial.

Servicio Técnico del Ejecutivo

¿Quiénes lo constituyen?

Bajo la dependencia de los puestos de la Carrera Gerencial y de dirección administrativa, se integran los responsables de la prestación objetiva y técnica de los servicios públicos. Estos puestos a menudo tienen la competencia de interpretar y aplicar las normas, o bien les corresponde el análisis de situaciones complejas para recomendar y aplicar el mejor curso de acción.

Por su naturaleza son de carácter técnico, y generalmente requieren que sean profesionales graduados, en algunos casos, con títulos superiores como Posgrados y Maestrías.

El papel del grupo técnico es asegurar la prestación de los servicios del Estado con altos niveles de calidad y eficiencia, de acuerdo a las estrategias e instrucciones definidas por sus superiores y a las normas establecidas.

Objetivos del Estado en la gestión del Servicio Técnico

El objetivo principal del Estado en relación con este grupo, consiste en dotar a la administración pública de un colectivo de profesionales capaces de cumplir cabalmente con las responsabilidades encomendadas, preocupados por mejorar constantemente su eficiencia, dedicados al servicio público, disciplinados y respetuosos de los derechos de los ciudadanos. La clave en la selección de este personal es la capacidad técnica y de coordinación de personas para el caso de los mandos medios.

La tarea principal del Estado para alcanzar este objetivo es incorporar a los mejores profesionales y propiciar su desarrollo en la Carrera Administrativa.

Servicio de Apoyo del Ejecutivo

¿Quiénes lo constituyen?

Integran este grupo, los responsables de las tareas administrativas y de la ejecución de los procedimientos, generalmente bajo la

dependencia de puestos del Grupo Técnico y de mandos medios. Se incorporan también, los que ejecutan actividades propias de un oficio o profesión poco compleja. La ejecución adecuada de tareas, bajo supervisión directa en la mayoría de los casos, es el contenido básico de su actividad.

Objetivos del Estado en la gestión del Servicio de Apoyo

Las políticas de personal en este grupo, además de garantizar la ejecución adecuada de las tareas, deben apuntar a mantener el volumen de puestos más ajustado posible a las necesidades organizativas.

El ente rector del sistema, se ocupará especialmente de analizar las necesidades de planilla, número de plazas, cuestiones organizativas y políticas del tamaño de las instituciones.

La tarea principal del Estado con relación al "Servicio de Apoyo" es, garantizar el cumplimiento eficiente de sus funciones con el mínimo de personal.

Los Sistemas de Gestión de los Recursos Humanos del PEG y la Carrera Administrativa

A continuación se expone el contenido de los sistemas de gestión aplicables al PDE y a la Carrera Administrativa (ámbito del Proyecto de Reforma) ◊

CUADRO RESUMEN

	Selección	Retribución	Desempeño	Cese	Desarrollo
Personal Directivo del Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> Libre nombramiento Posible intervención de Ente Rector, como asesor 	<p>Niveles de equidad competitiva con el mercado privado</p> <p>Posible bono salarial</p>	<p>Indicadores sobre vinculación de sus resultados con los objetivos marcados por el Gobierno.</p>	Libre remoción.	Participación en programas de desarrollo directivo. El Ente Rector gestiona el proceso.
Carrera Gerencial	<p>Gestiona el proceso el Ente Rector.</p> <p>Adecuación al perfil.</p> <p>Convoca a candidatos internos y externos.</p> <p>Selección por mérito; competencias y desempeño en su caso.</p> <p>El Ente Rector propone tema a la autoridad que debe nombrar.</p>	<p>Rangos por nivel por experiencia y desempeño</p> <p>Competitiva con el mercado privado</p> <p>Posible asignación de incentivos variables según desempeño</p>	<p>Sujeto a sistema de gestión del desempeño.</p> <p>Evaluación de resultados alcanzados.</p> <p>Indicadores de eficiencia gerencial y del impacto del estilo de dirección en el clima laboral de su dependencia.</p>	<p>Causas disciplinarias.</p> <p>Desempeño insuficiente.</p> <p>Incumplimiento de requisitos del grupo.</p> <p>Dimensionamiento.</p>	<p>Programas de capacitación y desarrollo en gestión directiva.</p> <p>Información de los sistemas de gestión del desempeño.</p> <p>Gestión compartida del Ente Rector y URHIs.</p>
Servicio Técnico del Ejecutivo	<p>Gestiona el proceso la URHIs, siguiendo normativa del Ente Rector.</p> <p>Convocatoria pública.</p> <p>Adecuación al perfil.</p> <p>Méritos y pruebas objetivas sobre capacitación técnica.</p> <p>La URHI, propone al candidato a la autoridad que debe nombrar.</p>	<p>Equitativa según nivel de clasificación</p> <p>Rangos por nivel, según experiencia y desempeño</p> <p>Comparable con el mercado</p>	<p>Sujeto a sistema de desempeño sencillo y de bajo costo.</p> <p>Factores de desempeño pasados en competencias.</p>	<p>Causas disciplinarias.</p> <p>Desempeño reiteradamente insuficiente.</p> <p>Incumplimiento de requisitos del grupo.</p> <p>Dimensionamiento.</p>	<p>Capacitación técnica.</p> <p>Análisis del potencial directivo.</p> <p>Programas de desarrollo de competencias según sistema de desempeño.</p> <p>Gestión de las URHIs, según normativa del Ente Rector.</p>
Servicio de apoyo del Ejecutivo	<p>Gestiona el proceso la URHIs, siguiendo normativa del Ente Rector.</p> <p>Convocatoria pública.</p> <p>Adecuación al perfil.</p> <p>Mérito y pruebas objetivas sobre habilidades.</p> <p>La URHI propone al candidato a la autoridad que debe nombrar.</p>	<p>Equitativa según nivel de clasificación</p> <p>Rangos por nivel según experiencia y desempeño</p>	<p>Apreciación por el superior o jefe de la dependencia.</p> <p>Cantidad y calidad de las tareas encomendadas.</p>	<p>Causas disciplinarias.</p> <p>Desempeño reiteradamente insuficiente.</p> <p>Incumplimiento de requisitos del grupo.</p> <p>Dimensionamiento.</p>	<p>Programas de capacitación según necesidades de los servicios.</p> <p>Gestión de las URHIs, según normativa del Ente Rector.</p>

PARTE DEL RECONOCIMIENTO QUE EL SUBSISTEMA DE CLASIFICACIÓN DE CARGOS ES EL COMPONENTE TÉCNICO QUE CONSTITUYE EL EJE CENTRAL QUE SOPORTA A TODOS LOS OTROS ELEMENTOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS, DESCRIBIENDO, TANTO EL MARCO DE REFERENCIA, COMO EL ENFOQUE QUE ORIENTA EL ACCIONAR DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN NICARAGUA.

Introducción

La Reforma del Servicio Civil Nicaragüense, que se enmarca en el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, es uno de los componentes centrales orientado a la regulación de la relación entre los servidores públicos civiles y la administración del Estado. Asimismo, se establece como su

objetivo principal la creación de un Sistema de Servicio Civil, con base en el criterio del mérito, y tiene como propósito la creación de una cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad, encauzado a lograr excelencia en la prestación del servicio público, y a fortalecer los principios de probidad y responsabilidad en los servidores públicos.

En definitiva, entre los elementos claves que intervienen en este proceso de Reforma y Modernización del Sector Público, para lograr la estabilidad y credibilidad institucional, está la Función Pública, cuya actuación debe estar al servicio de los Poderes Constitucionales, y su misión fundamental es la de ejecutar las políticas que se decidan por quienes ostentan la titularidad del Gobierno Democrático a nivel técnico y directivo, además, proponer y asesorar técnicamente para enfocar con todos los

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

parámetros posibles los programas gubernamentales que se decidan.

Para llevar a cabo esta misión, se requiere contar con una función pública: profesional, seleccionada por requerimientos técnicos, capacidad de éxito y que desarrolle su carrera con base en el mérito; neutral, en su actividad que ejecuta las políticas bajo el principio de igualdad y del interés público; objetiva, que aplica las leyes y normas con rigor atendiendo a criterios técnicos; eficiente, guiado bajo el principio de calidad y costo en tiempo y recursos.

Lógicamente, transitar desde una organización administrativa incipiente hacia una moderna y profesional no es un proceso fácil, y la transición requiere un cambio de cultura y de comportamientos, en las formas de gestionar los asuntos públicos.

El Gobierno de Nicaragua, ya ha dado los primeros pasos, se ha venido trabajando en el Proceso de Modernización del Servicio Civil; para lo que se han diseñado nuevos sistemas, sobre los aspectos más relevantes a considerar en la gestión de los recursos humanos de la administración del Estado: la clasificación de responsabilidades, los criterios para establecer procedimientos de selección atendiendo a los requerimientos de los cargos, la definición de una estructura retributiva, equitativa y competitiva, la metodología para evaluar el desempeño de los servidores

públicos, el diseño de un Sistema de Información que agilice la toma de decisiones, así como los lineamientos básicos que definen la naturaleza y alcance de la relación de empleo de quienes están al servicio de la administración del Estado.

En Nicaragua, consideramos que la materia de personal y el Servicio Civil, debe plantearse con un enfoque estratégico por las organizaciones, acompañando con ello el evidente Proceso de Modernización de la Administración Pública, es por eso que los Sistemas Modernos de Gestión de Recursos Humanos diseñados, requieren ser puestos en marcha aún cuando a la fecha no ha sido aprobado el Proyecto de Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa.

Es así que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, a través de la Dirección General de la Función Pública, y con el apoyo de la Unidad Coordinadora del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, UCRESEP, de la Vicepresidencia de la República y la Unidad Ejecutora del Proyecto de Reforma de Servicio Civil, han decidido implantar progresivamente aquellos sistemas de gestión en materia de personal considerados como neutros indistintamente del modelo de función pública que se decida.

Por lo antes expuesto, se ha considerado el Sistema de Clasificación de Cargos, como el eje central que soporta a todos los

Sistemas de Gestión de Recursos Humanos diseñados; iniciándose su implantación en el 2002 en las instituciones del Poder Ejecutivo.

Sistema de Clasificación de Cargos

Caracterización del Sistema

Esta clasificación es el conjunto de los procesos articulados que se realizan con el propósito de establecer un ordenamiento de los cargos, en función de la importancia relativa que cada uno de ellos tiene para la organización.

La Clasificación de Cargos, constituye una de las fases más importantes de un Sistema de Personal. Es el soporte de todo el proceso de gestión de recursos humanos, que permite el desarrollo científico de otros procesos administrativos y de gestión de recursos humanos. Tiene como finalidad, conocer el quehacer de una organización, los contenidos organizativos y los requerimientos técnicos necesarios, en términos de educación formal y experiencia laboral de cada puesto de trabajo, para alcanzar los objetivos y metas establecidas por la institución.

Esto conlleva a la definición de la importancia estratégica y relativa de cada uno de los cargos en el

contexto institucional, y de la administración pública en general.

La clasificación profesional de los diferentes cargos de la administración pública, como sistema de gestión de recursos humanos, es un instrumento eficaz de racionalización y clarificación de los valores, que los diferentes cargos tienen para la organización, por ello la naturaleza del sistema es esencialmente organizativa. No obstante, al tratar de ordenar la importancia de los cargos, el sistema informa también a cada empleado de la importancia que su contraprestación laboral tiene para el desarrollo de la organización; asimismo, reconoce el derecho del servidor público a integrarse en un grupo definido de cargos, que permita el desarrollo de una determinada carrera profesional en la administración pública.

Tanto por su naturaleza organizativa, como por la visión jurídica de los derechos que acredita al titular del cargo, el Sistema de Clasificación de Cargos adquiere la máxima relevancia, dentro de la regulación de las condiciones que debe poseer el Servicio Civil. El Sistema facilita conocer "qué se es" y la importancia de lo "que se hace" para la administración pública.

Tanto la doctrina como la práctica administrativa, preconizan el carácter objetivo de la descripción de cargos. Se aduce que al clasificar los cargos de una institución, la mirada debe estar atenta al conjunto de tareas y responsabilidades

del cargo, y no a la persona que lo ocupa.

La capacidad, el prestigio, la eficiencia y otros factores o atributos personales, no interesan a los fines de la clasificación.

Estos postulados básicos en que se fundamenta la objetividad del Sistema, válidos en principio en la práctica, tropiezan con serias limitaciones propias de una realidad, en la cual el crecimiento estructural de las instituciones y el natural proceso de creación de nuevos cargos, no han descansado sobre una base científica.

En la administración pública prevalecen profundas desigualdades entre los requerimientos de idoneidad exigibles para el desempeño del cargo, y la preparación real de la persona que lo ocupa; situación que se hace más patética aun en un país como el nuestro, donde se carece de normas y criterios adecuados que regulen el ingreso a la administración pública.

Contenido del Sistema de Clasificación de Cargos

Este Sistema se ha estructurado en tres grandes procesos:

- Análisis y Descripción de Cargos.
- Análisis y Valoración de Cargos.
- Clasificación de Cargos.

Análisis y Descripción de Cargos

Este es un proceso dinámico que consiste en la recolección, análisis, validación y registro documental de información objetiva sobre la institución y cada uno de los cargos existentes.

Este proceso, tiene como finalidad conocer los aspectos tales como: el rol institucional y la base legal que lo sustenta; identificar y delimitar la misión, objetivos, funciones y estructura organizativa; así como las relaciones internas y externas, y características particulares de la institución, todos estos elementos son necesarios y permiten identificar, definir, readecuar y dimensionar el contenido organizativo de los cargos, la importancia relativa de cada uno y los requisitos exigibles para su desempeño. Es eminentemente técnico y objetivo y se basa en los principios de:

- *Igualdad*: garantía de que el proceso se realiza de igual manera para todos los cargos de la institución, sin distingo de sexo, edad, raza, religión, credo político o cualquier otra razón.
- *Equidad*: aplicación de criterios técnicos y objetivos en el desarrollo del proceso, de manera que las descripciones de los cargos reflejen el quehacer basado en la realidad objetiva y la importancia relativa que éstos tienen con respecto al aporte que generan en la organización.

- *Legalidad*: definición de las competencias de los cargos, responsabilidades y deberes independientemente de la persona que lo desempeña.

El proceso de análisis y descripción permite a la organización, delimitar los roles y contenidos organizativos (funciones) de los cargos, identificar vacíos, superposiciones, disfunciones o duplicidad de funciones entre los cargos; conocer y disponer de información relativa al contenido y requisitos de los cargos de la institución, de manera que permita planificar las necesidades de recursos humanos y facilitar el proceso de reclutamiento y selección de personal. Asimismo, a la persona, le permite conocer en primer lugar, cuál es la razón de ser del cargo en la institución, la misión, funciones y responsabilidades, lo que facilita una adecuada comprensión del mismo, para una mejor integración a la organización, lograr un desempeño más efectivo y sobre todo conocer de forma clara y precisa qué es lo que la institución espera en términos de aporte y resultados para lograr los objetivos institucionales.

Análisis y Valoración de Cargos

Este es un proceso centralizado, realizado en una primera etapa conjuntamente por la Unidad Ejecutora del Proyecto de Reforma del Servicio Civil y la Dirección General de la Función Pública, y por ésta última como la instancia

rectora del Sistema en su etapa de implantación y posteriormente para su administración en las instituciones del Gobierno Central. Se inicia tomando como base el contenido organizativo de los cargos, definido en la descripción del mismo y mediante el análisis y la valoración de factores previamente establecidos, siendo éstos:

- Competencias.
- Solución de problemas.
- Responsabilidades del cargo.

El propósito fundamental de este proceso, es valorar la importancia relativa de los cargos que se expresa en la asignación de un nivel determinado, y su ubicación en la estructura de cargos de la institución.

Para la realización de esta fase, se inicia con la conformación de un Comité Técnico de Valoración, integrado por un técnico especializado designado por la autoridad superior del órgano rector; un analista designado para atender la institución objeto de implantación del Sistema y a la que pertenecen los cargos a valorar, y un técnico especializado en valoración de cargos que atienda una institución distinta a la objeto de implantación. La función del Comité es la de realizar la valoración individual del cargo y su relación con otros cargos de la institución, de acuerdo a la metodología definida y a los criterios, factores y elementos de valoración establecidos.

Esta fase concluye con la elaboración de un mapa de cargos en el que se organizan los mismos por niveles de valoración de mayor a menor, expresando gráficamente la posición que ocupan en las diferentes áreas de la institución en función de su estructura organizativa. Posteriormente, se analiza comparativamente la posición obtenida de los diferentes cargos, a partir de los puntajes alcanzados en la valoración para asegurar su consistencia; así como analizar entre cargos de un mismo nivel (análisis cruzado), para verificar su consistencia respecto a la importancia o jerarquía organizativa.

Finalmente, se validan los resultados recibidos con los funcionarios designados por la institución a la que pertenecen los cargos objeto de este análisis, y con base a los aportes obtenidos, se realizan los ajustes finales para su aprobación.

Clasificación de Cargos

De acuerdo a su naturaleza y características, en la administración del Estado nicaragüense los cargos se clasifican en propios y comunes.

- Propios: aquellos que generalmente pertenecen a una sola institución, poseen contenido organizativo y funcional específico, por estar vinculados a unos conocimientos especiales, relacionados con el rol

que la Ley otorga a cada institución.

- Comunes: aquellos con contenido organizativo y funcional genérico de apoyo o contribución para el cumplimiento del rol y la misión sustantiva de la institución.

Atendiendo al nivel de complejidad del contenido organizativo, los cargos de la administración del Estado nicaragüense (exceptuando los de designación política), han quedado clasificados en 22 niveles de acuerdo a la metodología "Hay" de escalas y perfiles, los que han sido clasificados en tres grupos funcionales:

- Directivo.
- Ejecutivo.
- Operativo.

Características técnicas

Para este agrupamiento, se han integrado en cada grupo los factores homogéneos de todos los cargos, atendiendo preferentemente al factor competencia, que es el que determina fundamentalmente a los demás y sirve de control en el equilibrio de factores.

Las características técnicas que se dan en cada agrupamiento funcional, que de forma homogénea existen como contenido organizativo en todos los cargos, que se integran en cada uno de ellos, son las siguientes:

- Servicio Directivo (Nivel XIII al XXII). Integra todos aquellos cargos que se consideran gerencialmente estratégicos en la administración del Estado, por ser esenciales para el funcionamiento de las instituciones, siendo las funciones principales las de dirigir, planificar y organizar el trabajo de unidades administrativas importantes o muy importantes, definiendo o participando en la determinación de las políticas generales y en el desarrollo de los grandes objetivos de la organización creando, diseñando y controlando los estándares, normas y procedimientos necesarios para alcanzar los objetivos de la institución.
- Servicio Ejecutivo (Nivel VII al XII). Abarca todos los cargos que desarrollan funciones administrativas o técnicas muy complejas, ya sea por su carácter puramente especializado, o por la relevancia que tiene su interacción con otros cargos, y cuya responsabilidad se centra fundamentalmente en la consecución de objetivos y metas, a través de equipos de pequeñas personas o particulares, debiendo resolver problemas complejos y de gran variedad para lo que se requiere poseer conocimientos y habilidades especializadas.
- Servicio Operativo (Nivel I al VI). Integra a todos los cargos

cuyas funciones principales son de apoyo administrativo, técnico y de servicios generales, cuya ejecución requiere de habilidades específicas para su desempeño, requiriendo supervisión sobre el proceso de trabajo y sus resultados.

Cada uno de estos grupos funcionales representan cargos que son independientes entre sí, de tal manera que el paso de un grupo a otro va a requerir no solo de la experiencia adquirida y el desempeño, sino que se ha de garantizar también y necesariamente, el que se posean los requerimientos esencialmente técnicos exigibles en los cargos del grupo al que se pretende acceder.

Implantación del Sistema de Clasificación de Cargos

La Dirección General de la Función Pública como instancia responsable de dirigir, supervisar y administrar el Sistema de Clasificación de Cargos, ha iniciado el proceso de implantación del Sistema, lo que involucra: la definición de "Manuales de Descripción de Cargos, actualización del Clasificador de Cargos y su aplicación en la Estructura y Plantillas de Cargos de la Institución".

A la fecha se cuenta con los Manuales de Descripción de Cargos para nueve instituciones, siendo éstas las siguientes:

- Ministerio de Transporte e Infraestructura.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.
- Ministerio de la Familia.
- Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes.
- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.
- Instituto Nicaragüense de la Mujer.
- Vicepresidencia de la República.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, MIFIC.
- Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes, INJUDE.

En estas instituciones, se ha concluido el proceso de montaje de la nueva Estructura de Cargos en el Sistema de Nómina Fiscal, así como la incorporación del nivel de complejidad asignado a los cargos y la actualización del Clasificador de Cargos. El resto de instituciones, están en proceso.

Impacto o producto final de la implantación del Sistema de Clasificación de Cargos

De los organismos antes mencionados, se dio inicio al proceso de implantación del Sistema en cinco instituciones:

- Ministerio de Transporte e Infraestructura, MTI.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, MARENA.

Con la implantación de los Manuales de Descripciones de Cargos en las instituciones: MHCP, MIFIC, MARENA, MTI e INJUDE, se logró actualizar sus respectivas Estructuras de Cargos, las cuales se reflejan a continuación por Tipo de Servicios:

ESTRUCTURA DE CARGOS

Institución	Cantidad	%	Rango Nivel de Complejidad
Ministerio de Transporte e Infraestructura, MTI			
Tipo de Servicios			
Cargos Directivos	52	32.70	XIX-XIII
Cargos Ejecutivos	76	47.80	XII-VII
Cargos Operativos	31	19.50	VI-I
Total	159	100.00	
Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, MARENA			
Tipo de servicios			
Cargos Directivos	33	34.74	XX-XIII
Cargos Ejecutivos	42	44.21	XII-VII
Cargos Operativos	20	21.05	VI-I
Total	95	100.00	
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, MIFIC			
Tipo de Servicios			
Cargos Directivos	52	36.36	XX-XIII
Cargos Ejecutivos	66	46.15	XII-VII
Cargos Operativos	25	17.49	VI-I
Total	143	100.00	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP			
Tipo de Servicios			
Cargos Directivos	66	33.16	XX-XIII
Cargos Ejecutivos	102	51.26	XII-VII
Cargos Operativos	31	15.58	VI-I
Total	199	100.00	
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes, INJUDE			
Tipo de Servicios			
Cargos Directivos	5	12.82	XVII-XIII
Cargos Ejecutivos	21	53.85	XII-IX
Cargos Operativos	13	33.33	VI-I
Total	39	100.00	

En función a la Estructura de Cargos de estas cinco instituciones, se pueden observar los siguientes aspectos:

- Los Cargos Directivos se mantienen en un rango del 30 - 40% con relación al total de cargos de los mismos, exceptuando al INJUDE que no tiene comparación con el resto de organismos. En cuanto al rango del nivel de complejidad, éste oscila entre XIII - XX.
- Los Cargos Ejecutivos en las cinco instituciones ejercen el mayor peso porcentual con relación al total de cargos, y se mueven en un rango del 40 - 60%, lo que denota que hay una concentración significativa que podrían ser sujetos a un análisis posterior. El nivel de complejidad oscila en un rango del VII - XII.
- Los Cargos Operativos exceptuando al INJUDE, mantienen el menor peso porcentual en el total de cargos de estas instituciones en un rango del 15 - 22%, lo que explica que la pirámide de cargos a nivel institucional viene siendo más ancha en la parte superior e intermedia y más angosta en el nivel inferior. El rango del nivel de complejidad es I - VI.

Tomando como base el ordenamiento de la Estructura de Cargos y la formulación de una tabla de

referencia salarial, la Dirección General de la Función Pública está procediendo a desarrollar una serie de actividades de ordenamiento, destacándose la formulación de una propuesta de ordenamiento salarial, que está siendo sometida a las autoridades superiores del MHCP para su decisión.

Conclusiones

La Reforma del Servicio Civil, es uno de los componentes claves e indispensables en todo proceso de modernización del Estado.

El mismo, reviste una importancia que está presente en todas las manifestaciones posibles de la capacidad estatal, y su expresión real solo es posible a través del papel de los servidores públicos.

Los principios básicos del Servicio Civil en el Estado Constitucional, "mérito e igualdad" están establecidos en el Artículo 26 de la "Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano" que proclama la igualdad de todos los ciudadanos para ser admitidos a "toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que le da sus virtudes y sus talentos". En el Estado contemporáneo, el Servicio Civil profundiza su contribución en una triple dimensión, tanto al fortalecimiento de la democracia, como

a la efectividad del Estado de derecho y finalmente, a una eficaz provisión de los bienes y servicios públicos.

Es normal que en la mayoría de los países, para que se cumplan las condiciones de: preservación de la profesionalidad en los servidores públicos, la existencia de reglas claras y específicas de acceso y continuidad en el empleo público, que garanticen la aplicación de los principios de mérito e igualdad y la existencia de mecanismos que protejan la seguridad en el empleo frente al despido arbitrario; requieran de una regulación específica de derecho público. En el caso de Nicaragua, hemos considerado como parte de la estrategia para avanzar en este proceso que nos hemos propuesto, y dadas las condiciones políticas imperantes, ésta no es una condición necesaria para su existencia, siendo perfectamente posible la aplicación progresiva de nuevas formas de gestión de los servidores públicos apegados al derecho común, con una virtual identificación de las necesidades reales, iniciando con la implantación de acciones básicas de ordenamiento organizativo, como las mencionadas en el contenido de esta exposición.

Para finalizar, hacemos referencia a la Declaración de Santo Domingo, suscrita por los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y Jefes de Delegación de los países

iberoamericanos, con ocasión de la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, quienes debatieron el tema de "La Profesionalización de la Función Pública en el Marco de la Nueva Gestión Pública", en junio del 2002 en República Dominicana, quienes proponen "un cierto equilibrio entre la estabilidad que requieren los funcionarios profesionalizados con el propósito de dotar a la gestión pública de objetividad e imparcialidad en el proceso de formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas, y la necesidad de que operen mecanismos de control institucional y social sobre el desempeño de los funcionarios y autoridades encargadas de la gestión de lo público, para garantizar la democratización, eficiencia y eficacia en la actividad del Estado".

Referencias bibliográficas

Consortio CINCORP-HAY. "Sistemas de Gestión de los Recursos Humanos de la Administración del Estado Nicaragüense". Diciembre 1997.

Proyecto de Promoción de Políticas de Género. "Gerencia de Recursos Humanos y Equidad de Género en la Administración Pública". Managua, Nicaragua 2002.

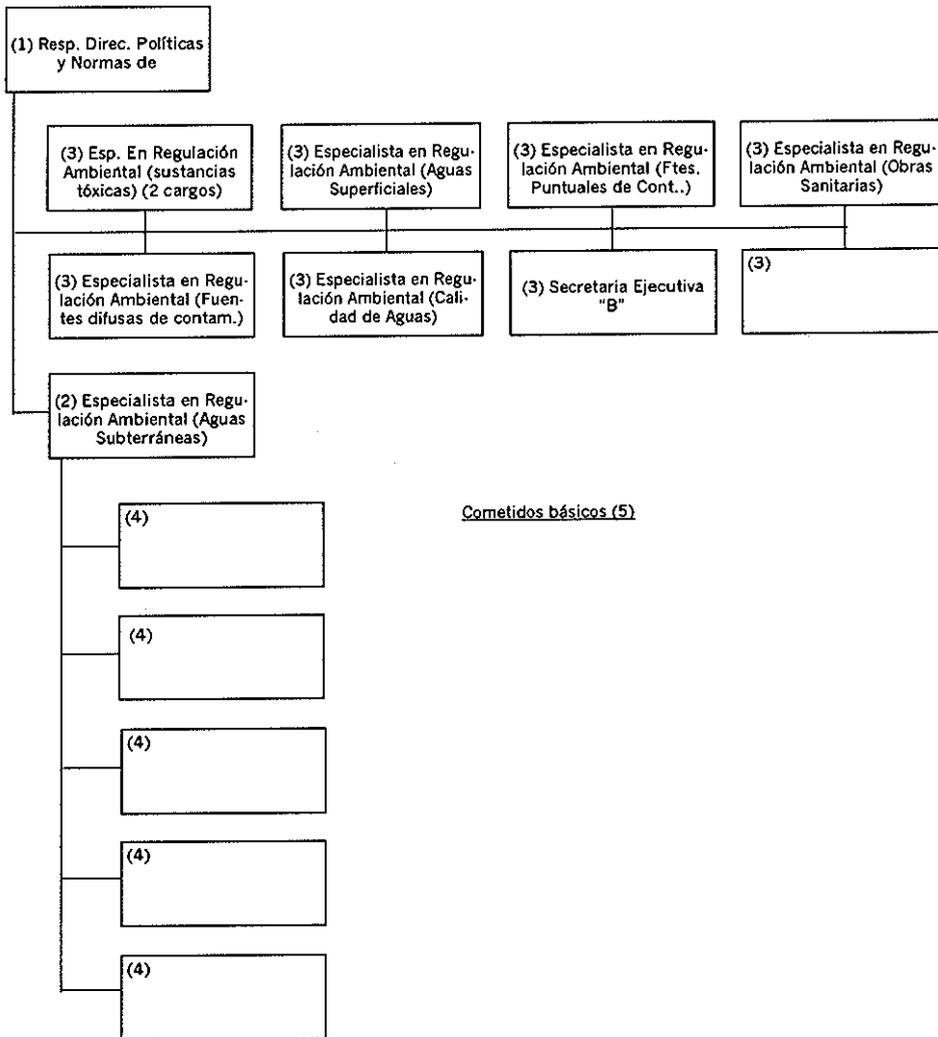
Koldo Echevarría. "La Modernización del Estado y la Reforma del Servicio Civil". Diciembre 2001.

CLAD. Documentos claves. Estado Administración Pública y

Sociedad. Declaración de Santo Domingo. "IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado". Junio 2002 ◊

IV. Naturaleza y alcance

IV.1 Organigrama



- (1) Nombre del cargo del que depende jerárquica y directamente.
- (2) Nombre de su cargo.
- (3) Nombre de los otros cargos que también dependen directamente de su jefe.
- (4) Nombre de los cargos directamente dependientes del suyo.

IV.2. Naturaleza de la función

Funciones y actividades principales

Función 1: Elaborar y gestionar la legalización de políticas, directrices, reglamentos, normas técnicas - legales, procedimientos administrativos y plan de protección que incida en la prevención, calidad y uso de las aguas subterráneas.

Resultado 1: Disponer de instrumentos de regulación para la gestión ambiental que contribuya al marco legal normativo para la prevención y control de las aguas subterráneas de acuerdo a la Ley vigente.

Actividades

- 1.1 Recopilar información técnica sobre experiencias nacionales o regionales que sirvan para la elaboración del Documento Base del Proyecto de Norma Técnica Objeto del Estudio.
- 1.2 Elaborar el documento base Anteproyecto de Norma Técnica, para su presentación y discusión con partes interesadas y/o afectadas.
- 1.3 Remitir Anteproyecto de Norma Técnica a la Dirección de Normas y Políticas, a la Dirección de Calidad Ambiental y a las Direcciones Generales del MARENA para su estudio y análisis.
- 1.4 Coordinar con instituciones involucradas la formación del Comité Técnico Interinstitucional, así como la formación del Comité Multisectorial, para el estudio, fortalecimiento y consenso de la Norma Técnica.
- 1.5 Exponer a la Dirección Superior el Anteproyecto de Norma para su aprobación para posteriormente remitirlo a la Comisión Nacional de Norma.
- 1.6 Remitir Anteproyecto de Norma Técnica a la Comisión Interna de MARENA.

Función 2: Estimar el grado de vulnerabilidad, hidrogeológico del acuífero y riesgo potencial de contaminación.

Resultado 2: Disponer de un documento que contenga las características técnicas, que determinen el grado de vulnerabilidad del acuífero en estudio, con el propósito de dirigir los esfuerzos y recursos en aquellas áreas más sensibles a ser contaminadas.

Actividades:

- 2.1 Aplicar y desarrollar métodos, para la estimulación de vulnerabilidad hidrogeológica.
- 2.2 Determinar el grado de sensibilidad natural a la contaminación de las unidades hidrogeológicas.

Función 3: Participar con equipo multidisciplinario, en la elaboración de planes de protección de las aguas subterráneas.

Resultado 3: Elaborar Normas Técnicas Específicas que permitan proteger las aguas subterráneas.

Actividades:

- 3.1 Establecer las zonas de protección.
- 3.2 Realizar propuesta técnica de las condiciones que presenta el área a proteger.
- 3.3 Participar en la elaboración del documento técnico de disposiciones y regulaciones en cada zona de protección.
- 3.4 Elaborar propuesta de red de monitoreo y estándares de calidad para el agua subterránea.
- 3.5 Elaborar norma técnica, para la protección de acuíferos y establecer criterios para autorización de permisos de perforación de pozos.

Función 4: Definir criterios técnicos para el análisis de vulnerabilidad hidrogeológica.

Resultado 4: Establecer rangos que permitan caracterizar las áreas de vulnerabilidad hidrogeológica.

Actividades:

- 4.1 Analizar las diferentes características y factores que intervienen para la evaluación de la sensibilidad natural del acuífero.

- 4.2 Definir grados de vulnerabilidad altos, moderados y bajos.
- 4.3 Tropicalizar las metodologías a las condiciones propias del país.

Función 5: Elaborar mapas de vulnerabilidad hidrogeológica.

Resultado 5: Definir áreas sensibles a la contaminación del agua subterránea.

Actividades:

- 5.1 Realizar un mapa con sus documentos técnicos, para cada uno de los parámetros y método para determinar sensibilidad natural a la contaminación de las aguas subterráneas (DRASTIC).
- 5.2 Elaborar documento que contenga el análisis y los resultados de la evaluación de la vulnerabilidad del acuífero en estudio.
- 5.3 Divulgar los resultados de la evaluación de la vulnerabilidad hidrogeológica a las instituciones y organismos.

Función 6: Actualizar el banco de datos básico hidrogeológicos e hidrológicos y documentos de Normas Técnicas.

Resultado 6: Desarrollar estudios de vulnerabilidad.

Actividades:

- 6.1 Recopilar información técnica de experiencias de otros países.
- 6.2 Compilar datos hidrológicos e hidrogeológicos.
- 6.3 Analizar y evaluar la información técnica.
- 6.4 Registrar resultados en sistemas cartográficos, manuales y programas computarizados.

Función 7: Participar con equipo de trabajo multidisciplinario en la definición de la estrategia de protección de las aguas subterráneas.

Resultado 7: Proteger y conservar las aguas subterráneas.

Actividades:

- 7.1 Colaborar en la elaboración de propuesta de documento de estrategia de protección de las aguas subterráneas.
- 7.2 Participar en el seguimiento de la ejecución de la estrategia de protección de las aguas subterráneas.
- 7.3 Evaluar y presentar resultados a las instituciones involucradas en el manejo de las aguas subterráneas.
- 7.4 Establecer propuestas de planes de protección de las aguas subterráneas.

IV.3 Relaciones Principales con otros Cargos y/o Instituciones

(indique cargos, motivos y frecuencias)

- Responsable Dirección Específica y Especialistas de las Direcciones que conforman la Dirección General de Calidad Ambiental, para retroalimentación de información y participación de evaluaciones ambientales en lo relacionado a los recursos hídricos.

IV.4 Relaciones principales con otras organizaciones

(indique organizaciones, cargos, motivos y frecuencias)

- El titular del cargo se relaciona frecuentemente con:
- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, INETER, con geólogos de la Dirección de Recursos Hídricos, para la actualización del banco de datos y realización de consultas médicas.

- Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, ENACAL, para la actualización de información y realizar consultas técnicas.
- Representantes del sector industrial, para solicitar información de procesos industriales y dar seguimiento a las recomendaciones técnicas.
- Representantes del sector agrícola, para obtener información sobre el desarrollo de dicho sector.
- Alcaldes, para obtener información sobre desarrollo urbano, ubicación de basurero y retroalimentación sobre estudios y diagnósticos de los planes regulares.
- Responsable del Proyecto de Maestría Ambiental PIDMA/UNI, para retroalimentación de información y estudios.

V. Naturaleza de los problemas

(Aspectos que suponen mayor dificultad o complejidad en el cargo, puede ser técnica, gerencial o derivada de las relaciones humanas. Explique brevemente el por qué de la complejidad.)

- Inestabilidad laboral y bajo salario en relación a las funciones realizadas.

VI. Naturaleza de la responsabilidad

Decisiones y/o propuestas más propias del cargo:

- Elaborar instrumentos regulatorios de gestión ambiental de acuerdo al mandato de las leyes vigentes.
- Realizar propuesta de planes estratégicos de protección de los recursos de aguas subterráneas.
- Confeccionar documentos técnicos con evaluaciones de vulnerabilidad hidrogeológica y peligro potencial de contaminación de los recursos hídricos .
Confeccionar documentos técnicos con evaluaciones de vulnerabilidad hidrogeológica y peligro potencial de contaminación de los recursos hídricos.

VII. Otros aspectos

Anexo a la Descripción de Cargo de Trabajo

Nombre del Cargo: Especialista en Regulación Ambiental (Aguas Subterráneas).

Ocupante:

Cargo Superior Inmediato: Responsable Dirección Políticas y Normas de Calidad Ambiental.

Ocupante:

Organismo: Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales

Dirección / Área: Dirección General de Calidad Ambiental /Dirección Políticas y Normas de Calidad Ambiental

Fecha Validez:

Aprobado por:

Ocupante

Superior

1. Perfil del cargo

1.1 Conocimientos requeridos fundamentales:

Formación básica: nivel y especialización.

- Ingeniería Civil, Agrícola o carreras afines con Maestría en Ingeniería Ambiental.

Conocimientos específicos:

- Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales y su Reglamento.
- Ley y Reglamento relacionado con el Ambiente.
- Protección de Recursos Hídricos.
- Manejo de Normas Ambientales.
- Conocimientos del SIG (Sistema de Información Geográfica).

Idiomas: (indicar nivel)

- Inglés

Utilización de informática: (indicar nivel)

- Office 2000 (Word, Excel, Power Point, etc.).

1.2. Conocimientos requeridos deseables

Formación básica: nivel y especialización.

Conocimientos específicos:

Idiomas: (indicar nivel)

Utilización de informática: (indicar nivel)

1.3 Experiencia:

Tipo de experiencia:

- En posiciones similares.

Duración de la misma:

- 3 años.

1.4 Otros requisitos:

- Identificación con el servicio al público
- Orientación al ciudadano
- Integridad
- Afán de logro y superación
- Trabajo en equipo
- Efectividad personal
- Flexibilidad y adaptabilidad
- Iniciativa
- Capacitación y auto desarrollo
- Liderazgo

2. Condiciones de trabajo.

2.1 Penosidad

Esfuerzos físicos:

Frecuencia con la que se realizan:

Ambientes agresivos (toxicidad, malos olores, etc.):

Frecuencia de exposición:

2.2 Peligrosidad:

Probabilidad de accidente:

Frecuencia de exposición:

2.3 Otras condiciones especiales:

Disponibilidad:

Incompatibilidad:

Horario: 8:00 a.m. a 5:00 p.m.

Turnos: (Mañana/Tarde/Noche o Fin de Semana o combinados)

CRITERIOS PARA VALORACIÓN DE CARGOS

INSTITUCIÓN: MARENA
CARGO PROPIO: Especialista en Regulación Ambiental
(Aguas Subterráneas)
UBICACIÓN: Dirección Políticas y Normas de Calidad
Ambiental

De acuerdo a la Metodología HAY, existen tres elementos a considerarse en el proceso de Valoración de Cargos, que son: Competencia, Solución de Problemas y Responsabilidad.

Este cargo juega un papel muy importante en la misión de la institución, ya que explícitamente representa la razón de ser del organismo y se constituyen como máximos representantes técnicos del país, con un amplio dominio tecnológico en la materia y una experiencia superior a los ocho años. Tanto es así, que su nivel de clasificación XIII, está en el rango establecido para los cargos Directivos del nivel XXII - XIII .

PROCESO DE VALORACIÓN.

COMPETENCIA	NIVEL COMP.	PTOS.
	10	230

Están ubicados en este nivel de competencia, aquellos cargos que tienen responsabilidad sobre una función muy especializada, así como cargos técnicos de alto nivel, que actúan a modo de consultores internos en la institución. Requieren conocimientos tanto teóricos como prácticos de sus principios y formas de hacer, adquiridos a través de formación de alto nivel y/o de una experiencia dilatada. Deben relacionarse a lo interno y externo de la institución e influir con sus puntos de vista en los demás. No tienen responsabilidad directa sobre un presupuesto pero con su actuación pueden influir de manera directa sobre magnitudes significativas.

SOLUCIÓN DE PROBLEMAS**NIVEL S/P****PTOS.****8****87**

A estos cargos se les indica el área de problemas a resolver pero no el cómo. Desarrollan el Enfoque Táctico en la Institución. Ejecutan a través de directrices superiores mediante la planificación, control, etc. Son cargos altamente calificados con autonomía de pensamiento y actuación. Se enfrentan a problemas muy complejos pero definidos de gran variedad, que requieren de amplios conocimientos y criterios para resolverlos.

RESPONSABILIDAD**ÉNFASIS****PTOS.****A3****132**

La responsabilidad en este caso, está ligada a los objetivos y metas del organismo con libertad para actuar y una incidencia directa en el área sustantiva. En función a los criterios descritos, este cargo quedó valorado de la siguiente manera :

Competencia	Niv. 10	230
S/P (38%)	Niv. 8	87
Responsabilidad	A3	132
TOTAL		449 PTOS.
NIVEL DE CLASIFICACIÓN		XII

Momento histórico excepcional en la aplicación del procedimiento especial de ingreso*

Dirección de Carrera
Administrativa de Panamá**

EXPONE, CON EL APOYO DE CIFRAS ESTADÍSTICAS, EL PROCESO DE INCORPORACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS PANAMEÑOS A AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, LAS CRÍTICAS FORMULADAS A ESTE PROCESO Y LA DECISIÓN ADOPTADA POR EL GOBIERNO DE SOMETER A REVISIÓN LO ACTUADO EN MATERIA DE ACREDITACIONES, EJECUTADAS CON ANTERIORIDAD A ESA FECHA.

MARCO TEÓRICO

En Panamá a partir de 1994, mediante la Ley N° 9 del 20 de junio, se inicia un proceso histórico en la vida de la nación que busca regular los derechos de los servidores públicos, estableciendo un sistema de administración de recursos

humanos fundamentado en el mérito, el desempeño eficiente, así como el establecimiento de un sistema que mejore el servicio público y que proteja al funcionario de Carrera Administrativa en sus labores, de las presiones políticas partidistas, con un seguimiento garantizado de quienes obtienen el mandato popular de llevar adelante este programa de gobierno.

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá.

A partir de ahí se crea la Dirección General de Carrera Administrativa, con el propósito de dar cumplimiento a lo estipulado en dicha Ley y al espíritu de lo establecido en el Título XI de la Constitución Política de la República de Panamá, y que funcionará como un organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos que dicte el Ejecutivo, fundamentándose en métodos científicos para

la administración de esos valiosos y necesarios recursos.

ANTECEDENTES

La Dirección General de Carrera Administrativa comenzó a operar formalmente en octubre de 1996, y desde esa fecha ha venido desarrollando la implantación del Sistema de Carrera Administrativa en el Sector Público Panameño, cumpliendo así con su misión consistente en materializar las políticas de recursos humanos del Estado, actuando como un organismo normativo y ejecutivo; fundamentando su actuación de una manera científica y administrando con base al mérito y a la eficiencia.

Durante ese período se ha desarrollado la Base Normativa del Sistema, que consiste en la elaboración de decretos, resoluciones, reglamentos, procedimientos, guías e instructivos, acompañado de una serie de acciones y técnicas de apoyo requeridas en la aplicación de esta normativa, a través de las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, OIRH'S, organismo ejecutor de las políticas de recursos humanos en cada una de las entidades del Estado.

Desde esa fecha y hasta 1999, se desarrollaron programas considerados como prioritarios consignados en la Ley, tales como: Clasificación de Puestos; Reclutamiento y Selección; Evaluación del Desem-

peño; Remuneraciones; Capacitación y Desarrollo; Bienestar del Servidor Público y Relaciones Laborales y Acciones de Personal.

También se avanzó en el desarrollo de programas técnicos, de fortalecimiento y aspectos legales, los cuales se han determinado con base a las políticas de recursos humanos y prioridades de la institución en la aplicación del Sistema de Carrera Administrativa.

El Diagrama N° 1 nos presenta las actividades que se desarrollaron desde 1994, fecha en que fue aprobada la Ley de Carrera Administrativa, la cual ofreció las pautas para la elaboración de los reglamentos y procedimientos necesarios para la implantación del Sistema de Carrera Administrativa. En ese camino, también se desarrollaron actividades de fortalecimiento institucional de la Dirección General de Carrera Administrativa como organismo normativo, así como a las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos como unidades operativas.

La actividad de mayor desarrollo fue la aplicación del Procedimiento Especial de Ingreso, lo que significó actualizar las estructuras organizativas, manuales institucionales y ordenamientos de los expedientes de personal como herramientas necesarias para las acreditaciones de servidores públicos, que fueron logradas durante ese período, tal y como lo detallaremos más adelante.

DIAGRAMA N° 1

CRONOGRAMA DE ANTECEDENTES SOBRE LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA

ACTIVIDADES	1 9 9 4	1 9 9 5	1 9 9 6	1 9 9 7	1 9 9 8	1 9 9 9	2 0 0 0	2 0 0 1	2 0 0 2
1. Ley de Carrera Administrativa + Fase previa de creación + Aprobación de la ley									
2. Desarrollo de la normativa + Procedimientos generales + Reglamentos técnicos + Reglamentos Generales de la Ley									
3. Fortalecimiento de la DIGECA + Jerarquía (nivel de autoridad y responsabilidad) + Entrenamiento + Estructura organizacional									
4. Fortalecimiento de las OIRHS + Jerarquía organizacional + Entrenamiento + Capacidad técnica instalada + Estructura organizacional									
5. Procedimiento especial de ingreso + Actualizar estructuras organizativas de cargos y expedientes + Identificación de los puestos de Carrera Administrativa + Manuales institucionales, adopción del SICLAR									
6. Procedimiento ordinario de ingreso + Reglamento, procedimiento, metodología y aplicación del PEI									
7. Institucionalización del Sistema + Garantizar los objetivos y principios del Sistema de Carrera Administrativa + Aplicación de todos los componentes del Sistema + Integración de los órganos									
8. Etapa de incorporación de instituciones y acreditaciones de servidores públicos en la Carrera Administrativa + Incorporación de ocho instituciones descentralizadas al Régimen + Actualización de los manuales de clases institucionales de 11 ministerios + Acreditaciones de servidores públicos									
9. Situación actual + Proceso de revisión de los servidores acreditados + Actualización de los manuales de clases ocupacionales de los ministerios									

DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE TÉCNICOS

Para 1999 se había cubierto en un 40% el Programa de Clasificación de Puestos, en el que se identifican y describen los requisitos mínimos, educación, experiencia, conocimientos, habilidades y destrezas requeridas para el desempeño del puesto.

En la elaboración de los manuales institucionales de clases ocupacionales con base al método SICLAR, la Dirección General de Carrera Administrativa también, logró cubrir aspectos normativos de capacitación, ordenamiento y fortalecimiento a las instituciones públicas tales como:

- Orientación general a los comités y jefes de las unidades administrativas sobre el proceso de clasificación de clases ocupacionales.
- Asignación de responsabilidades a los comités según las reglamentaciones vigentes, como lo son los Decretos Nos. 31, 164 y 311.
- Identificación de los cargos genéricos y específicos de la institución.
- Levantamiento y/o adaptación de la información referente a puestos específicos.
- Verificación y adecuación de las descripciones y ubicación administrativa de los puestos.

- Elaboración de la planilla SICLAR y aprobación de los manuales institucionales en aquellas entidades que no lo tienen.

Con estas acciones emprendidas, se logró la aprobación de 11 manuales de clases ocupacionales en instituciones públicas del Gobierno Central y uno en las entidades descentralizadas los que cumplieron con los trámites y aprobaciones de las vías gubernativas que contempla la Ley N° 9 de Carrera Administrativa y sus Reglamentaciones, tal y como se refleja en el Diagrama N° 2.

Este procedimiento excepcional de incorporación, conllevó al desarrollo de fases previas de estructuración y aprobación de acciones, entre las que se pueden mencionar: adecuación de las estructuras organizativas, elaboración de los Manuales de Organización y de Clases Ocupacionales y la actualización de los expedientes de personal, con un alto nivel de avance en las instituciones del Gobierno Central, dejándolas casi todas incorporadas al Sistema de Carrera Administrativa y la utilización de esa experiencia para institucionalizar lo implantado, con un nivel mínimo de correctivos al sector descentralizado.

En ese sentido, podemos afirmar que en el Gobierno Central al 27 de octubre de 1999, se incorporaron al Régimen de Carrera Administrativa 11 ministerios. A esa fecha el conjunto de la fuerza

DIAGRAMA N° 2
PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS MANUALES
DE CLASES OCUPACIONALES
GOBIERNO CENTRAL

INSTITUCIONES INCORPORADAS	MANUALES APROBADOS
Ministerio de Economía y Finanzas(*)	1
Ministerio de Educación	1
Ministerio de Vivienda	1
Ministerio de Comercio e Industria	1
Ministerio de Relaciones Exteriores	1
Ministerio de Salud	1
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	1
Ministerio de Gobierno y Justicia	1
Ministerio de la Presidencia	1
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	1
Ministerio de Obras Públicas	1
TOTAL	11

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

INCORPORADAS	MANUALES APROBADOS	POR CUMPLIR ETAPA DE APROBACIÓN
Instituto de Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos	1	
Instituto de Mercadeo Agropecuario		1
Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor		1
Lotería Nacional de Beneficencia		1
Instituto Nacional de Cultura		1
Instituto Nacional de Formación Profesional		1
Instituto Panameño de Habilitación Especial		1
Autoridad de la Región Interoceánica		1
TOTAL	1	7

SECTOR PÚBLICO

SECTOR (DE LAS INSTITUCIONES INCORPORADAS)	MANUALES APROBADOS	POR CUMPLIR ETAPA DE APROBACIÓN
Centralizado	11	
Descentralizado	1	7
TOTAL	12	7

laboral ascendía a 77.854 servidores públicos, de los cuales 51.890 se consideraron como puestos de otras carreras (Leyes Especiales); 571 eran puestos de libre nombramiento y remoción; y 25.393 respondían a puestos de Carrera Administrativa. (ver Diagrama N° 3).

Finalmente, en el Gobierno Central se logró la acreditación de 9.684 servidores públicos, lo que representó un 38% del total de puestos que respondían al Sistema de Carrera Administrativa.

En las entidades descentralizadas, (ver Diagrama N° 4) la población laboral para esa fecha era de 29.502 servidores públicos, de los cuales 14.411 puestos aproximadamente respondían a leyes especiales, y con respecto a los puestos de libre nombramiento y remoción no se había logrado una clasificación real verdadera. El total de puestos de Carrera Administrativa ascendía aproximadamente a 14.887, de los cuales solo se acreditaron 466 servidores públicos, cubriendo un aproximado del 3% del total.

En resumen, para ambos sectores se acreditaron 10.150 servidores públicos de la población total, lo que dejó pendiente un 82% por acreditar (ver Diagrama N° 5). Las estadísticas nos indican que todas las instituciones del Gobierno Central fueron incorporadas al Régimen de Carrera Administrativa, con excepción de algunos órganos del Estado y entidades independientes; sin embargo, las instituciones que se incorporaron al Sistema de

Carrera Administrativa en el sector descentralizado fueron el Instituto de Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos; el Instituto Nacional de Cultura; Instituto de Mercadeo Agropecuario; la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor; la Autoridad de la Región Interoceánica; el Instituto Panameño de Habilitación Especial; la Lotería Nacional de Beneficencia y el Instituto Nacional de Formación Profesional, de los cuales solo acreditaron servidores públicos las dos primeras, dejando por fuera al resto, y algunas en ese sector consideradas como intermediarios financieros y otras entidades públicas tipificadas así por el Ministerio de Economía y Finanzas, que se suman a la fuerza laboral del sector público panameño y que asciende aproximadamente a 128.495 servidores públicos.

El 27 de octubre de 1999 ocurre un acontecimiento que requiere de atención inmediata porque son directrices del Ejecutivo, a raíz de la instalación del nuevo gobierno en setiembre del mismo año. Se trata de la Resolución de Gabinete N° 122 mediante la cual el Ejecutivo ordena dejar sin efecto todas las resoluciones de Gabinete, que incorporaban a las instituciones públicas al Sistema de Carrera Administrativa y autorizaba al Director General de Carrera Administrativa, a revisar y reestructurar las acreditaciones hechas al 31 de agosto de 1999, y desacreditar a los funcionarios públicos que no fueron acreditados de acuerdo a la

DIAGRAMA N° 3

RESUMEN EN MATERIA DE INCORPORACIÓN AL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA
GOBIERNO CENTRAL

Instituciones	Carrera Administrativa					% de servidores públicos por acreditar	
	Total de servidores públicos	Puestos de otras carreras/(Leyes especiales)	Puestos de libre nombramiento y renovación	Total de puestos de C.A.	Servidores públicos acreditados		Servidores públicos en funciones
Ministerio de Economía y Finanzas(*)	676	6	30	640	425	215	33.59
Ministerio de Educación	35.385	28.197	47	7.141	2.016	5.125	71.80
Ministerio de Vivienda	1.344	42	54	1.248	885	363	29.09
Ministerio de Comercio e Industria	703	4	76	623	436	187	30.02
Ministerio de Relaciones Exteriores	870	493	40	337	227	110	32.64
Ministerio de Salud	11.683	6.838	48	4.797	1.941	2.856	59.54
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	2.694	976	70	1.648	1.384	264	16.02
Ministerio de Gobierno y Justicia	18.518	14.615	68	3.835	1.276	2.559	66.73
Ministerio de la Presidencia	1.230	699	24	507	243	264	52.07
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	719	11	75	633	415	218	34.44
Ministerio de Obras Públicas	4.032	9	39	3.984	436	3.548	89.06
TOTAL	77.854	51.890	571	25.393	9.684	15.709	61.87

(*) No incluye servidores del antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro.

DIAGRAMA N° 4

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Instituciones	Total de posiciones	Puestos de otras carreras/(Leyes especiales)*	Puestos de libre nombramiento y remoción*	Carrera Administrativa			
				Total de puestos de C.A.	Servidores públicos acreditados	Servidores públicos en funciones	% de servidores públicos por acreditar
Instituto de Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos	603			584	360	224	
Lotería Nacional de Beneficencia	1.630			1.598		1.584	
Autoridad de la Región Interoceánica	343			331		331	
Instituto de Mercado Agropecuario	399			351		351	
Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor	160			160		160	
Instituto Nacional de Formación Profesional	640			640		640	
Instituto Panameño de Habilitación Especial	1.039			538		538	
Instituto Nacional de Cultura(*)	705			519	106	413	79,58
Otras instituciones	23.983			10.166		10.166	100,00
TOTAL	29.502	14.411		14.887	466	14.421	96,87

(*) Falta la distribución de puestos de Leyes Especiales y puestos de libre nombramiento y remoción.

DIAGRAMA N° 5

TODO EL SECTOR PÚBLICO

Instituciones	Total de posiciones	Puestos de otras carreras/(Leyes especiales)	Puestos de libre nombramiento y remoción	Carrera Administrativa			% de servidores públicos por acreditar
				Total de puestos de C.A.	Servidores públicos acreditados	Servidores públicos en funciones	
CENTRALIZADO	77.854	51.890	571	25.393	9.684	15.709	61.87
DESCENTRALIZADO	29.502	14.411(*)	(*)	14.887	466	14.421	96.87
EMPRESAS PÚBLICAS	8.452	192		8.260		8.260	100.00
INTERMEDIARIOS FINANCIEROS	4.645	873		873		873	100.00
ÓRGANOS DEL ESTADO Y ENTIDADES INDEPENDIENTES	8.042			8.042		8.042	100.00
TOTAL	128.495	67.366	589	57.455	10.150	47.305	82.34

(*) Falta la distribución de puestos de Leyes Especiales y puestos de libre nombramiento y remoción.

Ley. Dicha Resolución también autorizaba a esa instancia, una vez realizada la reestructuración, a proceder con la implementación de los sistemas de acreditación especial y ordinario que estén acordes con el espíritu y sentido de la Ley y que garantice el ingreso de los funcionarios públicos a la administración pública por méritos y eficiencia.

Esta decisión se produce, luego que el nuevo gobierno consideró que durante los últimos meses de la administración anterior, existían cifras que demostraban que se extendieron certificaciones o acreditaciones a servidores públicos con volúmenes altos y con mucha fluidez, en comparación con los primeros meses de la implementación del Sistema de Carrera Administrativa, lo que generó dudas sobre el cumplimiento de los patrones y criterios establecidos que rigen la incorporación de las instituciones y a los mismos servidores públicos del Gobierno de Panamá.

Esta nueva etapa permitió a la Dirección de Carrera Administrativa fortalecerse como equipo de trabajo para esta tarea, porque el tiempo para realizar el diagnóstico a nivel de todas las instituciones era corto. Se produjo la comunicación necesaria con las Autoridades Nominadoras de cada institución, para la revisión de cada uno de los expedientes de los servidores públicos acreditados. El proceso fue tratado con los mayores niveles de confidencialidad y culminó con la promulgación de la Resolución N°

50 del 6 de junio del 2001, por medio de la cual se "deja sin efecto la Resolución de Gabinete N° 122 del 27 de octubre de 1999, por haberse cumplido con las funciones encomendadas al Director General de Carrera Administrativa". "Ordenar la entrada en vigencia de las siguientes Resoluciones de Gabinete: 229, 230 del 10 de octubre de 1997; 74,75 y 76 del 7 de mayo de 1998; 128, 129 y 130 del 17 de setiembre de 1998; 12 y 13 del 15 de enero de 1999; 66 y 67 del 14 de julio de 1999; 84,85,86,87 y 88 del 13 de agosto de 1999, 109 y 110 del 26 de agosto de 1999".

Los resultados del diagnóstico y al mismo tiempo la revisión que ordenó la Resolución N° 122 fue la siguiente:

En el Gobierno Central se desacreditaron 2.597 (27%) servidores públicos de un total de 9.684 que se habían acreditado antes de la Resolución que ordenaba la revisión de los expedientes. Estas cifras nos indican que la población por atender en materia de acreditación en ese sector se incrementa a un 72%.

En las entidades descentralizadas el número de desacreditaciones ascendió a 229 de un total de 466 servidores públicos que aparecían acreditados; lo que suma un total de 2.826 servidores públicos en ambos sectores, que dejaron de formar parte del Sistema de Carrera Administrativa.

Después de la revisión realizada, la cifra original en materia de acreditaciones sufre modificaciones, y de acuerdo a los registros la misma alcanza un total de 7.324 servidores en todo el sector público,

lo cual se traduce en que quedan por incorporar al Régimen de Carrera Administrativa un aproximado de 50.131 funcionarios, lo que representa un 87% del total (ver Diagrama N° 6).

DIAGRAMA N° 6

SECTOR PÚBLICO

SECTOR	SERVIDORES PÚBLICOS ACREDITADOS (ANTES DE R. 122)	SERVIDORES PÚBLICOS DESACREDITADOS	SERVIDORES PÚBLICOS ACREDITADOS (DESPUÉS DE R. 122)
CENTRALIZADO	9.684	2.597	7.087
DESCENTRALIZADO	466	229	237
TOTAL	10.150	2.286	7.324

Las principales causas de anulación de certificados de Carrera Administrativa son: el no cumplir con los requisitos mínimos de educación formal exigidos (48%); no poseer la experiencia laboral requerida (13%); ejercer cargos de libre nombramiento o remoción (11%); iniciar labores posterior a la aprobación del Decreto Ejecutivo N° 222 del 12 de setiembre de 1997 (15%); ejercer un cargo distinto al puesto que se le acreditó (8%), y el puesto en que se le acreditó no se aprobó

en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales (5%).

Las acreditaciones anuladas se notificaban personalmente al servidor público afectado mediante la Resolución motivada, señalando los recursos legales a los que tenían derecho. Se presentaron 1.274 recursos de reconsideración ante la Dirección General de Carrera Administrativa, por anulación del estatus de carrera administrativa.

La Dirección General de Carrera Administrativa negó 1.067 recursos de reconsideración, los cuales obedecían principalmente a que los recurrentes no presentaron pruebas idóneas, ocupaban puestos de libre nombramiento o remoción, o de otras carreras públicas. Sin embargo, ante la decisión de este Despacho, a los afectados les cabe el recurso de apelación ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa.

A su vez, se concedieron 207 recursos de reconsideración, a aquellos servidores públicos que demostraron que les asistía el derecho, derogándose por tanto la Resolución que les anula su estatus de Carrera Administrativa.

REFLEXIONES FINALES

De esta forma, se ha comparado la experiencia panameña, de lo que ha sido la aplicación del

Procedimiento Especial de Ingresos, PEI y su revisión en el marco de la gestión de los recursos humanos, con los errores y aciertos cometidos, pero con la visión de que, al retomar el proceso, se hará con una institución cuya experiencia le sirva para su fortalecimiento en su etapa de maduración y desarrollo. Y con la convicción de que en este actuar para alcanzar la plena vigencia del régimen de Carrera Administrativa aplicando y desarrollando cada uno de los subsistemas de recursos humanos con el personal, los recursos físicos y económicos necesarios; pero fundamentalmente con la mística de trabajo, lograremos una administración basada en el mérito y la eficiencia, cumpliendo las normas, reglamentos y procedimientos, enmarcados de manera indeleble en la Ley que regula esta materia, permitiendo que exista y se verifique de manera definitiva una gobernabilidad que descansa en una base firme y segura como lo es el Sistema de Carrera Administrativa

◇

ESTATUS DE LAS DESACREDITACIONES
ASPECTO LEGAL
Febrero del 2000 al 20 de octubre del 2001

Institución	Total de servidores públicos			Recursos de reconsideración	
	Desacreditados	Que presentaron recurso de reconsideración	Que no presentaron recurso de reconsideración	Concedidos	Negados
Ministerio de Economía y Finanzas	88	83	5	14	69
Ministerio de Educación	346	153	196	25	128
Ministerio de Vivienda	256	124	132	5	119
Ministerio de Comercio e Industria	122	00	22	5	95
Ministerio de Relaciones Exteriores	70	42	28	20	22
Ministerio de Salud	554	301	286	12	289
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	456	253	203	86	167
Ministerio de Gobierno y Justicia	347	122	225	28	94
Ministerio de la Presidencia	47	8	39	6	2
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	231	47	184	4	43
Ministerio de Obras Públicas	80	..	80
I.N.A.C.	106	..	106
I.F.A.R.H.U.	123	41	82	2	39
TOTAL	2,826	1,274	1,588	207	1,067

DIAGRAMA N° 7

CRONOGRAMA DE ANTECEDENTES SOBRE LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA

ACTIVIDADES	1 9 9 4	1 9 9 5	1 9 9 6	1 9 9 7	1 9 9 8	1 9 9 9	2 0 0 0	2 0 0 1	2 0 0 2
1. Ley de Carrera Administrativa + Fase previa de creación + Aprobación de la ley									
2. Desarrollo de la normativa + Procedimientos generales + Reglamentos técnicos + Reglamentos Generales de la Ley									
3. Fortalecimiento de la DIGECA + Jerarquía (nivel de autoridad y responsabilidad) + Entrenamiento + Estructura organizacional									
4. Fortalecimiento de las OIRHS + Jerarquía organizacional + Entrenamiento + Capacidad técnica instalada + Estructura organizacional									
5. Procedimiento especial de ingreso + Actualizar estructuras organizativas de cargos y expedientes + Identificación de los puestos de Carrera Administrativa + Manuales institucionales, adopción del SICLAR									
6. Procedimiento ordinario de ingreso + Reglamento, procedimiento, metodología y aplicación del PEI									
7. Institucionalización del Sistema + Garantizar los objetivos y principios del Sistema de Carrera Administrativa + Aplicación de todos los componentes del Sistema + Integración de los órganos									
8. Etapa de incorporación de instituciones y acreditaciones de servidores públicos en la Carrera Administrativa + Incorporación de ocho instituciones descentralizadas al Régimen + Actualización de los manuales de clases institucionales de 11 ministerios + Acreditaciones de servidores públicos									
9. Situación actual + Proceso de revisión de los servidores acreditados + Actualización de los manuales de clases ocupacionales de los ministerios									

DIAGRAMA N° 8

OBJETIVOS DE LA LEY N° 9 DEL 20 DE JUNIO DE 1994

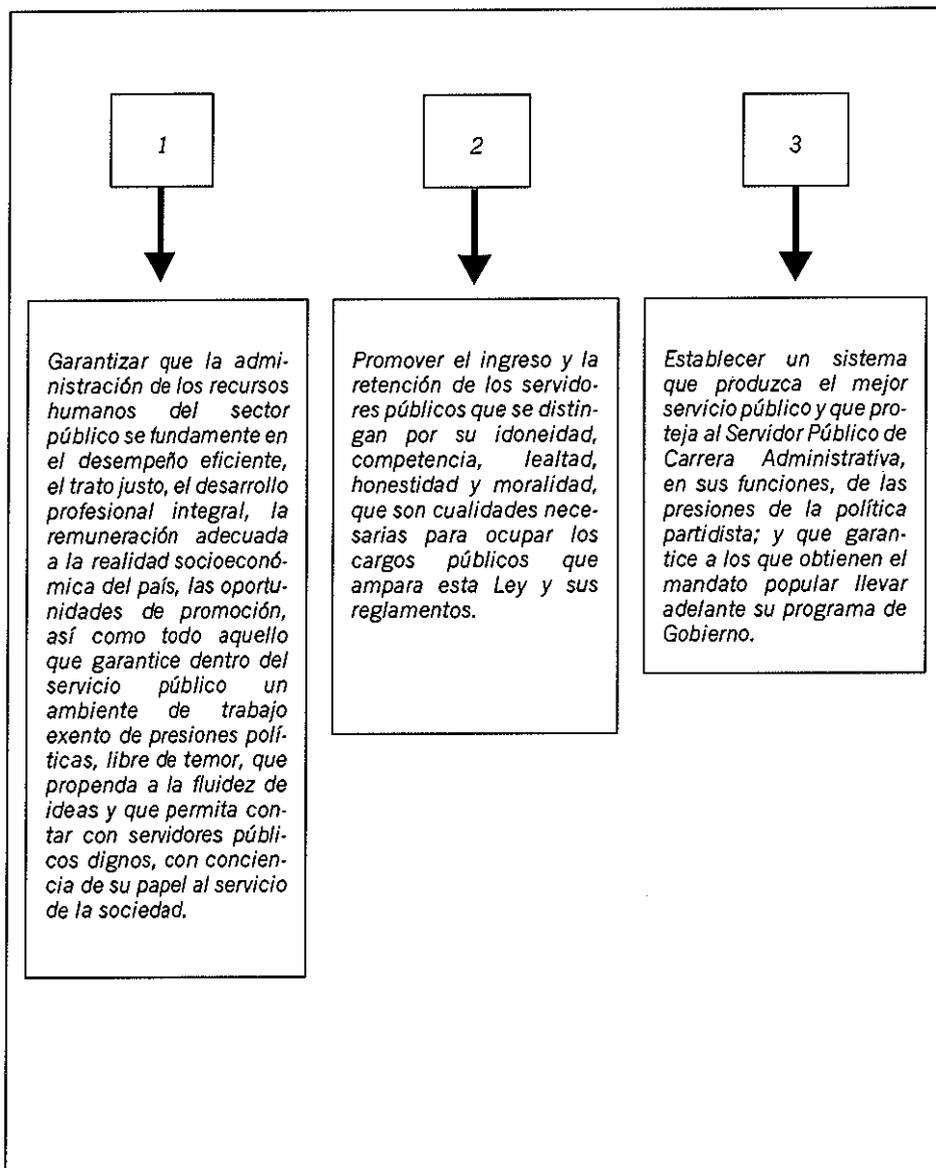


DIAGRAMA N° 9

**RESUMEN EN MATERIA DE INCORPORACIÓN
AL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA
PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN
DE LOS MANUALES DE CLASES OCUPACIONALES
GOBIERNO CENTRAL**

INSTITUCIONES INCORPORADAS	MANUALES APROBADOS
Ministerio de Economía y Finanzas	1
Ministerio de Educación	1
Ministerio de Vivienda	1
Ministerio de Comercio e Industria	1
Ministerio de Relaciones Exteriores	1
Ministerio de Salud	1
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	1
Ministerio de Gobierno y Justicia	1
Ministerio de la Presidencia	1
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	1
Ministerio de Obras Públicas	1
TOTAL	11

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

INCORPORADAS	MANUALES APROBADOS	POR CUMPLIR ETAPA DE APROBACIÓN
Instituto de Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos	1	
Instituto de Mercadeo Agropecuario		1
Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor		1
Lotería Nacional de Beneficencia		1
Instituto Nacional de Cultura		1
Instituto Nacional de Formación Profesional		1
Instituto Panameño de Habilitación Especial		1
Autoridad de la Región Interoceánica		1
TOTAL	1	7

SECTOR PÚBLICO

SECTOR (DE LAS INSTITUCIONES INCORPORADAS)	MANUALES APROBADOS	POR CUMPLIR ETAPA DE APROBACIÓN
Centralizado	11	
Descentralizado	1	7
TOTAL	12	7

DIAGRAMA N° 10

**RESUMEN EN MATERIA DE INCORPORACIÓN AL SISTEMA
DE CARRERA ADMINISTRATIVA
PROCESO DE REVISIÓN DE ACREDITACIONES EN LAS INSTITUCIONES
INCORPORADAS (RESOLUCIÓN 122 DEL 27 DE OCTUBRE DE 1999)
GOBIERNO CENTRAL**

Instituciones acreditadas	Servidores públicos acreditados	Servidores públicos desacreditados	% de servidores públicos desacreditados
Ministerio de Economía y Finanzas	425	88	20.17
Ministerio de Educación	2.016	346	17.18
Ministerio de Vivienda	885	256	28.93
Ministerio de Comercio e Industria	436	122	27.98
Ministerio de Relaciones Exteriores	227	70	30.84
Ministerio de Salud	1.941	554	28.54
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	1.384	456	32.95
Ministerio de Gobierno y Justicia	1.276	347	27.19
Ministerio de la Presidencia	243	47	19.34
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	415	231	55.66
Ministerio de Obras Públicas	436	80	18.35
TOTAL	9.684	2.597	26.82

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Instituciones acreditadas	Servidores públicos acreditados	Servidores públicos desacreditados	% de servidores públicos desacreditados
Instituto de Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos	360	123	34.17
Instituto de Mercadeo Agropecuario			
Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor			
Lotería Nacional de Beneficencia			
Instituto Nacional de Cultura	106	106	100.00
Instituto Nacional de Formación Profesional			
TOTAL	466	229	49.14

SECTOR PÚBLICO

Sector	Servidores públicos acreditados (Antes Res. 222)	Servidores públicos desacreditados (Después Res. 222)	Total de servidores públicos acreditados
CENTRALIZADO	9.684	2.597	7.087
DESCENTRALIZADO	466	229	237
TOTAL	10.150	2.826	7.324

DIAGRAMA N° 11

SERVIDORES PÚBLICOS PENDIENTES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

GOBIERNO CENTRAL

Instituciones acreditadas	Servidores públicos acreditados en espera de evaluación del desempeño
Ministerio de Economía y Finanzas	337
Ministerio de Educación	1.669
Ministerio de Vivienda	630
Ministerio de Comercio e Industria	314
Ministerio de Relaciones Exteriores	157
Ministerio de Salud	1.387
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	928
Ministerio de Gobierno y Justicia	929
Ministerio de la Presidencia	196
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	184
Ministerio de Obras Públicas	356
TOTAL	7.087

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Instituciones acreditadas	Servidores públicos acreditados en espera de evaluación del desempeño
Instituto de Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos	237
Instituto de Mercadeo Agropecuario	
Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor	
Lotería Nacional de Beneficencia	
Instituto Nacional de Cultura	
Instituto Nacional de Formación Profesional	
TOTAL	237

SECTOR PÚBLICO

Instituciones acreditadas	Servidores públicos acreditados en espera de evaluación del desempeño
CENTRALIZADO	7.087
DESCENTRALIZADO	237
TOTAL	7.324

DIAGRAMA N° 12

DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO DEL SERVIDOR PÚBLICO
 ACTIVIDADES EJECUTADAS

Instituciones	Asesoría a la OIRH	ACCIONES DE CAPACITACIÓN					Participantes
		Carrera Administrativa	Código de Ética	Otros temas	Total acciones		
Dirección General de Carrera Administrativa				3	3	20	
Ministerio de Desarrollo Agropecuario		2			2	300	
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral		2	2		4	160	
Ministerio de Gobierno y Justicia		1			1	80	
Correos Nacionales		2			2	300	
Servicio Marítimo Nacional			1		1	70	
P.T.J.		2			2	275	
Ministerio de la Juventud, la Mujer y la Familia	1				0	10	
Universidad de Panamá		1			1	30	
IPACCOOP		1		1	2	25	
AMUPA		1			1	1.000	
Comisión Interinstitucional	1				0	10	
Registro Público				1	1	30	
INDE		2			2	90	
Órgano Judicial				3	3	150	
TOTALES	2	14	3	8	25	2.550	

DIAGRAMA N° 13

RELACIONES LABORALES Y BIENESTAR DEL SERVIDOR PÚBLICO INFORME DE ACTIVIDADES

Instituciones	Asesoría a las OIRH (Ley N° 9, Res. 222, Reg. Disc.)	Programas establecidos			Participantes en charlas
Ministerio de la Presidencia					
MIDA					300
IDIAP					
MICI					
MEDUC					
MEF					40
MINGO					80
Correos Nacionales					300
Registro Público					
MITRADEL					100
MOP					
MINJUNFA					
DCA					
S. Marítimo N.					70
P.T.J.					275
MINSA					10
MIVI					
INDE					90
Universidad de Panamá					30
Asamblea Legislativa					10

Medición de desempeño: clave para una gestión eficiente

Norma Caplán-Cohen*

ARGUMENTA SOBRE LA IMPORTANCIA DE MEDIR EL DESEMPEÑO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA UNA BUENA GESTIÓN, DIFERENCIANDO LA EVALUACIÓN DE LA MEDICIÓN Y EL MONITOREO, PUNTUALIZANDO LA NECESIDAD DE CONSTRUIR UN SISTEMA DE INDICADORES PARA CUMPLIR CON ESTOS REQUERIMIENTOS.

Los nuevos escenarios de los gobiernos

El desafío del siglo XXI para los gobiernos locales es una paradoja: por un lado, deben adaptarse a los procesos irreversibles de descentralización y, por otro, se deben recentralizar como eje de la vida y futuro de la comunidad. Ante la globalización y la rapidez de los cambios, que junto con el avance tecnológico naturalmente expulsa empleos, el municipio debe asumir funciones antes impensadas con recursos que no crecen con igual ritmo.

Todo ello presenta oportunidades de desarrollo, pero también enfrenta al municipio con una crisis

estructural de asumir más funciones con recursos cada vez más limitados. Esto obliga a enfocar la gestión desde un plano diferente al tradicional: si se considera al municipio como una gran empresa prestadora de un tipo de servicios diferente a los ofrecidos por el sector privado, se trata de servir a la comunidad garantizando el bienestar de sus miembros pero actuando con eficiencia y eficacia.

Ante los permanentes reclamos de los vecinos, e incluso ante la presión de los medios, por la deficiente prestación de servicios que, en muchos casos, no son legalmente de competencia municipal, surgen interrogantes tales como:

- ¿Cuán satisfactoriamente se prestan los servicios?
- ¿Por qué se quejan los vecinos?
- ¿Tienen razón los vecinos?

* Consultora del Centro de Estudios de Gestión Municipal. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- ¿Los medios agigantan el problema?

Por otra parte, las demandas por más y mejores servicios, van unidas a la exigencia de transparencia y confiabilidad en el gobierno local. Para alcanzar estas expectativas es necesario saber con precisión en qué situación se encuentra la administración municipal en cuanto a las prestaciones. También se deberán adoptar métodos apropiados de gestión, a fin de optimizar la asignación de los escasos recursos y generar algunos adicionales.

El presupuesto como herramienta de gestión

El presupuesto es, y siempre ha sido, el reflejo implícito o explícito de lo que el gobierno planea hacer (en términos del proyecto), y de lo que efectivamente hace (en términos de la ejecución). En este sentido, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX las técnicas presupuestarias pasaron de reflejar las obligaciones legales en términos de gastos, a las responsabilidades en términos de objetivos y prioridades.

De algún modo, a lo largo de los últimos 50 años, se afianzó la planificación presupuestaria como instrumento de gestión. Así la clasificación económica de los gastos los ligó con las cuentas nacionales, y con su destino entre funcionamiento e inversión; la clasificación funcional puso el acento en relacio-

nar los bienes y servicios que se proveen a través del presupuesto con las finalidades que debe cumplir el gobierno; el presupuesto por programas y, más tarde, el presupuesto base cero implementaron una planificación explícita y detallada de las acciones en base a metas y objetivos a corto y largo plazo, incluyendo una revisión anual. Finalmente, el presupuesto con resultados ligó los gastos al grado de cumplimiento de esos objetivos.

Este devenir de las técnicas presupuestarias muestra la modificación en lo que el imaginario popular espera de sus gobernantes, que satisfaga con seguridad, aquellas necesidades que el mercado no puede satisfacer por las características mismas de los bienes involucrados (públicos puros, o sea, no rivales, y no excluyentes). Asimismo, demanda algunos bienes que el mercado puede satisfacer pero en los que la exclusión de su consumo no es deseable para toda la sociedad (educación, salud, vivienda, asistencia social e incluso empleo y capacitación laboral). Finalmente, reclama y exige responsabilidad y transparencia en la gestión de la cosa pública. En otras palabras, exigen resultados.

En este sentido surge el último elemento a incorporar: la medición objetiva de resultados, precisamente a fin de rendir adecuadamente cuentas a la población, acerca del cumplimiento de las tareas democráticamente delegadas en los gobernantes, así como

también planear y eventualmente modificar la asignación eficiente de recursos.

Finalmente el último desafío, y por cierto no menor, es transformar al presupuesto público en un instrumento efectivo de comunicación desde el gobierno hacia los ciudadanos-contribuyentes, y de participación desde los ciudadanos-contribuyentes hacia el gobierno, como forma de acercar la oferta a las demandas no reveladas. En este sentido, la experiencia del presupuesto participativo y del planeamiento estratégico, constituyen un intento exitoso en este rumbo.

Dentro de esta línea de pensamiento, el municipio se asemeja a una empresa de características extremadamente complejas, hacia la que convergen problemas totalmente disímiles. Desde la falta de semáforos hasta los caños rotos, pasando por el control de higiene, horarios de los hipermercados, autos abandonados, nichos en los cementerios, falta de trabajo o fiestas ruidosas. Todo es materia de interés y responsabilidad del intendente y sus colaboradores. Por otra parte, el municipio interactúa en un contexto más amplio que sus propios límites territoriales, en el que se producen fenómenos tecnológicos, económicos, políticos y sociales que lo afectan directa o indirectamente.

La prestación de servicios, en el sentido amplio de las funciones a cumplir, es por lo tanto, el objetivo de la gestión. A ello se supeditan los

aspectos presupuestarios y administrativos. Solo que, en este caso, se trata de bienes con características sociales, que no presentan una demanda claramente revelada en un mercado, pero cuya provisión debe organizarse de acuerdo a criterios de eficiencia y eficacia. En América Latina, donde en general no existe la figura del gerente municipal, y es resistida su adopción, es deseable que los dirigentes políticos y los funcionarios técnicos adopten una postura gerencial que complemente el tradicional enfoque legalista.

El enfoque gerencial de las finanzas municipales se centra en el desarrollo de instrumentos para el análisis y toma de decisiones, tendentes al logro de objetivos concretos, y no solamente al cumplimiento de normas legales de procedimiento. Se trata de que gobernar un municipio se convierta en un proceso creativo que se adapte a un nuevo escenario. Perseguir calidad en el desempeño no implica abandonar el fin social.

Desempeño eficiente: ¿evaluar? ¿medir? ¿monitorear?

Los mecanismos habituales para evaluar las operaciones del gobierno se basan, en general, en los datos aportados por los resultados financieros de la acción de gobierno. Esto es claramente insuficiente frente a los reclamos por mayor responsabilidad y transpa-

rencia de las autoridades, y las demandas por más y mejores servicios que enfrentan todos los niveles de gobierno. Es especialmente insuficiente en el caso de los gobiernos municipales, donde las acciones se reflejan en servicios de alta visibilidad y cercanía a los usuarios.

Actualmente la responsabilidad va más allá del cumplimiento de normas legales y de la reducción de los déficits, hoy se relaciona con la capacidad de los gobiernos locales para prestar servicios en tiempo y forma. En este sentido, las clásicas rendiciones de cuentas deberían incluir algún tipo de información acerca de los servicios en términos de indicadores de eficiencia, calidad y resultados.

La mayor credibilidad que se obtiene es solo uno de los subproductos de una evaluación sistemática del desempeño. Esta acción permite:

- Conocer las fortalezas en la prestación de los servicios.
- Alentar sobre deficiencias.
- Convalidar el grado de efectividad de las iniciativas encaradas para mejorar la prestación de los servicios.

La evaluación del desempeño incluye dos aspectos: la medición y el monitoreo. La primera implica diseñar y aplicar un sistema de indicadores consistentes, referentes a distintos aspectos de los servicios que permitan obtener información acerca de cantidad, calidad, costos, etc.

El monitoreo acumula evidencia a fin de determinar si las operaciones del gobierno se realizan de manera apropiada a lo largo del tiempo. Para ello se miden, registran y comparan los resultados, entre sí o frente a pautas externas objetivas y confiables. La idea central es que las observaciones casuales o eventuales, y las anécdotas positivas o negativas sobre la prestación de los servicios, sirven pero no bastan. El monitoreo sigue el rastro y controla sistemáticamente la gestión en general y la prestación de los servicios en particular, y lo contrasta con estándares preestablecidos.

En otras palabras, las medidas de desempeño son inseparables del monitoreo. Cuando se recoge la información en los indicadores éstos constituyen la materia prima que, una vez empleada para determinar la eficiencia y/o eficacia del desempeño en relación a estándares predeterminados, se transforman en productos elaborados. Al mismo tiempo deben complementarse con la observación informal y las anécdotas que se recojan de las opiniones de los vecinos.

En resumen: un buen monitoreo depende, en gran parte, de un buen sistema de indicadores.

En muchas ocasiones el monitoreo se confunde con la auditoría de los servicios. Esta última implica el análisis puntual y detallado del desarrollo del servicio o de las cuentas públicas. En este punto hay que diferenciar las auditorías de desem-

peño de las de “cumplimiento” o de legalidad, en las que se analiza si un servicio se cumple de acuerdo a las normas de procedimiento, pero no se detiene a analizar si es satisfactorio, necesario o eficaz. Esta situación puede asimilarse a la diferencia entre los presupuestos tradicionales, presentados por reparticiones a cargo de cada partida solo destinados al control de legalidad, y los modernos presupuestos por funciones, programas que permiten evaluar la relación entre el gasto y los objetivos.

Si bien existen largas listas de posibles indicadores, básicamente se analizan aspectos tales como eficiencia, eficacia, efectividad, comparación y resultados.

Para que estos sistemas funcionen, es necesario contar con medidas de referencia que permitan determinar si el desempeño del gobierno local, es o no satisfactorio en comparación con pautas razonables.

Algunos recurren a la comparación de los indicadores presentes frente a su propia *performance* en períodos previos, otros optan por confrontarla con unidades similares de otras jurisdicciones, o bien equiparan el desempeño en relación a los objetivos previamente fijados.

En el caso específico de los indicadores de desempeño financiero, ello implica relacionar los aspectos centrales del proceso presupuestario, o sea gastos e ingresos. Esto se relaciona con la idea

de que todo proceso exitoso de descentralización de funciones, debe ir acompañado por la consiguiente transferencia de recursos para desempeñarlas.

Para los gobiernos locales hay dos escollos importantes en la determinación de estos indicadores. Uno es la disponibilidad de información, tanto de su propia experiencia como de otras comunidades, a fin de realizar las comparaciones. El segundo problema es, precisamente, poder realizar comparaciones válidas.

Por ejemplo, si se comparan costos pueden existir diferencias en los períodos computados, en los índices de precios o en las prácticas contables y de medición. También los factores sociales, políticos y económicos alteran la validez de las comparaciones. A veces el mismo servicio necesita distinta carga laboral, de acuerdo a los usos y costumbres de cada lugar.

En los últimos años a partir de las demandas por mayor transparencia en la gestión, han comenzado a desarrollarse mecanismos de evaluación del desempeño mediante los cuales, además de la información acerca de los resultados financieros, se presentan datos relevantes sobre los servicios que se brindan en términos de calidad, cantidad, eficiencia y resultados obtenidos.

El denominador común de todas las formas de evaluación por desempeño, consiste en acumular evidencia sistemática acerca de

cuán satisfactoria es la acción del gobierno local. Esto implica definir medidas objetivas (indicadores) de desempeño, frente a las cuales contrastar los logros y/o deficiencias de la prestación y acción de gobierno.

Estos índices conformarán un buen sistema de medición del desempeño si pueden responder cuatro preguntas básicas acerca de la gestión:

- ¿Cuánto servicio se presta?
- ¿Es eficiente?
- ¿De qué calidad?
- ¿Qué efectos produce?

En base a estos datos los funcionarios pueden identificar las fortalezas y debilidades de su gestión, y adoptar las medidas necesarias para mejorar o, al menos, conocer las deficiencias para ordenar las prioridades en la asignación de recursos futuros o al contraer deuda. Sobre todo, permite conocer la productividad de los recursos empleados en la acción de gobierno con criterios objetivos, entendiendo por productividad en el gobierno a "la eficiencia con la que se consumen los recursos en la provisión efectiva de servicios a la comunidad". Este concepto no comprende solo la relación entre insumos y producto obtenido, sino también la calidad del servicio.

Es verdad que, en el sector público, medir el desempeño en base a los resultados no es tan sen-

cillo como en el sector privado, por las características sociales de su accionar. Sin embargo, es posible construir algunos indicadores simples y compararlos con los de otras municipalidades en el país, o en el exterior tomando en cuenta las diferencias relativas.

Indicadores de desempeño financiero: evaluando una parte del todo

Son un aspecto de la gestión municipal, pero no constituyen un fin en sí mismos, en cuanto no se relacionan con la prestación efectiva de un servicio. Sin embargo, condicionan la cantidad y calidad de todos los servicios provistos en términos de disponibilidad de recursos. De allí la necesidad de realizar una evaluación del desempeño de los aspectos financieros del presupuesto.

Si uno preguntase qué entendemos por "evaluar", las respuestas incluirían aspectos tales como, auditorías internas y externas de los movimientos financieros, revisiones de la implementación de las acciones de gobierno o los distintos programas. Finalmente también alguien incluiría al desempeño, entendiendo por tal, el modo y grado en que se han alcanzado los objetivos, y la calidad con que se ha hecho la tarea en relación con parámetros objetivos de comparación.

Si bien, todo el proceso de evaluación de las finanzas parte de la

idea de equilibrio presupuestario, o sea, la relación entre los ingresos y los gastos totales. Este resultado por sí solo, cualquiera que sea el mecanismo de cálculo, es insuficiente para emitir una opinión acerca de la real capacidad del gobierno local para cumplir sus funciones

La evaluación incluye los flujos de gastos y recursos, o sea el aspecto fiscal no se limita al mismo. La excede durante y después del gasto en sí mismo, complementando la idea de legalidad presupuestaria con la de responsabilidad del funcionario, en cuanto al cumplimiento de las metas previstas, las que pueden ser explícitamente especificadas en el presupuesto y/o en el plan de gobierno, o haber sido planteadas como plataforma electoral, o incluidas en la revisión anual del Ejecutivo frente al Legislativo.

Es poco recomendable tratar de juzgar si la acción del municipio fue adecuada solo en base a la ejecución financiera del presupuesto, y a algunas anécdotas recogidas al pasar. Sin embargo, muchos gobiernos locales adoptan este método como primera etapa de la evaluación del desempeño. Esto resulta lógico, ya que, en general, se cuenta con información suficiente para comenzar el proceso.

En el caso del desempeño financiero hay indicadores financieros propiamente dichos, o sea que reflejan el estado de las finanzas públicas e indicadores de gestión presupuestaria, que indican la efi-

ciencia con que se desarrolla la planificación y la ejecución del presupuesto, tanto en sus aspectos de gastos como de recursos.

¿Por qué medir el desempeño?

Como se indicó anteriormente, la simple medición de los resultados fiscales, no deja de ser importante desde el punto de vista legal e incluso operativo, pero es insuficiente si el gobierno municipal quiere asegurar:

- Transparencia y credibilidad respecto al uso de los recursos de los contribuyentes.
- Eficiente asignación de recursos presupuestarios entre los distintos servicios y/o programas a desarrollar.
- Mejora en los aspectos operativos de prestación de los servicios.
- Reasignación futura de recursos a proyectos que no están en ejecución, o ante situaciones imprevistas.
- Tercerización o privatización de algunos servicios cuya prestación deberá seguir controlando o regulando.

¿Cómo obtener los datos?

Básicamente la información proviene de registros preexistentes, de encuestas a usuarios, de observadores entrenados, o de estadísti-

cas específicas o generales obtenidas mediante censos.

En el caso de los registros, sirve todo lo que exista en materia de insumo de trabajo, reclamos, tiempo de respuesta o de reparación, calidad de la atención, etc. Aún cuando parezcan modestos, son valiosos.

Las encuestas a los vecinos (personales, telefónicas o a través de cuestionarios repartidos en lugares estratégicos), tienen gran popularidad como sistema por la rápida respuesta. Sin embargo, debe tenerse cuidado en el diseño a fin de que todos respondan lo mismo, y que no pueda estar influido por la popularidad o descrédito de las autoridades.

Los “observadores entrenados” son una experiencia interesante, que consiste en contar con voluntarios para evaluar determinados servicios o instalaciones. Se les entrena para observar detalles específicos (p.e. Limpieza de las calles, baches, flores en las plazas, baños en los restaurantes, etc.), y deben hacer una inspección, anónima o no, en forma intermitente pero con una regularidad pautada.

Las estadísticas sistemáticas o específicas requieren a veces mayor capacitación, e incluso cooperación de los niveles superiores de gobierno.

Criterios para construir un sistema de indicadores

La construcción de un sistema confiable de indicadores debería ajustarse a algunos criterios básicos tales como:

- *Validez:* una alta significación depende que el indicador realmente mida la dimensión o el aspecto analizado del servicio.
- *Confiabilidad:* deben ser objetivos en el sentido que dos personas que lo utilicen lleguen a igual resultado en casos idénticos.
- *Comprensibles:* el significado debe ser indudable.
- *Rapidez:* deben recopilarse y procesarse de tal forma que estén disponibles en tiempo y forma.
- *No manipulables:* deben tener pautas de medición que impidan que sean vulnerados los resultados por quienes son evaluados. Por ejemplo, si el control del tránsito se mide solo por la cantidad de multas, ello puede llevar a los inspectores a reportar infracciones falaces o al menos dudosas.
- *Amplitud:* deben abarcar todos los aspectos centrales de cada servicio (p.e. no solo el número de cuadras barridas, sino en cuánto tiempo, frecuencia, etc.).

- *No redundantes*: si bien un solo indicador suele ser insuficiente debe evitarse las duplicaciones, y tener un indicador por cada aspecto a medir

La implementación de un sistema de evaluación por desempeño tiene sus puntos a favor y en contra, como toda medida de gobierno. Sin embargo, hay algunos puntos clave a considerar para que el mismo sea exitoso. Entre otros podemos señalar:

- Desarrollar cuidadosamente los indicadores a emplear para que se adapten a la realidad local.
- Emplear fuentes apropiadas de información.
- Informar en tiempo y forma los resultados para que sean aprovechables como experiencia para planear el futuro.
- Contar con un contexto “amigable” hacia el mecanismo.
- Brindar oportunidad a los funcionarios para explicar los resultados favorables o desfavorables obtenidos.
- Crear una conexión evidente entre el sistema de evaluación por desempeño, y el proceso de decisiones.

Para muchos integrantes del equipo de gobierno, en todos los

niveles, este proceso será una amenaza a su posición. En general estos mecanismos no deben ser una “caza de brujas” sino un apoyo para mejorar el desempeño y la satisfacción de los vecinos. Ver Anexo 1.

Reflexiones finales

- El nuevo escenario significa que los municipios deben administrarse como empresas que proveen por sí, o aseguran la provisión de servicios.
- La aplicación de técnicas modernas de gestión va indisolublemente ligada a la evaluación del desempeño en la prestación de los servicios.
- Es necesario no solo prestar los servicios, sino saber si la prestación es satisfactoria.
- La evaluación del desempeño debe considerar el resultado financiero, las anécdotas y opiniones, pero contar con indicadores básicos adecuados a la realidad local y empleados sistemáticamente.
- Es necesario diferenciar entre eficiencia en la gestión y calidad de servicio, medir y evaluar, ejecutar y gerenciar e informar y comunicar ◊

ANEXO 1

Indicadores financieros

Buscan evaluar si la situación financiera del municipio es solvente, eficiente y sustentable.

- *Equilibrio Financiero:* $\text{Ingresos totales} / \text{Gastos Totales}$
Evalúa el resultado final pero no distingue, por ejemplo, entre fuentes de recursos.
- *Dependencia Financiera :* $\text{Ingresos por transferencias} / \text{ingresos totales} \times 100$ (100% ideal)
Permite analizar el grado de decisión propia sobre las finanzas locales.
- *Autonomía Financiera:* $\text{Ingresos propios} / \text{Ingresos Totales} \times 100$ (100% alta)
Complementa el indicador anterior.
- *Solvencia Financiera:* $\text{Ingresos Corrientes} / \text{Gastos Corrientes} \times 100$ (100% alta)
Analiza la capacidad de cubrir con recursos de jurisdicción propia los gastos de funcionamiento operativo.
- *Déficits/Superávit Corriente :* $\text{Ingresos Corrientes} - \text{Gastos Corrientes} / \text{Gastos Corrientes} \times 100$
Evalúa la capacidad de inversión y/o repago de deudas que tiene el gobierno local, mide la capacidad de ahorro.
- *Capacidad Financiera Relativa:* $\text{Ingresos Propios} / \text{Gasto Corriente} \times 100$
Permite analizar si un gobierno cuenta por si mismo con los recursos suficientes para cubrir sus gastos operativos.

- *Capacidad Financiera Total:* $\text{Ingresos Propios} / \text{Gasto Total} \times 100$
Indaga si los recursos propios permiten cubrir la totalidad de funciones a cargo del municipio.
- *Capacidad Financiera Per Cápita:* $\text{Ingresos Propios per Cápita} / \text{gasto Corriente Per Cápita} \times 100$
Examina en qué proporción el aporte promedio de cada habitante alcanza a cubrir los gastos que se realizan por habitante.

Indicadores de gestión presupuestaria

Son medidas que permiten analizar la eficiencia interna de la gestión del presupuesto.

- *Eficiencia de Formulación:* $\text{Valor Comprometido} / \text{Valor Presupuestado} \times 100$
- *Eficiencia en la Ejecución:* $\text{Valor Ejecutado Efectivo} / \text{Valor Presupuestado} \times 100$
- *Eficacia en la Recaudación:* $\text{Recaudación Efectiva} / \text{Valor Emitido} \times 100$
- *Cobertura de Recaudación:* $\text{Contribuyentes Efectivos} / \text{Contribuyentes Facturados} \times 100$
- *Eficiencia en la Recaudación:* $\text{Recaudación Efectiva} / \text{Recaudación Potencial} \times 100$
- *Relación Mínima:* $\text{Gasto en Personal} / \text{Ingresos Propios} \times 100$
- *Autofinanciamiento de Servicios:* $\text{Ingresos por Servicio} / \text{Gastos por Servicio} \times 100$

Inversión pública y la formulación, evaluación y gerencia de proyectos de desarrollo

ICAP*

SE MUESTRA EL ESFUERZO DEL ICAP EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA EN CUANTO A LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS-ESTUDIOS SOBRE FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y GERENCIA DE PROYECTOS DE DESARROLLO PARA EL PERÍODO 2000-2002.

Las nuevas tareas del Estado han enfatizado el papel de la inversión pública en Centroamérica. Su dinámica ha estimulado la necesidad de contar con estudios a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad, tanto en la formulación como la evaluación y gerencia de proyectos de desarrollo. Sin embargo, la producción de documentos-estudios en esta materia es limitada, poco sistemática y la gestión de la misma es muy débil.

Es en este sentido que el ICAP ha promovido programas integrales que permitan fomentar una "cultura de proyectos", fortaleciendo los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Centroamérica, por medio de conocimientos teórico-prácticos que tienen como resultado la conformación de equipos multidisciplinarios e interinstitucionales, cuyo producto es la preparación de estudios de formulación, evaluación y gerencia de proyectos de desarrollo.

Una muestra de este esfuerzo se presenta a continuación para el período 2000-2002 en varios países del Istmo.

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

CUADRO N° 1

COSTA RICA

ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD Y DISEÑOS ADMINISTRATIVOS SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA 2000

PERFILES DE PROYECTOS FORMULADOS

- Construcción de proyectos a nivel de factibilidad.
- Modernización tecnológica del paquete instructivo de la Universidad Estatal a Distancia, UNED, mediante la aplicación del sistema de audioconferencia.
- Capacitación y asesoría en producción agrícola sostenible para pequeños productores de la Región Chorotega.
- Ampliación y mejoramiento del sistema de transporte y distribución de energía eléctrica en la Región Sur de la Península de Nicoya 2000-2015.

DISEÑOS ADMINISTRATIVOS PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS

- Construcción de proyectos a nivel de factibilidad.
- Modernización tecnológica del paquete instructivo de la Universidad Estatal a Distancia, UNED, mediante la aplicación del sistema de audioconferencia.
- Capacitación y asesoría en producción agrícola sostenible para pequeños productores de la Región Chorotega.
- Ampliación y mejoramiento del sistema de transporte y distribución de energía eléctrica en la Región Sur de la Península de Nicoya 2000-2015.

CUADRO N° 2
COSTA RICA
ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD Y DISEÑOS
ADMINISTRATIVOS SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA
2001

DISEÑOS ADMINISTRATIVOS PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS

- Proyecto Hidroeléctrico Cariblanco.
- Evaluación de la Gestión Laboral en el Banco Central de Costa Rica.
- Proyecto promoción de un modelo de participación comunitaria en derechos de la salud de los niños del Distrito de Volcán de Buenos Aires.
- Establecimiento de un centro nacional para el procesamiento, análisis e intercambio de información sobre riesgos y amenazas.

CUADRO N° 3
GUATEMALA
ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD Y DISEÑOS
ADMINISTRATIVOS SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA
2001

PERFILES DE PROYECTOS FORMULADOS

- Producción de Palmito de la Palmera Pejibaye en Ixcán – Quiché.
- Instalación Planta Empacadora de Frijol.
- Instalación de una Planta para la producción de pollo en la Aldea El Capulín, Municipio de Siquinala, Escuintla.
- Construcción de Miniriego en la Comunidad de agua Caliente, Municipio de Granados, Departamento de Baja Verapaz, Región II Norte.
- Explotación de ganado bovino de doble propósito, leche y carne, por la Cooperativa Santa María Dolores, Caserío Nueva Unión, San José, Departamento del Petén.
- Proyecto Miniriego Cantón Chuiquel Central, Sololá, Sololá.

CUADRO N° 4
NICARAGUA
ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD Y DISEÑOS
ADMINISTRATIVOS SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA
2001

PERFILES DE PROYECTOS FORMULADOS

- Proyecto Creación del Sistema Nacional Atención Integral a la Juventud Nicaragüense, SIJOVEN.
- Proyecto piloto de fortalecimiento a la producción agrícola y reproducción de ganadería menor en la comunidad de La Ceibita.
- Reforestación de las riberas de los ríos Las Banderas y Las Maderas, Municipio de Tipitapa.
- Programa de control de emisiones de gases vehiculares 2001-2005.
- Proyecto sobre erradicación del trabajo infantil, rescatando los niños de las calles y semáforos.

CUADRO N° 5
PANAMÁ
ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD Y DISEÑOS
ADMINISTRATIVOS SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA
2001

PERFILES DE PROYECTOS FORMULADOS

- Relleno Sanitario para La Paz y Changuinola.
- Proyecto Ruta Turística para Changuinola, Provincia Bocas del Toro.
- Programa Prevención de Embarazos para Adolescentes.

Continúa...

- Industrialización del noni (planta milagrosa).
- Biblioteca Nacional para Changuinola con interacción virtual.
- Levantamiento y Construcción de Colectora Sanitaria para la Quebrada Palomo.
- Mejoramiento del Centro de Cumplimiento de Tocumen.
- Construcción de Edificio de Aulas y la Administración del Centro Regional de San Miguelito.
- Propuesta para el Desarrollo del Turismo Rural en el Distrito de Santa Fé de Veraguas.
- Apoyo a la Capacitación, Producción y Comercialización de Productos Agrícolas Orgánicos en el Distrito de Las Minas.
- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología del Sector Agropecuario.
- Componentes técnicos para la capacitación del Recurso Humano de ZOLICOL, en el marco del Proyecto "Centro Logístico Multimodal de las Américas".
- Implementación de controles adecuados de salud en la prevención de enfermedades transmitidas por vectores en la Provincia del Darién.
- Establecimiento de un Sistema de Información Automatizado para las Gerencias en el INAFOR.
- Programa de concientización para enfrentar desastres naturales dirigido a la población del Darién.
- Programa de 12 rutas con atractivos ecoturísticos, como alternativas de generación de oportunidades de empleo en los Corregimientos de Guabito, Changuinola y Almirante, Provincia de Bocas del Toro.
- Proyecto para la Construcción de una Biblioteca Pública Central en el Distrito de Changuinola.
- Programa de prevención de embarazos en adolescentes del 7°, 8° y 9° nivel de estudiantes de los colegios públicos del Corregimiento de Changuinola, Bocas del Toro, Panamá.
- Proyecto recolección, transporte y disposición de los desechos sólidos en Changuinola, Bocas del Toro, Panamá.
- Proyecto industrialización del Noni en Changuinola, Bocas del Toro.

Continúa...

...viene

- Establecimiento de un sistema de recolección, transporte y disposición de desechos sólidos en el Distrito de Capira, Provincia de Panamá.
- Reforestación de áreas críticas en el Distrito de Arraiján, como parte integral de la Cuenca Hidrológica del Canal de Panamá.
- Reforestación de las riberas del Río Caimito, La Chorrera.
- Producción de abono orgánico en el Distrito de Arraiján.
- Educación ambiental comunitaria sobre manejo de desechos sólidos en el Distrito de la Chorrera.
- Diseñar y ejecutar un plan agroforestal en las comunidades de Ciri de Los Sotos, La Trinidad y El Cacao, Distrito de Capira.

PLANES DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA LOS SIGUIENTES MUNICIPIOS DE PANAMÁ

- Arraiján.
- Chorrera.
- Capira.

CUADRO N°6

COSTA RICA

ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD A NIVEL DE PERFILES DE PROYECTOS DE DESARROLLO SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA

2002

- Aprovechamiento del retorno hídrico disponible aguas debajo de la presa Sangregado, para la generación hidroeléctrica mediante la construcción de un sistema de represamiento, bombeo y conducción hacia el Embalse del Arenal en el Cantón de San Carlos, Provincia de Alajuela.
- Estrategia para la implementación eficaz del Sistema de Gestión de la Dirección, UEN.
- Desarrollo sostenible agroforestal en la producción hortícola de la Micro-Cuenca del Río Reventado, y obras control de torrentes, en las Micro-Cuencas prioritarias de los Ríos Reventazón, Pacayas y Guayabo, como medidas de mitigación en la producción de sedimentos en la cuenca del Río Reventazón.
- Optimización del potencial hidroeléctrico del Río Barranca entre las costas 632 m.s.n.m. y 210 m.s.n.m.
- Modernización de la Planta Hidroeléctrica La Garita, en la Provincia de Alajuela.
- Construcción de la Planta Hidroeléctrica Toro III para la generación de 50 MW.

CUADRO N° 7
GUATEMALA
ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD A NIVEL DE PERFILES
DE PROYECTOS DE DESARROLLO SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA
2002

REGIÓN I

- Perforación pozo mecánico y distribución de agua potable, Caserío Las Flores, Cantón La Cumbre, Municipio de Olinstepeque, Quezaltenango.
- Ampliación sistema agua potable, Caserío Central Xajaxac, Sololá, Sololá.
- Producción, comercialización y consumo de plantas medicinales en la Aldea Chuacorrall y II, Santa María Chiquimula, Totonicapán.
- Reactivación socioeconómica para siete comunidades al entorno del Parque Regional Teguncarnero, Tacaná, San Marcos.
- Construcción y pavimentación de desvío carretero entre los Kms. 150 y 155 de la carretera CA-2 que atraviesa el Municipio de San Bernardino del Departamento de Suchitepéquez, que incluye la construcción de tres puentes.
- Ampliación de miniriego por aspersión en la Empresa Campesina Asocia-tiva, ECA, de Valle Lirio, Municipio Retalhuleu.

REGIÓN II

- Control de aguas servidas y pluviales desfogadas en el Río Cahabon.
- Construcción edificio para oficinas públicas de Cobán.
- Reforestación para la recuperación y conservación de fuentes de agua en el Cerro Tuncaj, Granados, Baja Verapaz.
- Crianza de peces en las comunidades del Municipio de Fray Bartolomé de las Casas.

REGIÓN III

- Producción de mango de brea en el Departamento de Zacapa.
- Acondicionamiento y equipamiento de una clínica de asistencia médica materno infantil en el Barrio Cruz de Mayo, Zacapa.

Continúa...

- Construcción y equipamiento del centro educativo para niños y niñas con problemas de aprendizaje, en el Municipio de Guastatoya del Departamento de El Progreso.
- Reforestación de 284 hectáreas en la zona de recarga hídrica de las cuencas de la Sierra de las Minas en los Municipios de Usumatán, Teculután y Río Hondo, Zacapa.

REGIÓN IV

- Construcción de rastro municipal, en Asunción Mita, Jutiapa.
- Mejoramiento de la primera Calle del Barrio El Porvenir, cabecera Municipal Jalapa.
- Instituto Técnico Vocacional con orientación Empresarial para el sur oriente.
- Cultivo de aguacate (*Persea Americana*) variedad Hass, intercalado con el cultivo de café (*Cofea Arábica*), Comité de Desarrollo Local, Aldea El Carmen, Casillas, Santa Rosa.

REGIÓN V

- Introducción drenaje sanitario en El Terrero, La Gomera, Escuintla.
- Construcción y elevación de puesto a centro de salud en Santa Lucía, Milpas Altas.
- Construcción Escuela Oficial Mixta, en el Caserío El Guachipilín, Sumpango, Sacatepéquez.
- Construcción centro turístico Ojo de Agua en el Municipio de San Martín, Jilotepeque, Chimaltenango.

REGIÓN VI

- Perforación pozo mecánico y distribución de agua potable, Caserío Las Flores, Cantón La Cumbre, Municipio de Olintepeque, Quetzaltenango.
- Ampliación sistema agua potable, Caserío Central Xajaxac, Sololá, Sololá.

Continúa...

- Producción, comercialización y consumo de plantas medicinales en la Aldea Chuacorrall I y II, Santa María Chiquimula, Totonicapán.
- Reactivación socioeconómica para siete comunidades al entorno del Parque Regional, Teguncarnero, Tacaná, San Marcos.
- Construcción y pavimentación de desvío carretero entre los Kms. 150 y 155 de la carretera CA-2 que atraviesa el Municipio de San Bernardino del Departamento de Suchitepéquez, que incluye la construcción de tres puentes.
- Ampliación de miniriego por aspersión en la Empresa Campesina Asociativa, ECA, de Valle Lirio, Municipio Retalhuleu.

REGIÓN VII

- Ampliación y mejoramiento camino vecinal de las comunidades Ojo de Agua-Chixoy, Chicamán-Quiché.
- Acueducto rural Cantón Gómez, Aldea Tziminás, San Sebastián Huehuetenango, Huehuetenango.
- Establecimiento vivero forestal en la Aldea El Carmen Chitatal, Santa Cruz del Quiché, El Quiché.
- Construcción edificio Casa de la Cultura en Santa Cruz del Quiché, El Quiché, Jilotepeque, Chimaltenango.

REGIÓN VIII

- Rehabilitación del anillo periférico y construcción del malecón de la Isla de Flores.
- Producción y comercialización de limón persa en el Municipio de La Libertad.
- Producción intensiva de carne bovina en la granja Centro Universitario, Petén.
- Producción y comercialización de aceite de corozoen en el Municipio de Melchor de Mencos.

CUADRO N° 8

PANAMÁ

ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD A NIVEL DE PERFILES DE PROYECTOS DE DESARROLLO SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA

2002

- Planta de Tratamiento de Aguas Negras y Estac. de bombeo para Albrook, Curundú y Diablo.
- II Etapa de Construcción del Edificio de la Extensión Universitaria Chepo.
- Rehabilitación del Camino Volcán Cerro Punta.
- Alfabetización a jóvenes de 15 a 29 años.
- Mejoramiento del Nivel Nutricional de la Población Estudiantil en Áreas Rurales, Panamá.
- Remodelación y acondicionamiento de la Oficina Regional del MIDA, en Chiriquí.
- Nuevo Sistema de Abastecimiento de Agua Potable para Chiriquí Grande.

CUADRO N° 9
COSTA RICA
ESTUDIOS DE DISEÑOS ADMINISTRATIVOS DE PROYECTOS
DE DESARROLLO SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA
2002

- Ampliación de la Capacidad Instalada en la Planta de Detergentes en Polvo IREX de Costa Rica.
- Call Center.
- Recuperación y Conservación de la Subcuenca Alta del Río Agres en el Cantón de Escazú.
- Formulación del Proyecto Recuperación Histórica Arquitectónica de la Hacienda Aquiares.
- Creación de un Sistema Alternativo de Crédito para el Financiamiento de Viviendas de Interés Social en Hábitat para la Humanidad Internacional.
- Sitio Contingente para el Sistema Interbancario de Negocios y Pagos Electrónicos, SIMPE.
- Construcción de Dos Esferas para Gas Líquido de Petróleo, Moín, Limón.
- Abastecimiento de Agua Potable en las localidades de Hone Creek, Carbón Uno, Patifña, Comadre y Puerto Viejo.
- Construcción del Alcantarillado Sanitario en la Ciudad de San Ramón.
- Ampliación y Rehabilitación riel Acueducto Rural de Quitirrisí de Mora.
- Red para colaboración y mensajería electrónica del AyA.
- Mejoras al Acueducto de la Ciudad de Nicoya, Guanacaste.
- Construcción del Tramo de Vía Corredor Sur.
- Establecimiento de un Centro de Transporte y Comercio en el Sector Sur del Centro de la Ciudad de San José.
- Plan de Crecimiento y Ordenamiento de la Infraestructura Municipal.
- Plan de Manejo del Sistema de Drenaje Pluvial en el Cantón Central de San José.

CUADRO N° 10

PANAMÁ

ESTUDIOS DE DISEÑOS ADMINISTRATIVOS DE PROYECTOS DE DESARROLLO SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA

2002

- Técnico del MIDA, productores de cultivo de exportación.
- Construcción de un Pabellón en la Cárcel, República de la Palma-Darién.
- Mejoramiento del Centro de Fármaco-Dependencia de Taumen.
- Habilitación del Taller de Katelenia en el Centro Profesional de Puerto Escondido, Colón.
- Desarrollo de Programas de Comunicación para Personas Sordas y Ciegas.
- Ampliación del Centro de Salud Torrijos-Cortez.
- Proyecto de Letrinización de La Primavera y La Higuera.

documentos

El Sistema Nacional de Inversión Pública de Guatemala*

Dirección Nacional
de Inversión Pública**

DESCRIBE EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, SNIP, Y SUS INTERRELACIONES CON OTROS SISTEMAS, SU MARCO CONCEPTUAL, OBJETIVOS, ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN, ASÍ COMO EL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA QUE RIGE EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

MARCO GENERAL

División político administrativa

De conformidad con la Constitución Política de la República, Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades.

Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo; el idioma oficial es el español y forman parte de su patrimonio cultural 22 lenguas nativas.

El territorio se divide en 22 departamentos y 331 municipios, que son instituciones autónomas.

La Ley de Regionalización en vigencia, estableció la conformación de 8 regiones de desarrollo del país, cada una de las cuales está constituida por uno o más departamentos con características geográficas, sociales y económicas similares.

Organización de la administración pública

Guatemala delega su soberanía en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no existe subor-

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Sistema de Inversión Pública", del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001", realizado del 16 al 23 de octubre del 2001, en Guatemala y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN.

dinación entre los mismos. La función de administración recae básicamente en el Organismo Ejecutivo, el que se encuentra conformado por ministerios de Estado, Secretaría de la Presidencia y entidades descentralizadas y autónomas.

En la actualidad los ministerios de Estado son los siguientes:

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
- Ministerio de Cultura y Deportes.
- Ministerio de Economía.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de Finanzas Públicas.
- Ministerio de Gobernación.
- Ministerio de la Defensa Nacional.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Adicionalmente, con el propósito de agilizar la ejecución de la inversión a nivel nacional se crearon los fondos sociales, tales como el

Fondo de Inversión Social, FIS, el Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, y el Fondo de Desarrollo Indígena, FODIGUA, que operan de manera descentralizada. Sin embargo, existen otros fondos que operan como dependencias de los ministerios o Secretarías de Estado, tal es el caso del Fondo Guatemalteco de la Vivienda, FOGUAVI, el Fondo de Solidaridad para Desarrollo Comunitario, FSDC, Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente, FOGUAMA, entre otros.

Existen, además, dos órganos que desempeñan funciones de control político, siendo éstos la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral. Adicionalmente, seis entidades desempeñan funciones de control jurídico administrativo, a saber:

- Contraloría General de Cuentas.
- Corte de Constitucionalidad.
- Instituto de la Defensa Pública Penal.
- Ministerio Público.
- Procuraduría General de la Nación
- Registro General de la Propiedad

En el nivel local existen las municipalidades, que constituyen los gobiernos de los municipios del país, que de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de la República son entidades autónomas.

Interacción del Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP, y el Sistema de Gestión Pública

Con los Sistemas de Apoyo a la Función de Planificación

El Sistema Nacional de Inversión Pública, interactúa con otros sistemas que apoyan la función de planificación.

Sistema de Indicadores Socioeconómicos

La disponibilidad de indicadores económicos y sociales actualizados y confiables es de suma utilidad, pues contribuye a tener una visión realista de los problemas socioeconómicos que afectan al país, lo que constituye el punto de partida para el diseño de estrategias y planes de mediano y largo plazo y programas de inversión pública.

Este sistema contempla un conjunto de indicadores actualizados y confiables, cuyo seguimiento y continuidad permite conocer la evolución de los planes, programas y el impacto socioeconómico de los proyectos, a efecto de orientar las decisiones en esta materia. Adicionalmente, el sistema permite analizar y medir el impacto de las medidas de la política económica y de los resultados de las políticas sociales definidas.

Este sistema le proporciona al SNIP los insumos para definir las variables que permiten proyectar las inversiones y elaborar las matrices de priorización.

Sistema de Proyecciones Macroeconómicas

La formulación de escenarios macroeconómicos proporciona el marco general para la programación de mediano plazo, por ello, el sistema de proyecciones macroeconómicas adquiere especial importancia en la elaboración del Programa de Inversión Pública.

En este sentido, la información contenida en el sistema, específicamente lo relacionado con la programación financiera, permite en función de la disponibilidad de recursos internos y de la capacidad de endeudamiento externo, plantear diversos escenarios que permiten definir un programa de inversiones públicas realista.

Sistema Nacional de Información Geográfica, SIG

Este sistema recopila información geográfica integrada del país (estadística, económica, cultural u otra), proveniente de diferentes entidades que la generan y sirve de apoyo al SNIP en la generación de reportes georeferenciados de seguimiento de proyectos, a nivel local, municipal, departamental, regional o nacional.

Este insumo asociado con otros indicadores permite focalizar la inversión en los lugares que muestran mayores carencias y menores índices de desarrollo humano.

Relación del SNIP con otros sistemas de la gestión pública

El SNIP se complementa con la información procesada en otros sistemas de la gestión pública. Los siguientes son normados por la institución competente.

Sistema de Formulación de Presupuesto

El SNIP se relaciona con el Sistema de Presupuesto en los siguientes procesos:

- *Formulación del Presupuesto de Inversión Pública:* Al órgano rector del Sistema de Presupuesto le corresponde, en función de las prioridades de gobierno, fijar los límites presupuestarios, mientras que la estimación de la programación anual de la inversión pública, a través del Programa de Inversiones Públicas, PIP, compete al órgano rector del SNIP. Con la programación sugerida, el Sistema de Presupuesto incorpora la asignación de los recursos para preinver-

sión e inversión en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, distribuidos institucionalmente y de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

- *El seguimiento a la ejecución:* Incluye el seguimiento físico, financiero, administrativo y cualitativo. En el tiempo, el seguimiento del PIP tiene un horizonte multianual, mientras que presupuestariamente es anual.

El seguimiento a la ejecución de los proyectos corresponde en primer término a los ejecutores y paralelamente existe seguimiento por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, y del Ministerio de Finanzas Públicas. El análisis de la información de seguimiento es particularmente importante para determinar el cumplimiento de objetivos, metas y productos.

Sistema de Contabilidad Integrada, SICOIN

Registra el movimiento contable de la ejecución del presupuesto de inversiones, lo que incluye gastos efectuados con recursos internos (tesorería) y los efectuados con recursos de origen externo. Esta información dinámica, es compartida con el SNIP, lo que permite efectuar un seguimiento integral a

la ejecución financiera del PIP y tener otra fuente de información comparativa.

Sistema de Tesorería

La programación del flujo de caja para la ejecución del presupuesto es responsabilidad de la Tesorería Nacional. Para el SNIP es importante tener garantizada la disponibilidad de recursos para la ejecución de los proyectos según lo programado, información que será consultada a través de este sistema. A la vez, la consolidación de la programación de la ejecución del SNIP es un elemento base para la fijación de cuotas por la Tesorería.

Sistema de Crédito Público

La Comisión de Crédito Público, dirigida por el Ministerio de Finanzas Públicas e integrada por el Banco de Guatemala y SEGEPLAN, define la política de crédito en el marco de los acuerdos establecidos en las negociaciones con los organismos internacionales de financiamiento, grados de concesionalidad, techos de endeudamiento, etc.

Uno de los objetivos principales del Sistema de Crédito, es velar por el uso eficaz y eficiente del crédito a través del desembolso oportuno de los recursos contratados, y reducir al mínimo el gasto en que se incurre por el concepto de comisio-

nes de compromiso e intereses por mora.

Concretadas las etapas de gestión y negociación de financiamiento externo, la información correspondiente alimentará al Sistema de Crédito Público, para el registro de la deuda y la posterior administración de la misma.

El Sistema de Crédito Público le proporciona al SNIP los límites de endeudamiento coherentes con la capacidad de pago del país, así como información sobre el registro de los desembolsos.

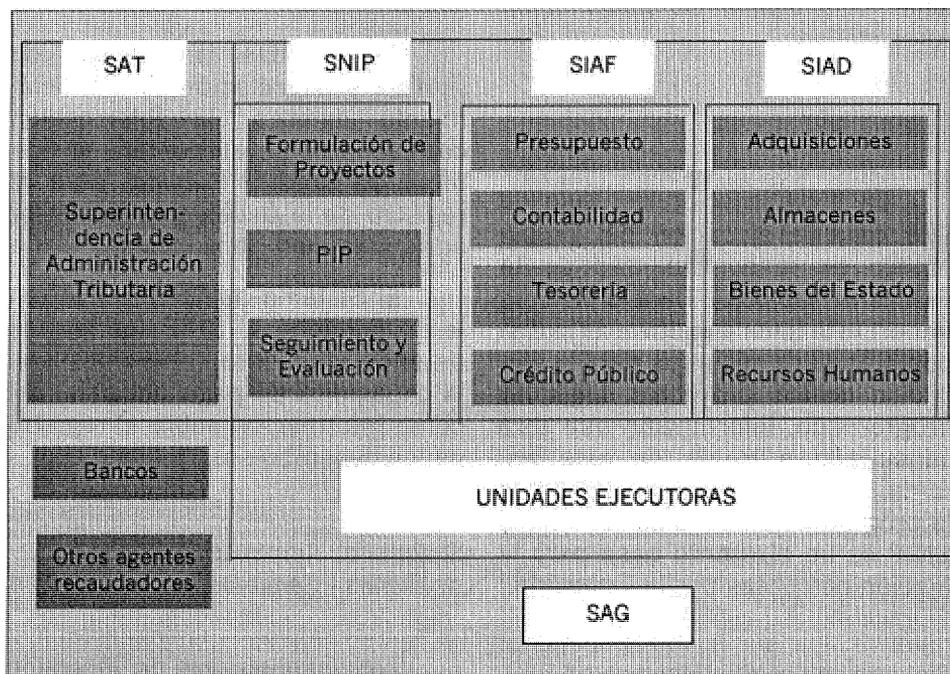
Sistema de Administración de Bienes y Servicios

Las instituciones de inversión pública deben realizar sus operaciones de contratación de las adquisiciones de bienes y servicios, así como los procesos de programación, recepción, almacenamiento y contabilización bajo la normativa establecida por este Sistema.

Sistema de Auditoría y Control Gubernamental

El Sistema de Auditoría Gubernamental, SAG, evalúa los resultados de las operaciones de inversión realizadas a través del SNIP, y determina responsabilidades sobre las decisiones de inversión adoptadas por las autoridades de las instituciones.

SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN PÚBLICA



EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

Antecedentes

Hace poco más de una década, Guatemala incursionó en el campo de los sistemas de información de la inversión pública, como una forma alternativa de facilitar y optimizar el trabajo y de disponer de información para la toma de decisiones.

En 1989 con el propósito de dar seguimiento a la inversión pública, orientada principalmente a las operaciones financieras interna-

cionales, la Dirección de Fianciamiento Externo y Fideicomisos, hoy Dirección de Crédito Público, del Ministerio de Finanzas Públicas, con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, diseñó y desarrolló el Sistema de Seguimiento de Proyectos, SEGUI.

A mediados de los noventa, con la asistencia técnica de la Agencia Alemana de Cooperación, la SEGEPLAN realizó esfuerzos que permitieron establecer las bases conceptuales para el diseño y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP. De esa experiencia, se obtuvieron significa-

tivos logros, entre los que se puede mencionar la creación de un fondo (en fideicomiso), para financiar estudios y diseños, el arraigo de la importancia de la preparación de un Programa de Inversiones Públicas, PIP, como orientador de la asignación de recursos presupuestarios y la operación de un sistema de información de proyectos conocido como SINISEP.

Con el afán de mejorar la eficiencia en el sistema de información de proyectos, en 1997, la SEGEPLAN sustituyó el SINISEP por el Sistema de Información Integral, SII, que surgió como respuesta a las necesidades de información y su oportunidad, de esa cuenta se constituyó en un instrumento de apoyo a la toma de decisiones, especialmente en lo relativo a la coordinación del proceso de planificación y programación de la inversión.

En 1998, se hizo evidente la necesidad de diseñar y poner en marcha un Sistema Nacional de Inversión Pública, técnicamente sustentado en un marco conceptual y con una organización funcional y operativa adecuadamente definida. En este nuevo esfuerzo la SEGEPLAN contó con el respaldo del Ministerio de Finanzas Públicas, a través del Proyecto SIAF-SAG. Para el proceso de formulación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, del ejercicio fiscal 2002, se logra iniciar el proceso de implementación del SNIP, mediante la definición de la normativa de inver-

sión que las instituciones de gobierno deberían observar en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto de inversión.

Marco conceptual

Se entiende por Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP, el conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que tienen por objetivo, en el contexto de un Estado moderno, ordenar el proceso de la inversión pública, para poder concretar las opciones de inversión más rentables económica y/o social, considerando los lineamientos de la política de gobierno. Es un instrumento de gestión que permita transformar las "iniciativas de inversión" en proyectos concretos, que funciona considerando el ciclo de vida del proyecto.

El SNIP opera en el marco de las políticas macroeconómicas, sectoriales y regionales definidas en el Plan de Desarrollo, las cuales sirven de marco referencial para la selección y priorización de proyectos. De esta forma, el SNIP canaliza sus esfuerzos a la formulación y actualización de un Programa de Inversiones Públicas, PIP, multianual, que proporciona al sistema presupuestario la información necesaria, para la elaboración del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado en materia de inversión, y a la vez, orienta la negociación de la cooperación internacional en fun-

ción de las prioridades de desarrollo.

Objetivos

Objetivo general

El principal objetivo del SNIP es concretar las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social, atendiendo los lineamientos de la política de gobierno.

Objetivos específicos

- Desarrollar, difundir y capacitar sobre procedimientos metodológicos, normas e instructivos uniformes para la formulación, evaluación, análisis técnico económico, ejecución y seguimiento de las iniciativas de inversión.
- Conformar y mantener actualizada una cartera de proyectos de inversión, que considere las fases de preinversión, ejecución y operación, con el propósito de apoyar la toma de decisiones en la gestión de la inversión.
- Apoyar una eficiente asignación y administración de los recursos de inversión, mediante el establecimiento de procedimientos y criterios

que eviten la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.

- Apoyar la selección, priorización y jerarquización de programas y proyectos de inversión, que conforman los programas de inversión del gobierno, mediante la preparación y formulación del PIP.
- Efectuar seguimiento al avance del PIP, a su ejecución anual, particularmente los proyectos que lo integran, y proponer medidas para impulsar y mejorar su ejecución.
- Asegurar la disponibilidad de información confiable y oportuna para la toma de decisiones.
- Proponer anualmente los proyectos y programas con informe favorable de SEGEPLAN a incorporarse en el presupuesto anual del Estado, siguiendo para ello las directrices y límites del gasto de inversión, establecidos por el órgano rector del sistema presupuestario.
- Disponer de carteras de proyectos de inversión con dictamen favorable, con las que el país negocie su financiamiento con organismos bilaterales y multilaterales.
- Definir las responsabilidades institucionales de los entes

participantes en el proceso de inversión pública.

- Integrar el SNIP con los otros sistemas que conforman el Sistema de Gestión Pública.

Organización del sistema

Modelo funcional

El SNIP opera dentro de una organización que apoya la descentralización, en la que participan e interactúan todos los organismos sectoriales y regionales que promueven y ejecutan proyectos de inversión pública. Está diseñado para capturar los requerimientos de inversión desde la base, partiendo de una tipificación de proyectos locales, departamentales, regionales y nacionales.

El mayor involucramiento de la sociedad civil en la identificación de sus necesidades, problemas y carencias y la promoción de proyectos que den respuesta a los mismos, establece las bases para fundamentar el proceso de descentralización de las inversiones públicas. Estos procesos participativos expresan con mayor precisión las necesidades del grupo social objetivo. Debe tenerse en cuenta que los procesos participativos deben estar orientados a darle cumplimiento a los planes y programas de desarrollo nacionales y regionales,

promoviendo con ello de manera integral el desarrollo del país.

Desde el punto de vista funcional del sistema, destacan tres aspectos básicos:

- *Decisión:* En este nivel se toman decisiones y se priorizan los proyectos de inversión a realizar, con base a los informes favorables emitidos por la SEGEPLAN. La función de decisión reside en el Poder Ejecutivo, a través del Presidente de la República y los Ministros de Estado (que a la vez son los rectores sectoriales), en el Sistema de Consejos de Desarrollo a través de sus presidentes regionales y departamentales (gobernadores), y en los Concejos Municipales, a través de los alcaldes.

Sin embargo, es importante resaltar que el Ministerio de Finanzas Públicas y la SEGEPLAN, son los que tienen a su cargo la parte normativa del sistema, es decir, son los que dictan las normas, instrucciones, procesos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para todo el proceso de la inversión pública.

Los ministerios tienen a su cargo dictar las políticas del sector y tomar las decisiones en materia de inversión, definiendo hacia dónde debe dirigirse la inversión en función de los lineamientos de política establecidos.

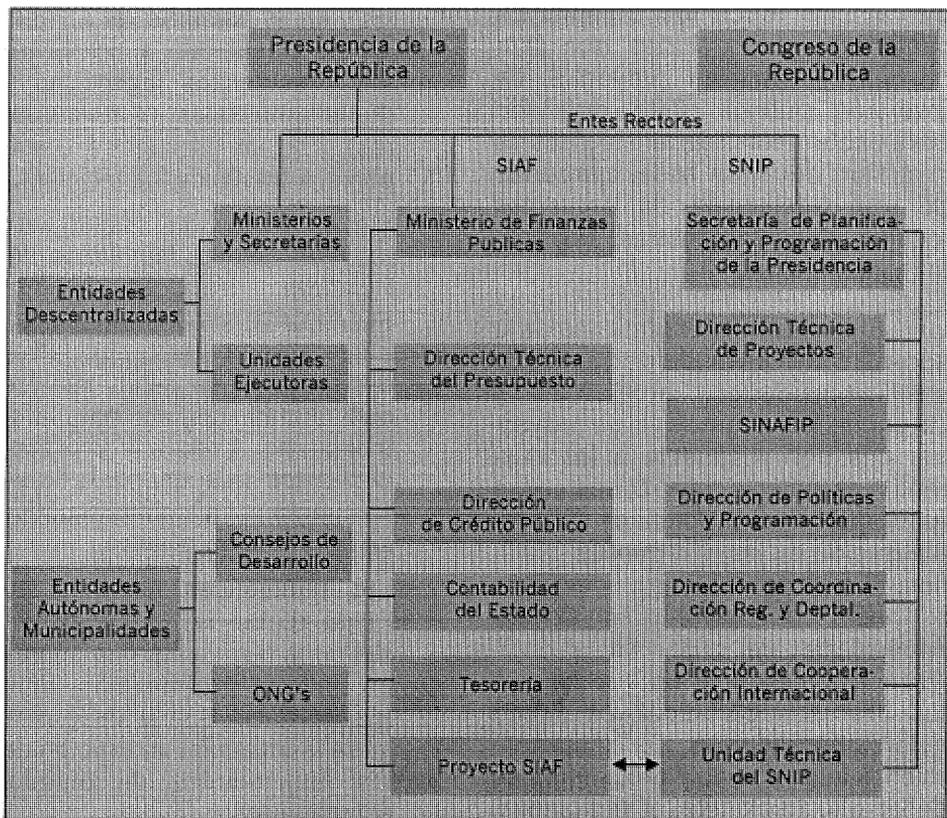
Se ubica también en esta función el Congreso de la República, que es el órgano que por mandato constitucional, aprueba en definitiva el presupuesto del Estado.

- **Gestión:** Es una acción técnica que se traduce en la identificación, formulación y evaluación de proyectos, su ejecución y puesta en marcha. La función de gestión es efectuada por las dependencias del Gobierno Central, entidades descentrali-

zadas, consejos de desarrollo y municipalidades.

- **Coordinación y asesoría:** Esta función recae en SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas, consiste en administrar los instrumentos del sistema, en emitir informes sobre la viabilidad técnico-económica de los proyectos de inversión nuevos y de arrastre, que sometan anualmente a su consideración las instituciones del sector público.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SNIP



En el proceso de la inversión, interactúan SEGEPLAN con el Ministerio de Finanzas Públicas como entes rectores del SNIP y del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF respectivamente y las unidades técnicas de planificación institucional, lo que asegurará la operatividad del sistema, la fluidez de la información y la homogeneidad de criterios para la toma de decisiones.

Modelo operativo

Este modelo presenta en forma dinámica, la ruta que deben seguir las iniciativas de inversión dentro del sistema, estableciéndose las instancias, los niveles y las relaciones que deben existir entre éstos para asegurar la plena consistencia de la inversión pública. Ya se indicó que el sistema tiende a favorecer la descentralización y de esa cuenta, el modelo está organizado para capturar los requerimientos desde la comunidad, de ahí que el sistema opera en dos ejes transversales, uno sectorial y el otro territorial.

Esquema sectorial

La Ley del Organismo Ejecutivo instituye los rectores sectoriales, de donde deben emanar las políticas, normativa e instrucciones para el funcionamiento de cada sec-

tor; esto significa que toda iniciativa de inversión correspondiente a un sector, independientemente de su origen, debe ser avalada y aprobada por el órgano rector sectorial, lo que evitará la desorganización y discrecionalidad. Los beneficios de ordenar el proceso de inversión sectorial son muchos, pero puede resumirse en los siguientes:

- Desarrollo ordenado y coherente.
- Utilización eficiente y eficaz de los recursos del sector público.
- Coordinación efectiva de la inversión que realizan las diversas instituciones en torno al sector, aunque sean instituciones no dependientes del ministerio rector sectorial.
- Previsión efectiva de los gastos recurrentes al entrar en operación el proyecto de inversión que se ha ejecutado.
- Fortalecimiento sectorial.

Esquema regional

En este esquema es donde la sociedad civil tiene su mayor expresión. El SNIP funciona bajo el mismo esquema determinado en la Ley de Consejos de Desarrollo.

Las políticas y objetivos de desarrollo específicos para cada región la dará el Consejo Regional del Desarrollo. Aquí es importante destacar que las políticas y objeti-

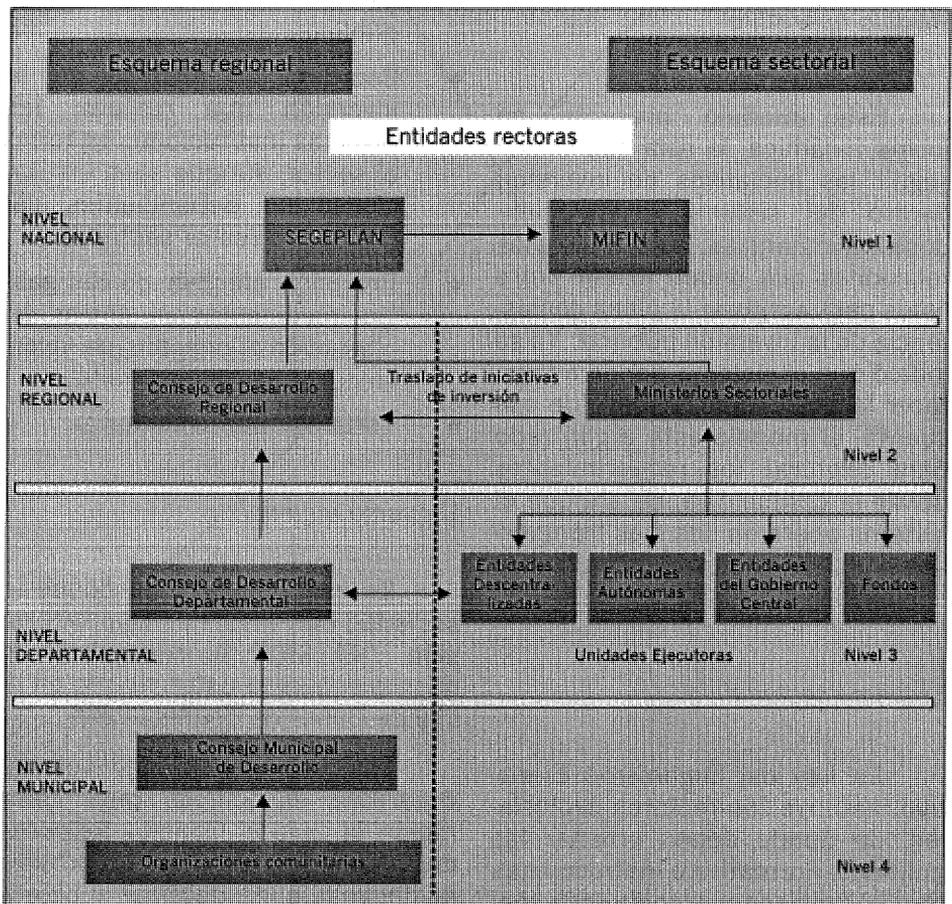
vos de desarrollo regionales deben armonizarse con las políticas sectoriales, de tal manera que la inversión se focalice en las áreas prioritarias, dando respuesta a las necesidades más urgentes de la población.

territorial, pertenece necesariamente a uno o varios sectores y por consiguiente, deberá ser canalizada, coordinada y aprobada por el órgano rector sectorial.

No debe perderse de vista que toda iniciativa de inversión aunque nazca bajo el esquema regional o

En el esquema regional, dada la estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo, se distinguen cuatro niveles:

MODELO OPERATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA



Aspectos legales

El Sistema Nacional de Inversión Pública, como toda acción del gobierno, se enmarca en preceptos constitucionales para su legitimidad. El Sistema se apoya en varios artículos constitucionales de carácter general, a saber:

Artículo 118. Principios del Régimen Económico

Establece entre otras, las siguientes obligaciones al Estado:

- Orientar la economía nacional.
- Complementar la iniciativa y actividad privada.

En el entendido de que la forma más concreta de complementar la actividad y producción privada es a través de la inversión pública, que resulta ser un incentivo y un orientador para el logro de los fines del Estado.

Artículo 119. Obligaciones del Estado

- Promover el desarrollo económico de la Nación.
- Promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa.
- Impulsar activamente el desarrollo ordenado y eficiente.

Entre las leyes de carácter secundario que apoyan el funcionamiento del Sistema está la Ley del Organismo Ejecutivo, estableciendo lo siguiente:

Artículo 14. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

- b) Diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento de la Preinversión;

Artículo 35. Ministerio de Finanzas Públicas

- o) Definir, con base en la política económica y social de gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa.

Los artículos anteriores se ven reforzados por algunas disposiciones complementarias, tal es el caso del Artículo 1°. literal b), c) y d); Artículo 8; 9 literal f); 12; 15; 47; 62 literal k), todos de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Además, existen varias normas de carácter reglamentario que desarrollan la normativa en materia de inversión

proyectos de asistencia técnica y crediticia, organización, capacitación, fortalecimiento institucional, investigación y otras de similar naturaleza.

Estandarización de las principales variables del proceso y el ciclo de vida del proyecto

Teniendo presente que uno de los objetivos centrales del SNIP, es ordenar las inversiones públicas, se establecieron los conceptos y definiciones básicas en dicho tema, generando de esta forma la homogeneidad de los mismos. A través de los procesos de difusión y capacitación, la SEGEPLAN logrará la socialización de la terminología que deberá utilizarse a partir de la implementación del sistema.

Para efectos del SNIP se definieron dos tipos de proyectos, los que son consistentes con la terminología utilizada por el SIAF:

- *Proyecto que forma capital fijo:* es el que genera o modifica bienes, formación bruta de capital fijo, (ejemplo: carreteras, escuelas, hospitales, sistemas de agua potable, etc.). Se materializa generalmente en una obra física.
- *Proyecto que no forma capital fijo:* no generan ni rehabilitan bienes de capital fijo, su propósito es incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generar beneficios. Entre éstos se pueden mencionar los

El proceso de inversión pública

Es el conjunto de actividades y tareas destinadas a asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles, tanto de aquellos que provienen del ahorro interno como de los que son obtenidos por la vía de donaciones y endeudamiento interno y externo.

En este proceso es posible distinguir las siguientes actividades: identificación, formulación, evaluación, análisis técnico y económico, priorización, programación y asignación de recursos, ejecución, seguimiento físico y financiero, operación y evaluación *ex-post*.

A raíz de la existencia de una necesidad insatisfecha, resulta la primera actividad del proceso de inversión que se inicia con la idea, es decir, la identificación del proyecto y consiste en precisar el problema. En el planteamiento y análisis del problema corresponde definir la necesidad que se pretende satisfacer o se trata de resolver. De este análisis, se precisará el bien que se desea construir o el servicio que se pretende prestar. En esta instancia es posible adoptar diversas decisiones, tales como abandonarla, postergar su estudio o pro-

fundizar en éste. De ahí que la aprobación de una iniciativa de inversión se hace por etapas, y hasta agotar satisfactoriamente la anterior puede aprobarse la siguiente y en esa medida se asignarán los recursos de presupuesto.

Si la decisión es continuar, se realiza la formulación del proyecto que consiste en el desarrollo secuencial de las etapas de preinversión asociadas a la toma de decisiones, con la finalidad que durante dicho proceso, se aporten elementos de juicio técnico-económicos que permitan conocer la conveniencia y factibilidad de llevar a cabo la idea del proyecto.

Paralelamente se estará evaluando cada una de las etapas del proceso, analizando la viabilidad técnica de las alternativas propuestas, descartando las que no son factibles técnica y económicamente, profundizando en las alternativas consideradas más convenientes para que, finalmente, se estudie la alternativa viable con la cual se ejecutará el proyecto. Las actividades de identificación, formulación y evaluación serán responsabilidad de las instituciones postulantes o rectores sectoriales.

Evaluada la alternativa por los entes sectoriales, se realizará el análisis técnico-económico, que consiste en revisar el documento de proyecto que respalda la formulación del mismo, que puede ser perfil, prefactibilidad o factibilidad.

Cualquiera que sea el nivel de estudio, los aspectos a analizar son: la metodología utilizada, la definición correcta del proyecto, el estudio de las alternativas presentadas, análisis de costos de inversión y operación y el financiamiento. Adicionalmente, se debe analizar si el proyecto es compatible con las políticas sectoriales. Como resultado de este análisis se elabora el informe que contiene la recomendación respecto a la conveniencia de ejecutar el proyecto, así como las observaciones de índole técnico-económico, según corresponda.

Si el proyecto obtuvo un informe favorable, se realiza la priorización, que consiste en determinar si éste puede ser seleccionado e incluido en el PIP. Esta selección se realiza aplicando criterios sectoriales, regionales y nacionales, de tal forma, que el proyecto finalmente seleccionado cumpla con las prioridades de gobierno. Las actividades de análisis técnico-económico y la conformación del PIP son realizadas por SEGEPLAN. El propósito de las mismas es orientar el proceso de asignación de recursos con las iniciativas de inversión más rentables, de acuerdo al costo de oportunidad de los recursos públicos.

Integrado y analizado el PIP (que contiene la programación de las inversiones públicas), se constituye en la base para el proceso de asignación de recursos, función que es responsabilidad del Ministerio de Finanzas Públicas, rector

del Sistema de Presupuesto. La SEGEPLAN propone los montos a ser considerados en el anteproyecto de presupuesto y finalmente la Dirección Técnica del Presupuesto asigna los recursos para la ejecución del proyecto, actividad realizada por las unidades ejecutoras y que consiste en concretar físicamente lo planificado en la formulación del proyecto.

En el transcurso de la ejecución se debe emprender el seguimiento físico y financiero con el propósito de verificar la adecuada utilización de los recursos financieros y que las metas físicas se cumplan de acuerdo a los cronogramas de ejecución previamente establecidos. En esta actividad pueden identificarse problemas que obstaculicen la ejecución del proyecto, de ser así, deberán tomarse las medidas correctivas administrativas. Esta responsabilidad es de las instituciones que ejecutan el proyecto. Es oportuno indicar que el seguimiento a la ejecución de los proyectos que conforman el PIP es responsabilidad compartida de SEGEPLAN y el Ministerio de Finanzas Públicas.

Concluida la etapa de ejecución, el proyecto entra en operación, es decir, inicia el funcionamiento del bien o servicio que satisfecerá la necesidad identificada o prevista al inicio del proceso. Esta actividad es realizada por la unidad designada para operar el proyecto.

Finalmente, y para concluir el proceso, se realizará la evaluación *ex-post*, que pretende examinar al proyecto desde una perspectiva más amplia, intentando determinar las razones de éxito o fracaso, con el objeto de replicar las experiencias exitosas en el futuro y de evitar los problemas presentados. Adicionalmente, debe proporcionar información sobre la eficacia y efectividad del proyecto en el cumplimiento de los objetivos trazados en su diseño, a través del Informe de Término del Proyecto. En relación a las responsabilidades de esta actividad, se consideran por un lado, a la unidad ejecutora del proyecto como responsable directa por los resultados obtenidos y por otro, a SEGEPLAN, como encargada de analizar la información y verificar que se haya ejecutado el mismo proyecto que se aprobó originalmente, y de medir el impacto en los indicadores y las estrategias de desarrollo.

Los componentes del SNIP

La estructura del sistema se fundamenta en cuatro pilares básicos que son:

- Las normas e instrucciones.
- La capacitación.
- Las metodologías.
- El Sistema de Información.

Normas e instrucciones del SNIP

Conjunto de procedimientos que anualmente se trasladan a todo el sector público con el objetivo de regular y ordenar el proceso de la inversión pública, cualquiera que sea la etapa del ciclo de vida de la iniciativa de inversión, para la cual se desee solicitar recursos.

A través de la definición y aplicación de normas e instrucciones se pretende:

- Orientar y ordenar el proceso de la inversión pública hacia las oportunidades de inversión más rentables, basadas en criterios de rentabilidad social.
- Establecer con mucha claridad los procedimientos que se utilizarán durante el proceso presupuestario, en materia de formulación y evaluación de las iniciativas de inversión.
- Señalar el procedimiento que se aplicará durante el desarrollo del proceso presupuestario, en materia de análisis técnico y económico de las iniciativas de inversión.
- Fijar una fecha de presentación de las iniciativas de inversión a SEGEPLAN.

- Establecer la cobertura institucional en el tema de la inversión.
- Definir el procedimiento que se utilizará para darle el seguimiento físico y financiero a las iniciativas de inversión.

La capacitación y difusión del SNIP

Para efectos de comprender el papel que juega la capacitación dentro del proceso de institucionalización y consolidación del SNIP, se hace necesario partir de los conceptos de capacitación y difusión.

La capacitación se define como la acción destinada a preparar a las personas con la finalidad de habilitarlos para realizar una actividad determinada; y la difusión como la acción orientada a divulgar o preparar ciertas ideas, normas, instructivos o información con la finalidad de apoyar el desarrollo de una actividad determinada.¹

De ahí que el propósito de este proceso es constituir o fortalecer la capacidad institucional y humana, con la finalidad de crear y mejorar el proceso de formulación y evaluación de proyectos de todo el sector público.

La institucionalización del sistema apunta a:

1. Definiciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

- Crear una cultura de proyectos, que permita mejorar el proceso de inversión pública.
- Poner en práctica las metodologías específicas de formulación y evaluación de proyectos.
- Contribuir a establecer criterios de homogeneidad que permitan normar la formulación y evaluación de proyectos, para disponer de elementos o bases de comparación comunes al analizar las diferentes alternativas de solución para un determinado problema.
- Cooperar con elementos teóricos al proceso de toma de decisiones.
- Ayudar a mejorar las carteras de proyectos en preinversión.
- Garantizar la sostenibilidad al Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP.

En cuanto a su estructura, el plan de capacitación está sustentado, en ejes temáticos relacionados con la programación de las inversiones y el presupuesto, centrando el esfuerzo en el adecuado manejo del ciclo del proyecto, con especial énfasis en lo que se refiere al proceso de la preinversión.

Metodología de capacitación

Toda la capacitación se sustentará en el marco de un sistema

docente de carácter teórico-práctico a efecto de que se enmarque en una metodología de aprender haciendo, y con el propósito básico de que todo el producto del sistema de aprendizaje genere un valor agregado con utilidad práctica, por ejemplo, todos los proyectos que se formulen dentro del proceso de capacitación, ya sea a niveles de perfil, prefactibilidad o factibilidad, deberán pasar a ser un insumo para el banco de proyectos dentro del módulo de la preinversión.

Metodologías de formulación y evaluación de proyectos

Es una herramienta de diseño y análisis que contribuye a guiar la toma de decisiones sobre la mejor alternativa que se debe ejecutar, permitiendo con ello, optimizar la utilización de los recursos de inversión al comparar los beneficios y los costos asociados a un proyecto durante su ciclo de vida.

Tiene como objetivo comparar los beneficios y los costos asociados a un proyecto y se caracteriza por ser:

- Una herramienta que permite la formulación y evaluación de proyectos, para recopilar, crear y analizar en forma sistemática un conjunto de antecedentes económicos y técnicos que permitan juzgar cualitativa y cuantitativamente las

ventajas y desventajas de asignar recursos a una determinada iniciativa de inversión.

- El instrumento para determinar la alternativa rentable y desechar aquellas que no lo son.
- El insumo que provee información para el análisis de las alternativas de inversión.
- La plataforma sobre la que debe fundamentarse el proceso de capacitación del SNIP.

Tipos de metodologías y contenidos

Existen dos tipos de metodologías de formulación y evaluación de proyectos, la general y las específicas. La primera corresponde a la del mínimo costo, es decir, se analizan las alternativas de solución al problema detectado y se escoge aquella que representa el menor costo y que además, garantice la obtención de los beneficios. Esto implica la existencia de un presupuesto detallado, es decir, la desagregación de todas las partidas, componentes o actividades identificadas en el cronograma de actividades, identificando cantidades y precios unitarios, los que deben estar avalados o certificados por medio de las respectivas cotizaciones.

Las específicas se diferencian básicamente en la forma de medir y cuantificar los beneficios. En la

práctica, por ejemplo, en los proyectos sociales no resulta fácil medir los beneficios, por lo tanto, se parte del supuesto de que todos estos proyectos son socialmente rentables, por lo que se evalúan bajo el criterio de costo-eficiencia, por ejemplo, en el sector salud se deberán calcular indicadores de rentabilidad como "Costo Anual Equivalente, CAE", o "Costo de Operación Adicional"; para el sector educación, el indicador de rentabilidad a calcular será "Costo de Inversión por Alumno".

En lo que se refiere a proyectos productivos o de infraestructura, sus beneficios serán cuantificados a través de indicadores que permitan calcular directamente su costo-beneficio. Por ejemplo, en los proyectos relacionados con el transporte se utilizarán indicadores de rentabilidad como VAN, TIR (privado y social) y momento óptimo; los proyectos de riesgo procesarán indicadores de rentabilidad como VAN y TIR (social, privada) y la tasa de descuento privada.

Estructura

Para el Sistema Nacional de Inversión Pública, la aplicación de las metodologías para formulación y evaluación de proyectos, implicará al menos el desarrollo de los siguientes elementos, por parte de la institución presentadora o formuladora de la iniciativa de inversión.

- Identificación y definición del problema.
- Diagnóstico de la situación actual
 - Área de influencia.
 - Población.
 - Oferta/demanda.
 - Balance.
 - Proyección de la demanda.
 - Balance con demanda proyectada.
- Identificación, definición y selección de alternativas, incluida la optimización de la situación base.
 - ¿Tamaño óptimo?
- Evaluación del proyecto. Tipos: general y específica.
 - General: costo mínimo.
 - Específica: costo/eficiencia - costo/beneficio, según corresponda.
 - Análisis de sensibilidad.
- Antecedentes de respaldo de la información
 - Presupuesto.
 - Cronograma.
 - Planos.
 - Compromisos.
 - Certificados.
- Programas arquitectónicos.
- Listados de equipamiento.
- Otros, dependiendo del sector.
- Resumen, conclusiones y recomendaciones.

Participación de los ministerios

En este proceso, los ministerios jugarán un rol importante como entes rectores sectoriales, ya que la SEGEPLAN necesitará disponer y tener acceso a toda una batería de información, que el sector tiene la obligación de generar y además mantener actualizada.

Esto significa un fuerte fortalecimiento institucional de los ministerios, sus unidades de planificación y su nivel central y regional, manteniendo una interacción muy coordinada para crear y actualizar periódicamente la información particular de cada sector, por ejemplo: la matrícula actualizada en el ámbito escolar, las proyecciones de crecimiento de la población escolar, los pacientes atendidos por puestos de salud, las mediciones de tránsito, los cuales son algunos de los parámetros de información que deberán tener actualizados para apoyar el proceso de adecuación de las metodologías de formulación y evaluación de proyectos que tendrá que desarrollar la SEGEPLAN en el mediano plazo.

El Sistema de Información del SNIP

La tendencia actual de la administración pública es optimizar la gestión y la prestación de los servicios públicos, para ello debe apoyarse en instrumentos sistematizados y automatizados. La información ha adquirido cada día mayor relevancia, sobre todo en cuanto a su calidad y oportunidad, por esta razón, en el campo de la inversión pública se requiere también que ella reúna y cumpla los mismos requisitos, para poder apoyar la toma de decisiones.

Debido a que la información sobre proyectos es variada y especializada, es necesario disponer de un instrumento que la registre, clasifique y organice, de tal forma que se convierta en un medio que favorezca y apoye el desarrollo del proceso en cada una de sus etapas de manera efectiva y además eficiente.

El Sistema de Información, es la herramienta computacional del SNIP que captura y procesa información actualizada de las iniciativas de inversión, en función del ciclo de vida, para apoyar la toma de decisiones.

Este sistema funciona sobre la base de un proceso ordenado y dinámico, que opera en forma descentralizada en los diferentes niveles de la administración pública, que tiene definidos los procedimientos, mecanismos, flujos de

información y acciones para capturar y producir información oportuna, relevante y actualizada en función del ciclo del proyecto, permitiendo a la vez adoptar y ejecutar las acciones y medidas correctivas necesarias para el óptimo desarrollo de los mismos.

El objetivo primordial del sistema es mantener un banco (inventario) de proyectos en las distintas etapas del proceso de inversión, asegurando la disponibilidad de información confiable y oportuna para apoyar la toma de decisiones.

Asimismo, facilitará mantener una cartera de proyectos formulados, evaluados y priorizados para que el país pueda negociar eficientemente la cooperación internacional; la integración del Programa de Inversiones Públicas; la determinación de los requerimientos de financiamiento y la asignación de recursos para los proyectos de inversión pública; el seguimiento físico y financiero de iniciativas de inversión; y la estimación de los gastos recurrentes que genera la inversión.

El sistema informático ofrece múltiples facilidades para apoyar el SNIP, es decir, éste se convierte en la herramienta básica que registra los movimientos que se producen en torno al proceso de las inversiones públicas. Entre éstos se pueden mencionar:

- Elimina tramitación burocrática y en papel y mejora la comunicación de los ejecuto-

res con los entes centrales del sistema.

- Apoya el proceso de estandarización de las variables del proceso de inversión.
- Asiste la programación de las inversiones y el proceso presupuestario en general.
- Registra en forma ordenada los flujos de información de las iniciativas de inversión.
- Apoya el seguimiento del proceso de transformación de ideas en proyectos realizables.
- Facilita la generación de información agregada, estadística y geográfica a las diferentes instancias para la toma de decisiones.
- Suministra la transferencia de requisitos, metodologías, instrucciones e información sobre el mismo proceso.

En el sistema de información de proyectos pueden distinguirse dos niveles de usuarios. Los primeros son los que están directamente involucrados en la producción de la información, adquiriendo roles específicos, dependiendo del nivel en que actúen. El segundo nivel de usuarios está constituido por todos los que emplean y se sirven de la información que genera el sistema.

El sistema recopilará información sobre variables, tal es el caso de la identificación y descripción del proyecto, información de la programación y avance físico y finan-

ciero, un resumen cualitativo de la situación actual del proyecto, así como sobre el avance de los resultados obtenidos, que servirá de base para la toma de decisiones o acciones a seguir, sobre la programación de la inversión.

La experiencia ha demostrado que para que un sistema de seguimiento sea aceptado y utilizado por la administración pública, éste debe ser de fácil manejo y flexible. Asimismo, la información requerida debe ser de utilidad para los niveles técnicos, ejecutivos, gerenciales y políticos.

Estructura del Sistema de Información

Está conformado por un conjunto de módulos que permiten dar seguimiento al ciclo de vida del proyecto en el proceso de inversión pública, cualquiera que sea la fase o etapa en que se encuentre.

Los módulos girarán en torno a las grandes tareas que realizará el SNIP, tal es el caso de la identificación de las iniciativas de inversión y el análisis y autorizaciones para obtener financiamiento; el seguimiento a las distintas fases del proyecto; la priorización de la inversión; el financiamiento (interno y externo); la construcción de escenarios; y el módulo de reportes gerenciales, entre los que se encuentra el Programa de Inversiones Públicas, PIP.

La institucionalización y sostenibilidad del Sistema tiene condicionantes que deben ser consideradas, entre las cuales pueden mencionarse:

- La voluntad y apoyo político para institucionalizar el uso como herramienta única en la gestión de la inversión.
- Mantenimiento informático permanente, que permita su óptimo funcionamiento y la adecuación a las necesidades de los usuarios.
- Diseño e implementación de un programa de capacitación permanente que responda a las necesidades de los diferentes niveles de usuarios.
- La obligatoriedad de la actualización de la información contenida en el sistema, con un adecuado control de calidad.

CONSIDERACIONES FINALES

Factores coadyuvantes y resultados obtenidos

Durante el 2001 se puso en marcha el Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP, con el propósito de superar las debilidades que presenta el proceso de inversión pública en el país, así como para potenciar los instrumentos de planificación y programación de las inversiones y apoyar a la vez, una

mejor y más eficiente asignación de los recursos de inversión.

La necesidad de ordenar el proceso de inversión pública, la transparencia y optimizar el uso de los recursos, se constituyeron en elementos favorables para el proceso de implantación del SNIP. De ahí que las autoridades de gobierno, tanto del Organismo Ejecutivo como del Legislativo, conscientes de la importancia de impulsar un sistema que permitiera, por un lado, ordenar el proceso de la inversión pública, y por otro, concretar las opciones de inversión más rentables económica y/o socialmente, considerando los lineamientos de la política gubernamental, decidieron apoyar e impulsar este esfuerzo.

En respuesta a los requerimientos mínimos establecidos por el SNIP, las instituciones públicas remitieron a la SEGEPLAN 5.357 documentos de proyectos nuevos y de arrastre para su correspondiente evaluación técnica, a efecto de incorporar en el presupuesto 2002 proyectos cuya ejecución esté sustentada técnica y económicamente.

Una vez evaluados los proyectos y considerando la limitación de los recursos, se llevó a cabo un proceso de priorización de proyectos, en el cual se consideraron criterios que permitían medir el impacto que las iniciativas de inversión tendrían en las prioridades de gobierno, definiéndose para el efecto, variables

regionales, sectoriales y el resultado de la evaluación técnica.

Conformado el banco inicial de proyectos, se trasladó a la Dirección Técnica de Presupuesto, DTP, a manera de proporcionar dicha información clasificada por institución responsable y especificados los proyectos aprobados, los pendientes por tener observaciones de forma y los rechazados con observaciones de fondo; que permitiera orientar la asignación de recursos de inversión en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para el 2002.

En este sentido, la puesta en operación del SNIP demandó un amplio esfuerzo de coordinación entre la SEGEPLAN y el MIFIN, especialmente con la Dirección Técnica del Presupuesto, DTP, así como con el resto de instituciones del sector público a través de procesos de difusión y capacitación acerca del sistema y la normativa para la inclusión de proyectos en los presupuestos institucionales. Este proceso estuvo orientado principalmente a consejos de desarrollo, instituciones centralizadas y descentralizadas, incluyendo fondos sociales.

Entre las actividades realizadas es importante destacar que en esta oportunidad se desarrollaron reuniones sectoriales, mediante las cuales se buscaba promover la función coordinadora de los ministerios o instituciones de Estado, como entes rectores, e impulsar la efi-

ciencia de la inversión evitando duplicidad de esfuerzos. Con esta actividad se logró la identificación de proyectos de arrastre; proyectos programados en más de una institución en el 2001 y la programación de proyectos para el 2002, que constituye el listado de proyectos priorizados de acuerdo a criterios definidos por el ente sectorial.

Adicionalmente, fue importante la coordinación entre la SEGEPLAN y la DTP, al momento de discutir los requerimientos presupuestarios de las instituciones del sector público y de los consejos de desarrollo, pues ello permitió una mejor asignación de los recursos de inversión en función de las prioridades establecidas por el gobierno y las instituciones responsables, atendiendo criterios técnicos que garantizaran la eficiente ejecución de los recursos asignados.

En resumen, se puede afirmar que los resultados alcanzados en este primer ejercicio de implantación del SNIP, son:

- Inicio del ordenamiento del proceso de la inversión pública.
- Cada proyecto presentado al SNIP cuenta con un documento técnico evaluado.
- Se conformó un banco de proyectos en el que se registraron 5.357 iniciativas de inversión.
- El Ministerio de Finanzas Públicas dispuso de un banco inicial de proyectos, que sirvió

de base para la asignación de recursos de inversión en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el 2002.

Principales limitaciones

Entre las principales limitaciones encontradas en este primer ejercicio destacan:

- La baja capacidad institucional para la formulación de proyectos, por lo que se hizo necesario realizar más de una jornada de evaluación, de tal manera que las instituciones tuvieran la oportunidad de mejorar sus documentos y aumentar las posibilidades de incluir sus iniciativas de inversión en el Proyecto de Presupuesto 2002.
 - El proceso de difusión de las normas del SNIP fue paralelo a la difusión de las normas de formulación del Proyecto de Presupuesto 2002, por lo que las instituciones se concentraron en la programación de sus iniciativas de inversión para dicho año, quedando marginada la programación multianual.
 - No todas las instituciones se involucraron en el proceso de implementación de esa
- cuenta, los fondos sociales no cumplieron con los requisitos establecidos, y algunos se involucraron al final del ejercicio en el desarrollo de las reuniones de coordinación sectorial, lo que provocó contratiempos en su incorporación al SNIP. Asimismo, las municipalidades, por su autonomía y la tradición de operar con absoluta independencia operativa y funcional, no se incorporaron al proceso; no obstante existir el precepto constitucional que las obliga, entre otras, a mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado (Artículo 134). Con el fin de asegurar su incorporación progresiva en los próximos ejercicios, se prevé hacerlo en la medida en que se vaya implementando el SIAF en las municipalidades.
- A pesar del apoyo de las más altas autoridades de gobierno, aún persistieron casos en los que se incluyeron en el proyecto de presupuesto de inversión, iniciativas que no cumplieron con los requisitos del SNIP; sin embargo, se logró el acuerdo institucional para que en lo que resta del año se incorporen al SNIP, y previa aprobación de la SEGEPLAN y de la DTP autorice los desembolsos correspondientes ◊

Sistema de Inversión del Sector Público, SISPU*

Dirección General
de Inversiones Públicas**

RESEÑA LAS MODIFICACIONES DEL SISTEMA DE INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, SISPU, EN EL MARCO DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO, PUNTUALIZANDO SU CONCEPTUALIZACIÓN, COMPONENTES, RESULTADOS Y LIMITACIONES.

Marco general

Con el objeto de dinamizar y hacer más eficiente la administración pública, así como racionalizar el empleo de los recursos humanos, financieros y materiales del Estado, en diciembre de 1996, a través del Decreto Legislativo N° 218-96 el Gobierno de la República de Hondu-

ras entra a un proceso de reformas institucionales para rediseñar algunas de las estructuras orgánico funcionales de la administración pública.

El mismo contempla la creación, modificación o supresión de los órganos de la administración pública centralizada, incluyendo los desconcentrados y las instituciones descentralizadas. A su vez, la creación, modificación o supresión de Secretarías de Estado o de organismos desconcentrados.

Lo anterior, conllevó a que la administración pública del país, esté conformada por el sector centralizado y descentralizado. El primero está estructurado por 14 Secretarías de Estado, el Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, y el Programa de Asignación

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Sistema de Inversión Pública" del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001", realizado del 16 al 23 de octubre del 2001, en Guatemala y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Secretaría de Finanzas, SEFIN, de la República de Honduras.

Familiar, PRAF, (Instituciones de Alivio a la Pobreza). El descentralizado, conformado por 14 instituciones públicas de servicio, 13 empresas públicas no financieras, 3 empresas públicas financieras y los gobiernos locales (municipalidades).

En estas reformas a la Ley de Administración Pública, se le confiere a la Secretaría de Finanzas, SEFIN, entre otras funciones, lo concerniente a la Programación de la Inversión Pública. Es así, que a partir de enero de 1997 pasan a la SEFIN, las funciones de programación de las inversiones públicas que habían sido competencia de la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, SECPLAN, la que se suprime con dichas reformas.

La función de la Programación de Inversiones dentro de la Secretaría de Finanzas, es asignada a una de las Subsecretarías siendo ésta la de Crédito e Inversión Pública, a través de la Dirección General de Inversiones Públicas, DIGIP, que fue creada en 1997 con la responsabilidad de administrar el Sistema de Inversión del Sector Público, SISPU, entre otras.

La nueva orientación, considera un conjunto de funciones y actividades que deben ser asumidas en forma integral, congruente con los objetivos del SISPU y su establecimiento formal en el mediano plazo, en función de la Reforma de Administración Finan-

ciera específicamente con el Sistema de Administración Financiera, SIAFI. La coordinación intrainstitucional permitiría potenciar la vinculación de procesos que tradicionalmente se han llevado a cabo en forma descoordinada y desvinculada; es decir, se busca la integración efectiva de la programación de inversiones, selección y priorización de proyectos, presupuestación y asignación de recursos.

En el proceso de inversión del sector público, se observan una serie de problemas institucionales, operativos y normativos que obstaculizan un desarrollo eficiente de dicho proceso y cuyas debilidades inciden en la conformación de los Planes de Gobierno a futuro.

Frente a esta problemática se hace necesario institucionalizar todo el instrumental normativo, técnico, metodológico e institucional incluido en el SISPU, como base para la programación de corto y mediano plazo, de tal forma que este proceso sea más eficiente y en concordancia con los objetivos de Desarrollo Nacional y la disponibilidad de Recursos Financieros.

Efectivamente, con la implementación e institucionalización del SISPU, se espera poder integrar totalmente la programación de las inversiones con la preparación de los presupuestos anuales; mejorar las capacidades de formulación de proyectos; incrementar los niveles de coordinación interna y externa, a efectos de evitar las acciones indivi-

duales para la gestión y obtención de los recursos externos; aplicar los roles, responsabilidades y actores involucrados definidos dentro del proceso de la programación de la inversión pública; y mejorar los canales de información, de manera que los mismos permitan la programación y el seguimiento de los proyectos con base a información confiable, relevante y oportuna, esto a su vez se logrará con la interfase que se tenga con el SIAFI.

Es importante mencionar que para apoyar la institucionalización del Sistema de Inversión del Sector Público, se ejecuta el Proyecto HON-98/002, mediante el cual se han venido desarrollando elementos normativos y metodológicos, complementados con su capacitación, con la idea de potenciar los procesos de programación de inversiones.

La operación del Sistema requiere de un conjunto de herramientas que actúen en forma integrada y armónica con el objetivo de reforzar la toma de decisiones de inversión por parte de las autoridades competentes. Algunas de estas herramientas ya se encuentran en funcionamiento, en base a disposiciones legales y administrativas que han sido establecidas a través del tiempo, por ejemplo: en las Disposiciones Generales de Presupuesto desde el 2000, en su Título III de la Inversión Pública, Artículo N° 32 y 33 ya se adelanta en la funcionalidad y obligatoriedad del Banco Inte-

grado de Proyectos y la normativa del SISPU.

Sistema de Inversión del Sector Público, SISPU

El establecimiento del SISPU, en el marco del proceso de Modernización del Estado, obedece a la decisión del gobierno de aumentar la eficiencia en la asignación de recursos para el gasto público e inversión. Esta política se basa en la estrategia de desarrollo vigente la cual tiene entre sus pilares fundamentales, la búsqueda de un crecimiento económico y social sostenido, como principal medio para superar la pobreza y el subdesarrollo. Para ello, se reconoce como una de las políticas de mayor efectividad mejorar la calidad de la inversión pública.

Las decisiones de inversión significan asignar recursos, los cuales siempre tienen un costo para el Estado y la sociedad, en términos de los beneficios que se obtendrían de las obras o actividades que se dejan de hacer al asignar dichos recursos hacia otros fines; es decir, quien toma dicha decisión siempre impone un costo a la sociedad. En este sentido, si los proyectos realizados con dichos recursos generan mayores ingresos netos, gana la sociedad, en tanto que asume un costo si la decisión de inversión en su uso alternativo es equivocada.

Este efecto sobre la sociedad se mide anticipadamente mediante una correcta evaluación de proyectos, cuya técnica de medición en términos de beneficios y costos (privados y sociales), generados por los proyectos, permite realizar una correcta decisión respecto de los recursos a asignar.

El diseño de un sistema de inversión del sector público persigue administrar eficientemente el conjunto de dicha información, y las decisiones generadas a través de la evaluación correcta de proyectos; sin embargo, el desarrollo político, técnico, económico, e institucional conduce a la necesidad de revisar y adoptar estas herramientas a las actuales y futuras circunstancias y el avance tecnológico, es decir, la implementación de un nuevo sistema.

La definición del nuevo sistema, por su carácter integral, requiere la consideración de todas las etapas del ciclo de proyectos, desde el nacimiento de la idea de proyecto hasta que se encuentran en plena operación. Igualmente, involucra a todas las instituciones del sector público relacionadas con este proceso de inversión. En la transferencia de información a través de dichas etapas e instituciones, se toman diferentes decisiones sobre la base de los datos que se generan en cada etapa, las que a su vez afectan las decisiones que competen a las demás instituciones participantes.

Por tal razón, el establecimiento de este sistema requiere de una readecuación de las funciones en ejecución relativas al proceso de inversión pública. Este es un proceso que demanda reforzar los procedimientos de coordinación institucional, para lo cual se deben diseñar e implementar mecanismos específicos. Actualmente con el SISPU en la Secretaría de Finanzas, se está brindando todo el apoyo para integrar sus componentes, y de esa manera correlacionar la decisión correcta del sistema y los esquemas de la asignación eficiente de recursos, así como la conectividad entre éste con el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión, SINEG, el Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAFI, el Sistema de Gestión de Endeudamiento Externo, SIGADE y otros. Esto se realizará con el nuevo *software* del Banco Integrado de Proyectos, BIP, siendo necesaria la suscripción de convenios institucionales para su correcto y efectivo funcionamiento.

El objetivo de aumentar la rentabilidad de la inversión pública, requiere de la participación y compromiso de todas las instancias del sector público, en un esfuerzo y cuyos resultados no son inmediatos. Sin embargo, debe tenerse presente que este esfuerzo no solo conduce al incremento de la tasa de crecimiento del producto, por la vía de aumentar la calidad de la inversión, sino que incide también en las posibilidades de obtener financia-

miento externo. El funcionamiento pleno del sistema permite identificar proyectos de mejor calidad, los cuales al estar correctamente formulados y evaluados refuerzan la capacidad de negociación de recursos externos para incrementar la inversión. El éxito, entonces, depende del seguimiento riguroso y permanente de todos los principios que se establecen mediante este sistema, a fin de lograr el objetivo en consideración.

Conceptualización del SISPU

Es un Sistema que permite el procesamiento, la generación de información oportuna y confiable necesaria para realizar el análisis, apoyar en la toma de decisiones en la asignación de recursos esenciales para suplir la demanda de los proyectos en el proceso de preinversión, inversión y operación de proyectos públicos.

De hecho el SISPU se ha planteado como un medio para materializar los objetivos, metas globales y sectoriales, fortaleciendo la capacidad de absorción de los recursos externos e internos que el gobierno, de conformidad a la disponibilidad de los mismos, destinará al financiamiento y ejecución de los programas y proyectos de inversión, en el marco de los objetivos de desarrollo económico y social establecidos en el Plan Maestro de Reconstrucción

y Transformación Nacional, PMRTN y de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, ERP, recientemente aprobada por el Banco Mundial.

Objetivos del SISPU

En este contexto, mediante la normatización del proceso de inversión pública, el SISPU tiene dos grandes propósitos, a saber:

- Compatibilizar el proceso de inversión pública con los objetivos del desarrollo nacional, con la disponibilidad de recursos y con las necesidades básicas de los excluidos, coordinando la acción estatal en materia de inversiones con el presupuesto.
- Garantizar que los recursos presupuestarios para la inversión pública sean asignados oportunamente y ejecutados en forma eficiente.

Para mejorar el proceso de inversión se plantea: áreas de acción prioritarias; fortalecer el proceso de preinversión; formalizar y consolidar los procedimientos de solicitud, aprobación y asignación del financiamiento; y mejorar la programación, ejecución y seguimiento del Programa de Inversiones Públicas.

En síntesis, el SISPU ha sido diseñado para orientar operativa-

mente la preparación del Programa de Inversiones Públicas de corto y mediano plazo, mediante el establecimiento de criterios técnicos, normas y procedimientos que rigen la incorporación de los proyectos al presupuesto para la gestión de recursos externos; asimismo, los mecanismos de control físico y financiero de los proyectos y mayor transparencia en el proceso.

Componentes del SISPU

Dicho de otra manera, el SISPU está diseñado para ser el marco técnico, legal e institucional normativo de todo el proceso de inversión pública, incorporando un conjunto de actividades, decisiones, insumos y productos ordenados sobre la base de Ciclo de Vida de Proyectos (preinversión, inversión y operación).

CICLO DE VIDA DEL PROYECTO			
FASES DE ESTADO	PREINVERSIÓN	INVERSIÓN	OPERACIÓN
ETAPAS	Identificación, Perfil, Prefactibilidad, Factibilidad, Diseño Preliminar	Diseño de Ingeniería, Ejecución, Equipamiento y Capacitación	Puestas en Marcha Régimen Normal
PRODUCTOS	Documentos 	Obra Física 	Bienes y Servicios 
EVALUACIÓN	Ex-antes	Concurrente (Durante)	Ex-post (De impacto)
ÁREAS DE ESTUDIO	Formulación y Evaluación de Proyectos	Administración de Proyectos (Gerencia)	Administración de Producción

El Sistema consta de cuatro componentes, que al relacionarse van recogiendo información de los proyectos en diferentes etapas conformando de esa manera, los Programas de Inversión de Corto y Mediano Plazo. Estos son:

Componente institucional

Está conformado por todas las instituciones del sector público, que hacen programación de inversiones y que sobre la base de un conjunto de normas y procedimientos técnicos y metodológicos establecidos dentro del SISPU, a partir del ciclo de los proyectos, se interrelacionan dentro del proceso de programación de las inversiones para dar forma a los Programas de Inversión del Sector Público.

Componente técnico y metodológico

Es el conjunto de herramientas que norman el proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos. Dentro de estos elementos se encuentran criterios para la priorización de proyectos; boletas e instructivos para la recolección y presentación de la información de los proyectos en sus diferentes etapas; metodologías para la formulación de términos de referencia de estudios de preinversión; metodologías para evaluación *ex-ante* y seguimiento de impactos y ries-

gos ambientales en la inversión. Asimismo, se incluye en este componente el recurso humano de las Unidades Ejecutoras capacitado en técnicas de formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil.

Componente de tipo normativo

Se incluye todo el conjunto de políticas, normas y procedimientos relacionados con las responsabilidades que cada una de las instituciones tiene dentro del proceso de programación de la inversión, según lo establecido por el Manual de Procedimientos y Normas del SISPU; esto implica hacer efectiva la Política de Inversión Pública, la Política Presupuestaria y de Endeudamiento Externo del país.

Componente de tipo informático

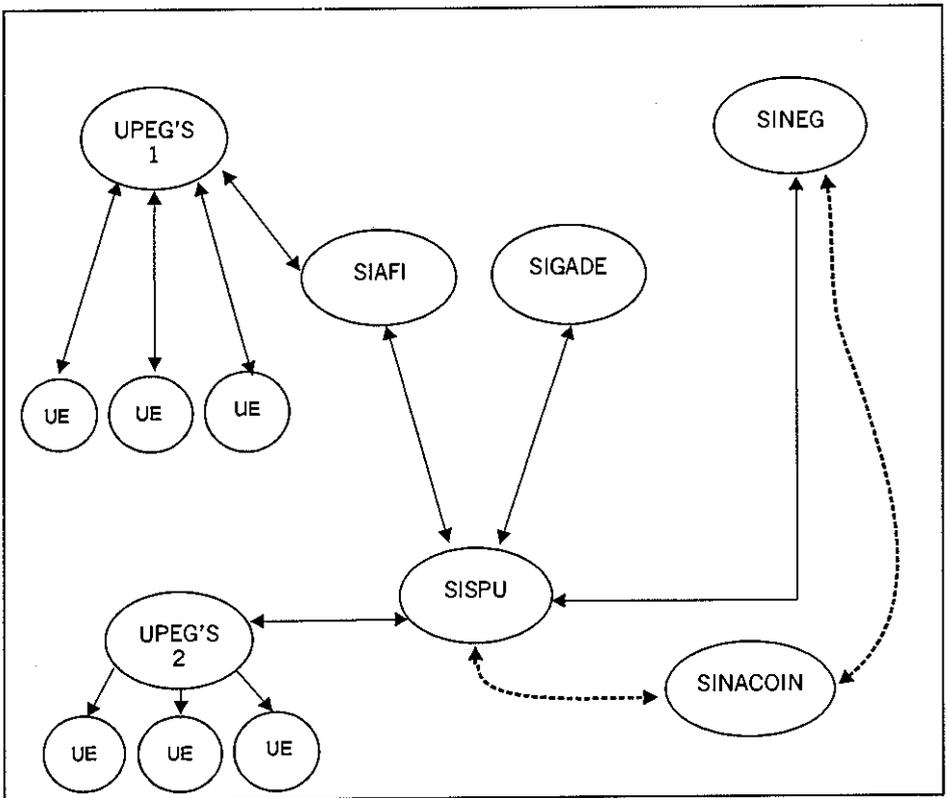
Se sustenta en el Banco Integrado de Proyectos, el cual recoge y procesa información de los proyectos en sus diferentes etapas, a fin de facilitar la toma de decisiones dentro del ciclo de vida de los proyectos, a medida que se avanza en el proceso de programación de la inversión. Este último se constituye como uno de los componentes de mayor importancia, al ser el instrumento operativo del Sistema de Inversión del Sector Público.

Banco Integrado de Proyectos dentro del SISPU

Es el instrumento que permite la operativización del Sistema en cuanto al procesamiento, generación de información oportuna y confiable necesaria para la toma de decisiones. Es decir, para establecer una mejor programación, control y seguimiento de la inversión pública en todas las etapas del ciclo

de vida de los proyectos. El mismo permitirá a la administración pública, contar con información estandarizada, homogénea y transparente a nivel de cada proyecto y del programa de inversión pública agregado, a fin de fortalecer los criterios de toma de decisiones, tanto en la etapa inicial como en la de maduración, especialmente cuando estos proyectos hayan sido elegibles y requieran de la asignación de recursos.

CONECTIVIDAD DEL SISPU CON OTROS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

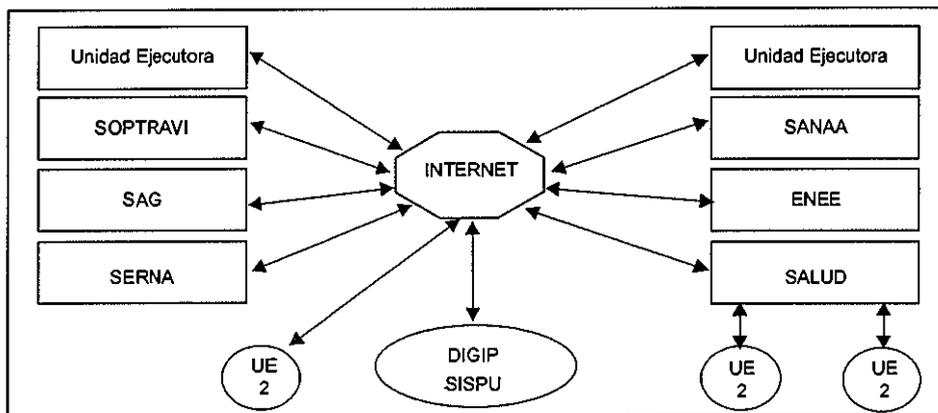


El nuevo *software* del Banco Integrado de Proyectos, BIP, permitirá la conectividad de este banco con el SIAFI y el Sistema de la Gestión de Endeudamiento Externo, SEGADE, al interior de la Secretaría de Finanzas y al exterior con el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión, SINEG, implantado en el Ministerio de la Presidencia. La interrelación de los sistemas y la producción de información se importará o exportará según sea el caso mediante el uso de internet entre sistemas y de intranet en el ámbito de las Unidades de Planeación y Evaluación de la Gestión, UPEG's, en cada una de las instituciones en que se instalará el banco. No obstante lo anterior, en unidades ejecutoras aisladas se podrá utilizar cualquier medio tecnológico que facilite la obtención de la información (*internet, módem o diskette*). En principio, el BIP se ha instalado en 10 Unidades Ejecutoras: Secretaría de Finanzas, SEFIN; Secretaría de Obras Públicas, Transporte y

Vivienda, SOPTRAVI; Secretaría de Agricultura y Ganadería, SAG; Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, SERNA; Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados, SANAA; Empresa Nacional de Energía Eléctrica, ENEE; Secretaría de Salud Pública; Unidad de Apoyo Técnico del Despacho Presidencial, UNAT; Secretaría de Educación Pública, Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, SETCO; que tienen la responsabilidad de alrededor del 90.7% de la inversión en el sector público.

Como se mencionó en el marco general, el Proyecto HON-98/002 con el apoyo de las autoridades de la Secretaría de Finanzas y del personal técnico de la Dirección General de Inversiones Públicas, ha desarrollado una serie de actividades que han permitido mejorar el proceso de inversión pública.

DIAGRAMA DE INTERCONEXIÓN DEL SISPU



Entre estas actividades se destacan las siguientes: se han realizado los estudios correspondientes acerca del equipo de cómputo que utilizará el nuevo BIP; asimismo, se identificó el recurso humano necesario para la administración del banco, para lo cual fue fundamental la firma de convenios interinstitucionales entre cada una de las unidades que manejarán el BIP, la Secretaría de Finanzas y el Ministerio de la Presidencia. En general, las metas principales ejecutadas por el SISPU son: instalación del BIP en 10 unidades ejecutoras, capacitación en administración del banco de 20 técnicos, elaboración del nuevo Manual del Usuario del BIP. Se elaboró una metodología para formular proyectos a nivel de perfil en el sector social, se revisó y adaptó la metodología para la emisión del dictamen técnico-económico, una metodología para seguimiento y evaluación de proyectos; se dieron seminarios sobre análisis financiero y contable de proyectos, formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil con criterio ambiental, gerencia de proyectos, elaboración de términos de referencia, evaluación social de proyectos, programación de inversiones, marco lógico; en el futuro se pretende dar un seminario para capacitación de capacitadores con duración de un mes.

Módulos del Banco Integrado de Proyectos

- Identificación de Proyectos.

- Formulación y Evaluación de Proyectos.
- Presupuesto y Financiamiento.
- Programación Física-Financiera.
- Seguimiento Físico-Financiero.
- Gerencia de Proyectos.

Módulo 1: Identificación de Proyectos

Su finalidad es la de servir de fuente de identificación de proyectos. Está compuesto por 7 grupos de información:

- Identificación.
- Antecedentes de las etapas.
- Objetivos.
- Justificación.
- Descripción.
- Costos.
- Fuentes de Información.

Módulo 2: Formulación y Evaluación de Proyectos

Contiene información de los diferentes estudios de preinversión (perfil, prefactibilidad, factibilidad y diseño final).

- Análisis de los diferentes indicadores del estudio.
- Estructura de costos por fuente financiera.
- El dictamen técnico económico que tiene que ser emitido por la Dirección General de Inversiones Públicas de la SEFIN.
- Los comentarios de presupuesto y financiamiento.
- Los responsables de la información introducida al banco y/o a las fichas.

Módulo 3: Presupuesto y Financiamiento

Registra información del proceso de inversiones, cuando el proyecto comienza a solicitar la asignación de recursos para año presupuestario.

Este módulo capta y almacena la información siguiente:

- Variables relativas a toda la fase de negociación.
- Estado del dictamen de financiamiento externo.
- Una adecuada programación de acuerdo a las normas del SISPU.
- Registra las modificaciones presupuestarias que solicitan las instituciones a la SEFIN.
- Las condiciones de financiamiento del proyecto.

Módulo 4: Programación Física-Financiera:

Registra la Programación Trimestral de las metas de las unidades físicas y de los recursos financieros asignados al proyecto.

- Brinda al usuario un campo de texto abierto para que se puedan describir los aspectos que no fueron tratados en las variables de los diferentes grupos.
- Proporciona a nivel central la información sobre los responsables de introducir la información en el computador y en las fichas.

Módulo 5: Seguimiento Físico Financiero

Registra el avance físico y financiero del proyecto, en función de la programación trimestral que se ha elaborado para ese mismo proyecto.

- Proporciona al usuario un texto libre para que pueda des-

cribir los acontecimientos más relevantes de este proceso.

- Detalla la información sobre la responsabilidad de la gerencia del proyecto y sobre la (s) persona (s) que han generado la información en el banco.

Módulo 6: Gerencia de Proyectos

Registra la información de los realizadores y supervisores del proyecto, así como el seguimiento económico de las actividades del mismo.

Soporte técnico y metodológico

A pesar de que se ha elaborado una metodología general para la formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil y metodologías específicas por sector, el proceso se ve debilitado por la baja capacidad de generación de proyectos acordes con las áreas estratégicas definidas, limitando una adecuada orientación futura de la inversión al no poder generalizar al interior de todas las instituciones del sector público un proceso sistemático e institucionalizado de preinversión.

Efectivamente, con la implementación e institucionalización del SISPU, se espera poder integrar totalmente la programación de las

inversiones con la preparación de los presupuestos anuales; mejorar las capacidades de formulación de proyectos; incrementar los niveles de coordinación interna y externa, a efectos de evitar las acciones individuales para la gestión y obtención de los recursos externos; aplicar los roles, responsabilidades y actores involucrados definidos dentro del proceso de la programación de la inversión pública; y mejorar los canales de información, de manera que los mismos permitan la programación y el seguimiento de los proyectos con base a información confiable, relevante y oportuna.

Consideraciones finales

Actualmente se cuenta con el apoyo total de la Secretaría de Finanzas, SEFIN; Banco Interamericano de Desarrollo, BID y Naciones Unidas; quienes han dado legitimidad al proceso, además de contar con un marco normativo.

Resultados obtenidos

- En mayo del 2001, se firmó el contrato con la empresa SINERGY para la instalación del nuevo *software* en el servidor LAN del SISPU.
- Se identificó el sistema de comunicación de datos del

- Banco Integrado de Proyectos del SISPU, sin el cual no funcionaría la transmisión de datos vía internet.
- Se recibieron las licencias de la aplicación del *software*.
- Se identificaron las 10 instituciones donde se instaló inicialmente el *software*.
- Se realizó un estudio de las necesidades de equipo requerido para el funcionamiento del BIP al interior de cada UPEG seleccionada.
- Se firmaron convenios interinstitucionales estableciendo los responsables para operar el Banco Integrado de Proyectos.
- Se capacitó parcialmente a los administradores centrales del Banco Integrado de Proyectos.
- Se ha dado capacitación en materia de proyectos, de enero a octubre del 2001, a 500 técnicos de las diferentes unidades ejecutoras.
- Se revisó el Manual del Usuario, incorporando las sugerencias de las UPEG's.
- Permite el acceso desde cualquier lugar a la información en materia de inversión (si se tienen los derechos correspondientes).
- Mantiene una base de datos centralizada actualizada.
- Permitirá efectuar georeferenciación de la inversión pública.
- Conectividad con otros sistemas.

Principales limitaciones

- Ley del SISPU en proceso de aprobación.
- Falta de decisión política para su aprobación.
- Escasez de recursos para contraparte.
- Condicionalidades de los organismos internacionales.
- Lentos procesos administrativos.
- Inadecuado apoyo logístico para el seguimiento de proyectos.

Características básicas del nuevo software del BIP

- Desarrollo total en internet e intranet.

Desafíos futuros del SISPU

- Proceso de inversión pública eficiente.

- Que el sistema proporcione un Programa de Inversión Pública de Corto y Mediano Plazo jerarquizado.
- Transparencia en el proceso.
- Que existan criterios para la jerarquización de proyectos, haciendo énfasis en los enunciados del PMRTN y en la ERP.
- Que exista coordinación.
- Recursos humanos capacitados.
- Que los recursos para los proyectos sean asignados con equidad.
- Manejo de crédito para la inversión (dictaminar de acuerdo a la prioridad).
- Sistema de información centralizado a nivel ejecutivo y descentralizado operativamente ◊

REFIERE BREVEMENTE TRES GRANDES ASPECTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO E INVERSIÓN PÚBLICA, SINACIP: A) ANTECEDENTES E IMPLEMENTACIÓN DEL SINACIP; B) INCORPORACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA, SAFI, Y C) LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE INVERSIÓN.

INTRODUCCIÓN

Este informe tiene como objetivo referir brevemente los principales pasos dados por El Salvador, con respecto al mejoramiento del proceso de inversión pública, con el fin de compartir experiencias con los países de la región.

En su conjunto, contiene tres grandes temas: antecedentes, implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública, incorporación de la inversión pública al SAFI y situación actual del proceso de inversión pública.

ANTECEDENTES

Implementación del Sistema Nacional de Crédito e Inversión Pública, SINACIP

Identificación de necesidades del mejoramiento del proceso de inversión pública

Como resultado de un análisis técnico y objetivo de la situación en

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Sistema de Inversión Pública" del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001", realizado del 16 al 23 de octubre del 2001, en Guatemala, y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Ministerio de Hacienda.

El Salvador, en las décadas de los setentas y ochentas del siglo pasado, se concluyó que la magnitud y características de los desequilibrios económicos y sociales, demandaban un tratamiento de un proceso de inversión pública normado, organizado, coordinado y concretado, de forma tal, que permitiría hacer un uso eficiente de los escasos recursos disponibles. Simultáneamente, se consideró que la inversión pública, además de ser un medio que contribuye a la formación de capital necesario para promover el desarrollo económico del país, le permite al gobierno materializar al mismo tiempo objetivos y metas prioritarias de las políticas contenidas en su estrategia de desarrollo económico y social.

La necesidad de mejoramiento del proceso de inversión, se concretizó mediante un diagnóstico que destacó los vacíos, deficiencias e incoherencias existentes a lo largo de todo el proceso, es decir, desde la identificación de la necesidad (idea de proyecto), hasta el estado de operación del proyecto.

Dicho diagnóstico fue altamente útil, para formular los términos de referencia que dieron base a la negociación de la asistencia técnica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y la Dirección Técnica de Cooperación y Desarrollo, PNUD-DTCD y de la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica, GTZ, del gobierno de Alemania.

Selección del enfoque o marco conceptual del sistema

El Salvador se interesó por conocer la experiencia de los países que habían realizado esfuerzos encaminados al mejoramiento del proceso de inversión.

Por el carácter integral, así como por los evidentes resultados logrados, se seleccionó el sistema desarrollado en la República de Chile con apoyo de las Naciones Unidas.

Implementación del SINACIP

Adaptación del enfoque o marco conceptual

El personal de contraparte nacional del proyecto y de cooperación técnica, trabajó intensamente para adaptar el enfoque seleccionado a la realidad y condiciones particulares del país, tomando en cuenta, entre otras consideraciones, la organización institucional y reglamentos de los entes públicos y las leyes y reglamentos que norman la presupuestación y el gasto.

Apoyo político

El avance logrado en la implementación del sistema en el país, se atribuye, en gran medida, al apoyo del alto nivel político. La responsa-

bilidad de la consecución del referido apoyo recayó, fundamentalmente, en el nivel técnico de la Dirección General de Proyectos del Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico y Social, MIPLAN.

Adecuación institucional

Es importante destacar que en lo relacionado con este tema, El Salvador no tuvo necesidad de alterar la organización institucional, ni crear mayor burocracia.

Los diferentes entes previstos por el sistema: planificadores, presupuestarios y ejecutores, ya estaban creados y funcionando con sus particulares recursos. La tarea consistió fundamentalmente, en resaltar y coordinar las funciones en torno a la lógica del enfoque seleccionado.

El marco legal del sistema

Como consecuencia del apoyo del nivel político al mejoramiento del proceso de inversión, y por iniciativa del señor Presidente de la República, por medio del Ministro de Planificación, se remitió a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, para análisis y aprobación. Es así, como en abril de 1991, es aprobada y publicada en mayo del mismo año.

La ley en su conjunto contenía:

El Título I se refería al establecimiento y objetivos del sistema. Sobre el establecimiento indicaba que quedaban sometidas al mismo las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo. Respecto a los objetivos, perseguía compatibilizar el proceso de inversión pública con los del desarrollo nacional y sectorial, con los recursos disponibles y con las necesidades básicas de la población.

El Título II daba la dirección y coordinación del sistema al Órgano Ejecutivo en el ramo de planificación; asimismo, establecía que el Ministerio de Planificación y el de Hacienda, prepararan anualmente la Política de Inversión Pública con base a los objetivos y políticas nacionales de desarrollo económico y social.

Por su parte, el Título III se refería a los integrantes del sistema y a sus competencias. Los Títulos IV y V se remiten a los procedimientos y a las disposiciones transitorias y vigencia, respectivamente.

Operatividad del sistema

Se tomó la decisión de iniciar el sistema con la programación y seguimiento de inversión, por tres razones fundamentales:

- La primera porque ya existía una inversión definida para los períodos (1988, 1989 y 1990), tanto para el Presupuesto

Ordinario como para el Extraordinario.

- La segunda, porque permitía a corto plazo presentar a los niveles políticos, documentos gerenciales sobre la situación de la ejecución de la inversión a nivel global, sectorial, institucional, así como proyectos específicos, haciendo énfasis en los problemas detectados y en sus respectivos cursos de acción para corregirlos.
- La tercera razón fue eminentemente técnica.

No se comenzó el sistema con la fase de preinversión, porque era necesario trabajar intensamente, con la capacitación del personal técnico de los diferentes entes participantes en la materia de formulación y evaluación de proyectos a nivel de perfil, así como en la formulación de pautas metodológicas por tipología de proyectos; los cuales se desarrollaron posteriormente.

Lógicamente, cuando se inició la operatividad del sistema ya se contaba con un Sistema de Información (Banco de Proyectos), con la asistencia de Naciones Unidas en todo el proceso. El mismo estaba centralizado en la Dirección de Proyectos, en la medida que las instituciones ejecutoras adquirían el equipo y eran capacitadas, se iba descentralizando el Sistema de Información.

A continuación se describen los instrumentos desarrollados en el SINACIP.

- Reglamento de la ley e instructivos.
- Banco de Proyectos, con los módulos de Preinversión, Demanda de Inversión Pública y Seguimiento Físico y Financiero.
- Sistema de Gerencia de Proyectos, instalado en las principales instituciones ejecutoras de la inversión.
- Capacitación de técnicos de las instituciones en Formulación y Evaluación de Proyectos y Gerencia de Proyectos, con asistencia técnica de Naciones Unidas, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Difusión y aplicación de pautas metodológicas para formular y evaluar proyectos a nivel de perfil.

INCORPORACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA, SAFI

A raíz de la desaparición del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, todas las funciones, inclui-

das las de inversión pública, fueron trasladadas al Ministerio de Relaciones Exteriores, percibiéndose el declive del Sistema, esto conllevó a que por iniciativa del Viceministro de Hacienda se trasladó la función de la inversión pública, así como el personal técnico al Ministerio de Hacienda. Por lo que este Ministerio presentó a la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Ley en la cual deroga la Ley del SINACIP y por Decreto Legislativo se modifica la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y sus Reformas, agregándose al Subsistema de Crédito Público el concepto de Inversión Pública (Subsistema de Inversión y Crédito Público).

Simultáneamente, las cuatro subdirecciones (Presupuesto, Inversión y Crédito Público, Tesorería y Contabilidad Gubernamental), responsables de los subsistemas, trabajaron en un proceso de reingeniería, el cual permitió introducir el concepto y normar la inversión pública.

Con la incorporación de la Inversión Pública al Sistema de Administración Pública Financiera, se busca la eficiencia en todos los recursos, tanto de inversión como funcionamiento.

La Dirección General de Inversión y Crédito Público, DGICP, la cual coordina el proceso de inversión, elaboró con un grupo técnico nacional y extranjero, un conjunto de modificaciones en los procedimientos de gestión de la inversión

pública, a fin de operar bajo los nuevos principios que establece la misma Ley.

Marco normativo

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado es el marco legal del Subsistema de Inversión y Crédito Público.

Objetivos de la ley

- Normar y armonizar la gestión financiera del sector público.
- Establecer el Sistema de Administración Financiera Integrada que comprende los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y Contabilidad Gubernamental.

Cobertura institucional

Están sujetas a esta Ley, todas las dependencias centralizadas y descentralizadas del Gobierno de la República, las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades e instituciones que se costeen con fondos públicos o que reciban subsidio del Estado.

Marco legal

El 14 de diciembre de 1997, se aprobó una modificación de la

Ley AFI, mediante la cual 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. Posteriormente, se reformuló el Reglamento de la Ley AFI para el Subsistema de Crédito Público, a fin de incorporar el proceso de inversión pública y establecer los niveles de coordinación entre ambos procesos.

Integración con los Subsistemas del SAFI

La gestión y operación del Subsistema de Inversión y Crédito Público están interrelacionadas con los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad Gubernamental, con la finalidad de lograr la integración de los procesos del SAFI, para asegurar el flujo de información y la toma de decisiones oportunas con relación a la formulación, seguimiento y evaluación del Programa de Inversión Pública; asimismo, con la gestión, negociación, contratación, registro, programación y pago de los servicios generados del endeudamiento público.

Implementación del Sistema de Información de Inversión Pública, SIIP

Además de la normativa que se ha preparado para todo el pro-

ceso de inversión pública, en 1998 fue desarrollado un Sistema de Información de Inversión Pública, SIIP, el cual se encuentra operando normalmente desde 1999 y, recientemente, se han instalado en 12 unidades responsables de proyecto, para que puedan alimentar el sistema central. Está previsto continuar con el proceso de instalación en otras instituciones, hasta conformar una red completa, que pueda proporcionar información permanente y actualizada de todo el proceso de inversión pública.

Integración de Inversión y Crédito Público

Recientemente, mediante una reestructuración de la DGI/CP, se han integrado plenamente dichos procesos, dejando bajo una sola división, las funciones de todo el proceso de inversión pública y la gestión del financiamiento, lo cual permitirá formular las políticas de inversión pública y endeudamiento de una forma plenamente armonizada y coordinar, en forma estrecha, el programa de necesidades y de fuentes de financiamiento.

Como el componente de inversión pública tiene a su cargo la preparación de toda la normativa relativa a dicho componente, así como la participación activa en la programación, ejecución, seguimiento y evaluación del proceso de inversión pública, requiere interactuar, en forma armonizada, no solo con cré-

dito público, sino con cada una de las instituciones y los otros subsistemas del SAFI Central en las diferentes fases del ciclo presupuestario.

De la misma forma el componente de Crédito Público además de estar integrado plenamente con Inversión Pública, interactúa estrechamente con los demás subsistemas: con Presupuesto, mediante la formulación y programación de la ejecución presupuestaria del servicio de la deuda pública; con Tesorería, mediante la programación y autorización del pago del servicio de la deuda; con Contabilidad Gubernamental, mediante el registro de los asientos contables y devengado presupuestario de la deuda pública y el SIGADE que pasará a constituir el auxiliar de la Contabilidad.

Instrumentos y normativa

En materia de instrumentos y normativa, relacionado con este subsistema, se pueden mencionar los siguientes:

- Instructivo 003/99 de fecha 1° de setiembre de 1999, denominado Normas Básicas para la Operación de las Unidades Responsables de Proyectos.
- Instructivo 004/99 de fecha 1° de setiembre de 1999, denominado Normas para la Aprobación de Estudios, Progra-

mas y Proyectos de Inversión Pública.

- Instructivo 005/99 de fecha 1° de setiembre de 1999, denominado Normas Básicas para elaborar los Programas de Mediano Plazo; Necesidades de Financiamiento Anual de Inversión Pública y Programa Anual de Inversión Pública.
- Guía Técnica para elaborar estudios de Preinversión Pública de fecha 1° de setiembre de 1999.
- Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección General de Inversión y Crédito Público.
- Elementos Metodológicos en el Proceso de Negociación o Renegociación de la Deuda Pública Externa.

SITUACIÓN ACTUAL

Subsistema de Inversión y Crédito Público

En estos momentos se revisa la normativa vigente en la aplicación del Proceso de Inversión y Crédito Público, la cual estará insertada en el Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrada, SAFI, que se elabora actualmente.

A continuación se presenta el borrador para discusión del Manual Técnico correspondiente a la inversión pública:

Generalidades

El Subsistema de Inversión y Crédito Público tiene como finalidad contribuir con la inversión pública al logro del crecimiento económico, social y autosostenible del país, de tal forma que el financiamiento interno y externo a obtener por la vía del endeudamiento público para la inversión real, sea compatible con la capacidad del endeudamiento y pago del sector público no financiero.

Además, los recursos financieros podrán utilizarse para solventar situaciones imprevistas o de necesidad nacional y convenios para refinar los pasivos del sector público, incluyendo los intereses respectivos, que permitan mantener el presupuesto público.

El Subsistema de Inversión y Crédito Público rige para todas las entidades e instituciones del sector público; también para las municipalidades cuando el Gobierno Central sea el garante o contratante y cuando desarrollen proyectos y programas municipales de inversión que puedan duplicar o entrar en conflicto con los efectos previstos en aquellos desarrollados a nivel nacional o regional, por entidades o instituciones del sector público. Este subsistema se caracteriza por-

que, a diferencia de los otros subsistemas de la administración, las decisiones y operaciones referidas al endeudamiento público, están supeditadas a procesos centralizados de autorización, negociación, contratación y legalización.

Objetivos

- Compatibilizar la inversión pública con los objetivos de desarrollo nacional, sectorial y con los recursos disponibles, coordinando esta acción con el Programa Financiero y el Presupuesto Público, a fin de contribuir a elevar los niveles de eficiencia y eficacia en los proyectos de inversión del sector público no financiero.
- Mejorar la ejecución de la inversión pública, procurando que los recursos presupuestarios destinados a la inversión sean asignados oportunamente.
- Incrementar y mejorar la inversión pública en el desarrollo del capital humano e infraestructura básica social y económica.
- Mantener los niveles de los coeficientes de endeudamiento externo e interno del sector público no financiero, acordes con las condiciones de estabilidad macroeconómica.

- Apoyar el desarrollo territorial y regional del país, que permita distribuir equitativamente la inversión en función del desarrollo local, a la disponibilidad y mejoramiento de infraestructura física, de tal manera que converja en elevar el potencial económico de los diferentes departamentos.
 - Obtener, dar seguimiento y controlar los recursos internos y externos, originados por la vía del endeudamiento. Recursos que serán destinados al financiamiento de proyectos de inversión de beneficio económico y social, situaciones imprevistas o de necesidad nacional.
 - Racionalizar la contratación y uso de los recursos provenientes del endeudamiento público, orientándolos hacia la inversión en proyectos y programas prioritarios que contribuyan al logro de un crecimiento económico real, sostenible y con equidad; asegurando niveles compatibles de endeudamiento con la capacidad de pago del sector público no financiero, con los parámetros de estabilidad macro-económica.
- *Compatibilidad de políticas, planes y programas de desarrollo.* Considera que los proyectos programados para la elaboración de los estudios y la ejecución de las obras o servicios, deben estar en concordancia con la política, el plan y los programas propuestos para el desarrollo nacional.
 - *Oportunidad en la toma de decisiones.* Representa la solución a los problemas por medio de la finalización de los estudios de proyectos de manera oportuna, para que los ejecutivos responsables de las entidades públicas emitan su decisión en el momento justo.
 - *Racionalidad en la selección de proyectos.* Indica la asignación de recursos financieros para aquellos proyectos de mejor calidad, menor costo y mayor impacto socioeconómico.
 - *Complementariedad de esfuerzos.* Refleja que la ejecución de los proyectos de inversión pública es el resultado obtenido del trabajo o esfuerzo conjunto, técnica y financieramente, de las entidades públi-

Principios

- *Eficiencia en la asignación de recursos financieros.* Significa que la erogación de los fon-

cas en la solución de los problemas económicos, sociales y del medio ambiente.

- *Uniformidad.* Consiste en que los diferentes tipos de proyectos deberán cumplir con las normas establecidas para la formulación y la programación de proyectos.
- *Continuidad.* Determina que la formulación de un proyecto deberá cumplir con las diferentes fases y etapas del ciclo de vida, para poder decidir la programación de su ejecución y operación o su abandono.
- *Identidad.* Manifiesta que un proyecto mantendrá su nombre y código desde el inicio de la preinversión hasta su ejecución en el proceso de inversión pública, así como dentro de los Subsistemas de Presupuesto Público y Contabilidad Gubernamental.

Normas generales

Norma sobre el proceso de inversión pública

El proceso de inversión pública comprenderá los instrumentos técnicos, normativos y de procedimientos, mediante los cua-

les las entidades e instituciones del Sector Público No Financiero, SPNF, identificará, formulará, evaluará, priorizará, programará, ejecutará y monitoreará los proyectos de inversión pública.

El proceso de inversión pública se materializará por medio de los Programas Institucionales de Mediano Plazo, PRIPME, el Programa Anual de Preinversión, PAP, y el Programa Anual de Inversión Pública, PAIP.

La inversión pública tendrá al proyecto como la unidad básica dentro del proceso de asignación de recursos financieros para la operatividad, el cual deberá cumplir principalmente con las siguientes fases de proyectos:

- Preinversión.
- Inversión.

Los proyectos elaborados en las diferentes etapas de la preinversión, deberán obtener el dictamen técnico de aprobación del ente rector para formar parte de los proyectos aptos para ejecutarse.

A partir de la etapa de perfil, las instituciones registrarán los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública, SIIP, del nivel central, el cual determinará el código de identificación en todo el proceso de la inversión pública y dentro de las instancias administrativas del Sistema de Administración Financiera Integrado, SAFI.

Las instituciones del sector público no financiero, en lo relacionado con el proceso de inversión pública, deberán someterse a las disposiciones legales vigentes y demás lineamientos que para tal efecto, emita el Ministerio de Hacienda. En el caso de las municipalidades, además, deberán cumplir con los lineamientos técnicos que para tal efecto emitan el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, ISDEM y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL.

Norma sobre el proceso de endeudamiento público

Comprende los procedimientos de identificación y selección de fuentes de financiamiento, asignación, gestión, negociación, legalización y contratación, registro, administración y servicio de la deuda, correspondiente a las operaciones de crédito del sector público no financiero.

La Dirección General de Inversión y Crédito Público, de conformidad a lo establecido en el Artículo 83 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, será responsable de las decisiones y operaciones relacionadas con el endeudamiento público en forma centralizada.

Las instituciones del sector público no financiero, en lo relacionado con el proceso de endeuda-

miento público, deberán someterse a las disposiciones legales vigentes y demás lineamientos que para tal efecto emita el Ministerio de Hacienda; igual situación será aplicable para las municipalidades cuando el Gobierno Central sea el garante o contratante.

Normas específicas

Norma para la planificación de los Proyectos de Inversión Pública

Las instituciones deberán realizar todas las actividades necesarias para identificar los problemas del sector, los objetivos, la justificación, las características técnicas, de organización, administrativas, legales, financieras y económicas de los proyectos que se formularán, como requisitos para ser incluidas en el Programa Institucional de Inversión Pública de Mediano Plazo, PRIPME, Programa Anual de Preinversión, PAP, y el Programa Anual de Inversión Pública, PAIP, de acuerdo a los criterios y procedimientos establecidos en el Manual del Proceso de Inversión Pública.

Estas herramientas deberán presentarse al ente rector de la inversión pública en las fechas establecidas por la Ley, y cuando así lo requiera el ente, para su respectivo análisis y aprobación.

Normas para la elaboración del Programa Institucional de Inversión Pública de Mediano Plazo, PRIPME

Este programa presenta el conjunto de proyectos que se encuentran en la fase de preinversión e inversión, financiados y sin financiamiento, ordenados de acuerdo a las prioridades institucionales y que por sus características técnicas, su período de ejecución es de uno o más años. El programa deberá contener:

- Diagnóstico

Las instituciones del sector público no financiero deberán conocer la situación actual del sector correspondiente que determine el o los problemas y las causas que deberán resolverse, así como las consecuencias esperadas de solventarlas o no, de acuerdo con los lineamientos del Plan o Programa Nacional de Desarrollo. Ello permitirá determinar la visión de los objetivos y metas que la institución desarrollará en el mediano plazo y la motivación para el largo plazo.

- Política de inversión pública institucional

Cada institución deberá formular la política de inversión pública del sector correspondiente, para un horizonte de al menos cinco años, que será el marco para la identificación,

selección y prioridad de los proyectos, así como para establecer la estructura y composición del PRIPME que alcanzará las metas, objetivos e instrumentará la Política de Desarrollo Nacional.

- Identificación de proyectos

Se inicia en las fases de preinversión e inversión, por parte de las Instituciones del Sector Público No Financiero, SPNF, a través de las unidades responsables de proyectos y cuyo resultado es la selección y priorización de los proyectos por parte de las instituciones.

- Programación de proyectos

El programa deberá contemplar la formulación de los estudios de proyectos identificados como prioritarios, así como la ejecución de los proyectos seleccionados que tienen prioridad dentro de un período de 5 años como mínimo; sin embargo, en el transcurso de ese tiempo podrán actualizar el programa, ya sea para incorporar o retirar proyectos, de acuerdo con los resultados de los estudios elaborados, y con base en la política institucional del sector que propicie un desarrollo adecuado de la gestión estratégica del programa, acorde con las necesidades sociales, económicas y ambientales de la población y del Plan Nacional.

- Estimación de financiamiento

Los proyectos incluidos en el PRIPME deberán contemplar las posibles fuentes de financiamiento y su estructura para el inicio de aquellos nuevos estudios, para la puesta en ejecución de los que completaron la fase de preinversión y el requerimiento de los recursos financieros para los que se encuentran en ejecución, y que finalizarán durante o posterior a la duración del programa.

El programa incluirá los proyectos con y sin financiamiento, tanto en la fase de preinversión en las etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad, los cuales deberán contar con el dictamen técnico correspondiente, así como en la fase de inversión en la etapa de diseño final; asimismo, los proyectos con estudios terminados que cuentan con el dictamen técnico aprobado por la Comisión Nacional de Inversiones Públicas, CONIP, y están listos para ser ejecutados.

- Registro de proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública, SIIP

La información de los proyectos y de las posibles fuentes de financiamiento determinada en el PRIPME institucio-

nal, deberá registrarse en el SIIP de la institución correspondiente, la cual constituirá la propuesta base del PRIPME institucional.

Normas para cumplir con la fase de preinversión

La fase de preinversión comienza con la identificación de la idea del proyecto, retomada a partir de las necesidades de las comunidades presentadas en los Planes de Desarrollo Local, en el Plan de Desarrollo Nacional y en las Políticas de Inversión Pública Institucionales; continuará con el o los estudios de proyectos que sean necesarios hasta que se tome la decisión de su ejecución, postergación o abandono. El estudio de proyecto terminado es requisito indispensable para la gestión del financiamiento, ya sea interno o externo, y su posterior incorporación al Programa Anual.

- Etapas de la fase de preinversión

Deberá desarrollarse considerando en forma secuencial las etapas de: idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad; es decir, no deberán fusionarse etapas de la fase; no obstante lo anterior, a partir de la etapa de perfil el ente rector podrá decidir, de acuerdo con el análisis técnico, que el proyecto puede pasar a la fase de inver-

sión siempre y cuando reúna los requisitos institucionales, legales y técnicos; o por motivos de casos fortuitos o fuerza mayor.

- Idea

En esta etapa las instituciones deberán recopilar la información mínima que permita identificar el proyecto en términos generales, la que consistirá básicamente en el nombre, localización, clasificación sectorial, descripción general del proyecto, y los principales beneficios esperados del mismo, el monto de las inversiones estimadas, los costos de operación y mantenimiento, así como la recomendación sobre los pasos a seguir para la ejecución del proyecto.

- Perfil

Comprenderá el planteamiento del proyecto para lo cual deberá identificarse la necesidad insatisfecha, el problema a solucionar o la potencialidad que se pretende desarrollar con el proyecto, así como las características de las posibles soluciones que podría representar el proyecto, sus principales beneficios y costos y los indicadores de evaluación iniciales que permitirán recomen-

dar una decisión sobre el proyecto.

Esta etapa será de aplicación obligatoria para todos los proyectos de inversión pública identificados y analizados por las instituciones, asimismo, a partir de aquí, las instituciones deberán registrar los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública Central.

- Prefactibilidad

Contendrá el afinamiento del problema identificado en la etapa de perfil y el planteamiento y análisis técnico-económico de todas las alternativas que se puedan establecer para solucionar el problema identificado. También permitirá reducir los márgenes de incertidumbre mediante la estimación de los indicadores de evaluación socioeconómica y privada para cada una de las alternativas de solución planteadas, que a su vez, permitirán seleccionar la alternativa más conveniente o recomendar una decisión sobre el proyecto.

- Factibilidad

Incluirá el análisis detallado y afinado de la alter-

nativa seleccionada en la etapa de prefactibilidad, reduciendo aún más los márgenes de incertidumbre y recalculando los indicadores de evaluación socioeconómica y privada del proyecto. Esta etapa permite recomendar una decisión sobre el proyecto.

Contenido de los estudios de preinversión en su formulación

Las instituciones deberán elaborar un estudio para cada una de las etapas de la Fase de Preinversión de los proyectos, establecidas en el presente manual, de acuerdo con la complejidad que presenten los mismos. Los estudios de las etapas deberán contener como mínimo lo siguiente:

Estudio de perfil

Será de aplicación obligatoria para todos los proyectos de inversión pública, dado que es el primer momento de análisis del proceso de preinversión. Como mínimo, deberá contener los siguientes aspectos:

- Un diagnóstico preliminar de la situación que motiva a considerar el proyecto, que permita identificar la necesidad insatisfecha, el problema a solucionar o la potencialidad

que se pretende desarrollar con el proyecto. Este diagnóstico deberá incluir un análisis básico de la población beneficiaria, la localización del proyecto, su entorno económico, los servicios básicos existentes, la accesibilidad de la zona, los indicadores de servicio, y la información adicional relevante para conocer los antecedentes y justificativos que dan origen al proyecto.

- Se deberá efectuar un análisis de la base optimizada, de la situación actual, la cual es crucial antes de definir cualquier alternativa de proyecto y que consiste en estudiar qué medidas permiten, con un mínimo de recursos, solucionar parcial o totalmente el problema detectado. Normalmente, estas medidas son de carácter administrativo o se trata de inversiones marginales respecto al costo total del proyecto.
- Mostrar que la optimización de la situación actual puede cambiar significativamente los costos y beneficios del proyecto, lo que permite, que los beneficios calculados sean atribuibles al proyecto. De este modo no se sobreestiman los beneficios al comparar la situación "con proyecto", con la "actual"; sino que la comparación se hace con situación

- actual mejorada, es decir, optimizada. Además, cuando no se optimiza la base, se corre el riesgo de no dimensionar adecuadamente el nuevo proyecto.
- La descripción preliminar de las principales características técnicas de la alternativa de solución planteada con el proyecto, deberá incluir, algunos aspectos tales como: componentes, capacidad, tamaño, procesos de operación, organización para la operación del proyecto y todo aspecto adicional; que permita caracterizar el proyecto.
 - La identificación y estimación de los beneficios y costos (de inversión y operación) del proyecto.
 - La estimación de los principales indicadores de evaluación socioeconómica y privada del proyecto que permitan recomendar alguna decisión sobre el mismo.
 - La estimación de la posible estructura de financiamiento, tanto de los costos de inversión, como de los de operación.
 - Las conclusiones resultantes del estudio, que recomienden alguna de las siguientes decisiones:
 - Abandonar la idea de proyecto analizada.
 - Postergar la idea de proyecto analizada.
 - Profundizar el estudio del proyecto en la etapa de prefactibilidad, en cuyo caso se deben formular claramente los términos de referencia para la licitación y contratación del respectivo Estudio de Prefactibilidad, los cuales deberán ser presentados para su aprobación a la DGICP.
 - Pasar el proyecto a la fase de inversión (solo en caso de proyectos de inversión menor), en cuyo caso se deben formular claramente los términos de referencia para la licitación y contratación del diseño final cuando corresponda, para iniciar el proceso de ejecución del proyecto.
 - La información necesaria para la realización de este estudio, se deberá obtener de fuentes secundarias oficiales, las cuales deberán ser citadas con precisión.
- Sin embargo, existen pequeños proyectos que por sus características propias, se exceptúan de los requerimientos antes menciona-

dos, y se plantea un contenido diferente, que a continuación se describe.

Estudio de prefactibilidad

Las instituciones deberán elaborar el Estudio de Prefactibilidad, cuando producto de la elaboración del estudio de perfil, se concluya sobre la necesidad de profundizar el análisis del proyecto.

Para elaborar este estudio, las instituciones deberán concentrarse en la identificación de alternativas para el proyecto y efectuar el análisis técnico-económico de cada una de las opciones identificadas, el cual será incremental, es decir, comparando la situación "con proyecto", con la situación "sin proyecto".

Para cada alternativa de proyecto analizada, el estudio debe contener como mínimo, los siguientes aspectos:

- El diagnóstico de la situación actual, que identifique el problema a solucionar con el proyecto. Para este efecto, debe incluir el análisis de la oferta y demanda actual.
- La definición de la situación "sin proyecto" que consiste en establecer lo que pasaría en el caso de no ejecutar el proyecto, considerando la mejor utilización de los recursos disponibles.

- El análisis técnico de la ingeniería del proyecto, que permita determinar los costos de inversión, así como los requerimientos de materias primas, mano de obra y otros determinantes de los costos de operación del proyecto.
- El tamaño del proyecto, que permita determinar su capacidad instalada.
- La localización del proyecto, que incluye el análisis de aprovisionamiento y consumo de los insumos, así como la distribución de los productos.
- La estructura organizativa que tendrá el proyecto en la fase de operación del mismo.
- El análisis de la legislación vigente aplicable al proyecto en temas específicos, como contaminación ambiental y eliminación de desechos.
- La evaluación de impacto ambiental que debe determinar los impactos positivos y negativos, que generará el proyecto en el medio ambiente, los cuales producen beneficios y costos adicionales que se considerarán en la evaluación socioeconómica del proyecto.
- La valoración privada del proyecto sin financiamiento que permita determinar su sostenibilidad operativa.

- La evaluación socioeconómica del proyecto que permita determinar la conveniencia de su ejecución.
- La evaluación financiera del proyecto que incluye el análisis de su posible estructura de financiamiento, tanto para la fase de inversión, como para la de operación del mismo.
- La programación de la ejecución física y financiera del proyecto.
- El análisis de sensibilidad y riesgo, cuando corresponda, de las variables que inciden directamente en la rentabilidad de las alternativas consideradas más convenientes.
- Las conclusiones del estudio que permitan recomendar alguna de las siguientes decisiones:
 - Postergar, reformular o abandonar el proyecto.
 - Profundizar el estudio del proyecto en la etapa de factibilidad, en cuyo caso se debe elegir la alternativa más conveniente y elaborar los términos de referencia para la realización del respectivo estudio de factibilidad, los cuales deberán ser presentados para su aprobación a la DGICP.
- Pasar el proyecto a la fase de inversión, en cuyo caso, se deben formular claramente los términos de referencia para la licitación y contratación del diseño final, cuando corresponda para iniciar el proceso de ejecución del proyecto.
- La información a utilizar para este estudio, podrá provenir de fuentes secundarias oficiales, las que deberán ser citadas en el mismo.

Estudio de factibilidad

Las instituciones deberán elaborarlo para la alternativa seleccionada en la etapa de prefactibilidad. Este estudio incluirá el análisis de todos los aspectos considerados en él, pero con mayor profundidad. Por lo tanto, además de caracterizar y definir con precisión el proyecto, optimizará los siguientes aspectos:

- El proceso de generación de bienes y servicios, que debe establecer los tipos de insumos y la tecnología que se utilizará, localización, tamaño y el momento óptimo en la implantación del proyecto.
- La determinación del calendario de desembolsos para la inversión, las posibles condiciones de financiamiento, el

anteproyecto de ingeniería básica, la disponibilidad de equipos y posibilidades de obtenerlos, las obras auxiliares y complementarias, el efecto de dificultades técnicas, el entrenamiento del personal de operación y, las etapas parciales de puesta en servicio cuando corresponda.

- La organización que se requiere para la implantación del proyecto, la capacidad gerencial y financiera de la entidad ejecutora, el nivel técnico y administrativo que su operación requiere y las fuentes y plazos para el financiamiento.

- El análisis distributivo de las externalidades del proyecto, que permita determinar su impacto en los distintos estratos de la población, para complementar la recomendación establecida por la evaluación socioeconómica y privada.

- Las conclusiones del estudio que permitan recomendar alguna de las siguientes decisiones:

- Abandonar, postergar o reformular el proyecto.
- Pasar el proyecto a la fase de inversión, en cuyo caso se deberán elaborar los términos de referencia para la licitación y

contratación del diseño final del proyecto, para iniciar su proceso de ejecución, los cuales deberán ser presentados para su aprobación a la DGICP.

- La información para este estudio deberá provenir de fuentes primarias. Para este efecto, la institución que desarrolle el mismo, deberá levantar la información primaria de todos los procesos reales contenidos en el estudio.

Formulación del Programa de Preinversión

Éste es fundamental para la formulación del resto de programas que incluye el proceso de inversión pública, en él deberán presentarse los proyectos, motivos de estudio en el transcurso del tiempo, con el fin de obtener la información necesaria que establecerá la conveniencia o no de asignar recursos para la ejecución de los mismos. Este programa se hará anualmente de acuerdo con el de mediano plazo, y servirá de apoyo para la toma de decisiones de inversión de los ejecutivos de las entidades públicas que tienen dicha responsabilidad.

Las instituciones deberán entregar el programa a la DGICP el último día hábil del mes de noviem-

bre, en los formatos que para tal fin elaborará esta Dirección.

Normas para cumplir con la fase de inversión

- Fase de inversión

Esta es la de los proyectos, cuyo estudio previo de preinversión recomienda su ejecución considerando la viabilidad técnica, la factibilidad socioeconómica, el impacto social en la generación de empleo y la sustentabilidad del medio ambiente.

- Criterios para la toma de decisiones de los proyectos de inversión pública

Las instituciones para la incorporación de los proyectos a esta fase, deberán considerar algunos criterios a fin de que se utilicen como herramienta en la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos; los cuales se detallan a continuación:

- Indicadores de evaluación privada

Determinada la conveniencia de ejecutar el proyecto, esta decisión debe ser completada con la determinación de la sostenibilidad operativa del mismo. Ésta será entendida como

la capacidad del proyecto para garantizar el autofinanciamiento al menos de sus costos de operación.

La sostenibilidad operativa será determinada con base al Valor Actual Neto Privado, VANP, resultante de la evaluación privada del proyecto sin financiamiento. Este indicador de evaluación privada se utilizará con el siguiente criterio:

- Cuando el VANP del proyecto es mayor o igual a cero, se recomendará la ejecución del mismo.
- Cuando el VANP del proyecto es negativo, pero un valor absoluto menor al monto de la inversión, se podrá ejecutar el proyecto, siempre y cuando, la tasa interna de retorno sea mayor que cero.
- Cuando el VANP del proyecto es negativo, pero en valor absoluto mayor al monto de la inversión, se recomendará la ejecución del proyecto siempre y cuando, la entidad ejecutora disponga de un plan de sostenibilidad del proyecto que garantice la disponibilidad de recursos financieros, tanto para la inversión,

como para la operación deficitaria.

- Indicadores de evaluación socioeconómica

Las instituciones, para garantizar la eficiente asignación de los recursos públicos destinados a la inversión, deberán tomar la decisión de ejecutar un proyecto, con base en los indicadores de evaluación, tales como: el Valor Actual Neto Socioeconómico, VANS y el Costo Anual Equivalente Socioeconómico, CAES.

El VANS, que compara los beneficios con los costos sociales en un solo momento del tiempo, se utilizará para seleccionar alternativas, así como para seleccionar proyectos cuyos beneficios se puedan cuantificar y valorar. Este criterio de decisión establece que cuando el VANS es positivo, el bienestar de la población del país en su conjunto aumenta en dicho valor, por lo que se considera que el proyecto es rentable en términos socioeconómicos y, por lo tanto, se recomienda su ejecución; contrariamente, cuando el VANS es negativo, el bienestar de la población del país en su con-

junto, disminuye en dicho valor, por lo que se considera que el proyecto no es rentable en términos socioeconómicos y, por lo tanto, no se recomienda su ejecución.

El CAES se utilizará solamente en aquellos proyectos cuyos beneficios no pueden ser cuantificados y/o valorados. Este criterio se debe utilizar, por una parte, para seleccionar la alternativa más conveniente que soluciona el problema planteado con el proyecto, y por otra, para determinar la conveniencia de ejecutar dicha alternativa seleccionada.

En el primer caso, el criterio de decisión establece que la alternativa más conveniente es la de menor CAES, ya que se supone que los beneficios, además de ser mayores a los costos, son iguales para todas las alternativas analizadas.

En el segundo caso, el criterio de decisión establece lo siguiente:

- Cuando el CAES de la alternativa seleccionada es menor o igual al parámetro de costo eficiencia respectiva, la solución planteada con el pro-

yecto, es eficiente y por lo tanto, se recomienda su ejecución.

- Cuando el CAES de la alternativa seleccionada es mayor al parámetro de costo eficiencia correspondiente, significa que dicha solución no es la más eficiente y por lo tanto, no se recomienda su ejecución.

- o Indicadores del medio ambiente

Las instituciones o entidades, al formular sus proyectos de inversión pública, deberán dar cumplimiento a lo establecido en la Ley del Medio Ambiente; para lo cual, la parte del estudio correspondiente a la evaluación del impacto ambiental, deberá contar con la aprobación del permiso ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Esta fase de inversión comprende desde la decisión de ejecutar el proyecto, el diseño final, la programación de la ejecución física y financiera, y la ejecución del mismo, la que se extenderá hasta dejarlo en condiciones de iniciar operaciones.

- *Estudio de diseño de los proyectos de inversión pública*

El estudio de diseño final se considera como la primera etapa de la fase de ejecución de proyectos y se elaborará siempre que cumpla con los siguientes requisitos:

- o Que el estudio de preinversión previo, lo recomiende.
- o Que se encuentre incorporado en el programa de mediano plazo.
- o Que exista la decisión institucional para su ejecución física.
- o Que tenga el dictamen técnico del ente rector de la inversión pública.
- o Que posea la aprobación de la CONIP.

Este estudio es el instrumento que permite precisar los costos definitivos del proyecto, y elaborar las bases generales y específicas para la contratación del proyecto; por lo que el contenido mínimo del estudio del diseño final, debe incluir los aspectos siguientes:

- o El diseño y/o ingeniería del proyecto que permita determinar sus componen-

tes y recalcular los costos con mayor precisión. El detalle de este estudio debe responder a los requerimientos y características propias de cada proyecto.

- El plan de ejecución del proyecto y la organización necesaria para tal efecto, el que comprende la estimación del plazo de construcción, y las metas de avance físico en dicho plazo. Con este fin, el plan de ejecución debe incluir:

- La definición detallada de las actividades, tareas y métodos de construcción y operación, requeridos para ejecutar el proyecto.

- El balance de recursos necesarios para cada actividad, con una estimación de los flujos financieros implícitos, que considere los rendimientos adecuados para cada rubro.

- El análisis de las posibles dificultades que se presenten durante la ejecución del proyecto, el transporte de los insumos y otros imprevistos.

- El análisis de la ruta crítica, de las holguras

y las probabilidades para los tiempos de ejecución.

- La estructura organizativa necesaria para la ejecución del proyecto, que especifique tanto el personal técnico superior para la dirección, como el personal calificado y no calificado para la construcción, montaje y puesta en marcha del proyecto.

- El equipo mínimo para la ejecución del proyecto.

- El presupuesto de costos del proyecto, tanto de inversión como de operación, ajustado con base en la información resultante de los puntos anteriores. El presupuesto de costos de inversión debe realizarse con base en el análisis de precios unitarios para cada uno de los componentes del proyecto a ejecutar, que a su vez, debe incluir:

- El análisis de costos directos e indirectos, con base en los rendimientos de materiales, mano de obra, maquinaria y equipo.

- El detalle de los gastos generales y utilidades.

- El presupuesto general resultante de los costos unitarios calculados, aplicados a cada uno de los cómputos de cada etapa del proceso, y de las actividades complementarias requeridas para la ejecución del proyecto.
- El cronograma de desembolsos.
- El presupuesto de los costos de operación debe detallar las actividades, métodos y requerimientos de recursos físicos y humanos para la operación del proyecto a ejecutar.
- La documentación necesaria para la licitación de las obras, que comprende las especificaciones generales, administrativas, técnicas y específicas, para la ejecución de los proyectos que permitan realizar la supervisión técnica y administrativa en forma adecuada.

Programa Anual de Inversión Pública

Programación

El Programa Anual de Inversión Pública constituye la herramienta real de ejecución de la inversión, en él se presenta la ejecución

física y financiera de los proyectos en forma mensual.

Dicho programa deberá ser remitido en forma preliminar por la autoridad máxima de cada ramo, al ente rector de la inversión pública, el último día hábil del mes de marzo del año previo a la formulación del presupuesto. Los montos financieros y la ejecución física de los proyectos en este programa preliminar, se presentan en términos globales.

Para el caso de los proyectos que se financian en parte con préstamos externos, deberán armonizarse con el programa anual de desembolso del préstamo, el que se adjuntará al de inversión pública.

El programa institucional deberá contener:

- Los objetivos que piensa cumplir en el año de programación.
- Las metas económicas, sociales y ambientales que esperan alcanzar en conjunto y por cada uno de los proyectos con que contará el programa.
- La incorporación de aquellos proyectos cuya ejecución considera más de un año y se encuentran en ejecución desde antes y posterior al año actual de programación, los proyectos cuyos estudios de preinversión y de diseño final, han sido concluidos y que tienen asegurados los recursos financieros

requeridos, sean internos o externos por medio de fondos propios, del Fondo General de la Nación, préstamos o donación. Para los últimos casos, de ser fondos externos, deberá contarse con los contratos de préstamos o convenios de donación debidamente ratificados por la Asamblea Legislativa, y cumpliendo con los requisitos demandados por los organismos internacionales o países, para obtener los desembolsos respectivos.

- La(s) localización(es) específica(s) del lugar de ejecución de la obra física o de desarrollo humano.
- La participación institucional en la ejecución de la obra, si la hará solamente la institución o con apoyo de otras, así como la distribución financiera y física de dicha participación.
- El cronograma de actividades con las cantidades de obra, equipo, material o de las actividades que se ejecutarán en el tiempo, y en los lugares específicos.
- La cantidad y la calificación del personal.
- La estimación de las necesidades de financiamiento con recursos financieros del Fondo General de la Nación, de

acuerdo con la metodología que fija la Dirección General de Presupuesto. Para el caso de recursos financieros externos, considerarán: el grado de avance de la gestión del financiamiento; tiempo probable de aprobación o ratificación de las donaciones o préstamos por parte del órgano legislativo; grado de dificultad del cumplimiento de los requisitos previos al primer desembolso del préstamo o donación; y el aseguramiento de los recursos financieros de contrapartida.

Para la elaboración del programa anual definitivo, deberá considerarse:

- El presupuesto votado.
- El financiamiento asegurado.
- La capacidad de ejecución institucional.
- La contratación de personas jurídicas o naturales, responsables y con capacidad de ejecución de proyecto.
- Los lineamientos de la formulación presupuestaria.
- Los techos de financiamiento estipulados.

Esta programación final, se enviará a la DGICP en forma desglosada por mes, la cual sustituirá al programa preliminar; asimismo, servirá de base para el seguimiento

de los respectivos proyectos que lo componen.

El programa anual institucional aprobado, podrá sufrir modificación:

- En el transcurso del año podrán incorporarse proyectos, siempre y cuando, cumplan con los requisitos antes mencionados.
- Por medio de una reformulación semestral que permita la sustitución de proyectos, excepto aquellos que los compromisos financieros externos no lo permitan, evitando en lo posible, hacer una redistribución de los recursos financieros no gastados en el semestre anterior; sin embargo, en caso que se den las últimas situaciones, deberá aplicárseles las medidas correctivas necesarias que eviten o disminuyan los desequilibrios físicos y financieros entre la programación inicial y el avance de la ejecución del programa.

Finalmente, el Programa Anual Institucional, deberá estar incorporado desde la propuesta preliminar hasta la final en el SIIP institucional, para poder ser ajustado en el momento oportuno de acuerdo a las circunstancias que aparezcan en el transcurso de su ejecución. El programa deberá estar acorde con el de desembolso de préstamos externos, para el caso

de proyectos financiados con dichos fondos.

Seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión pública

En esta etapa del proceso de inversión pública, las instituciones serán responsables del seguimiento y la evaluación de la ejecución física y financiera de los proyectos de inversión pública, que han sido aprobados dentro del programa anual de inversión y autorizados para ejecutar.

Las instituciones deberán tener un cronograma de ejecución físico y financiero de los proyectos que indique la cantidad de obra, o de las actividades de desarrollo humano que se efectuarán en el tiempo y en el lugar específico de acción por proyecto; la cantidad de equipo o material utilizado; la calidad y cantidad de mano de obra empleada; la cantidad de beneficiarios directos e indirectos. No obstante lo anterior, esta información cuantitativa deberá reflejarse en términos porcentuales para su incorporación en el SIIP central.

Los responsables de la Unidad Responsable de Proyectos, URP, deberán tener reuniones periódicas con los de las instancias ejecutoras de proyectos, para conocer el avance de los mismos, de acuerdo con el cronograma presentado en la programación anual, y tomar las

medidas correctivas cuando los casos así lo exijan.

La información del avance mensual físico y financiero de los proyectos contenidos en el programa institucional de inversión pública, así como los desembolsos de los préstamos respectivos, deberán ser enviados a la DGICP en los primeros ocho días hábiles del mes siguiente de su aplicación.

Liquidación financiera de los proyectos de inversión pública

Finalizada la ejecución física de los proyectos, las instituciones tendrán la responsabilidad de informar el pago o pagos financieros que se efectúen hasta liquidar completamente el préstamo externo o donación que ampara el proyecto o estudio correspondiente. En caso que el préstamo no se utilice completamente en la ejecución del proyecto asignado, las instituciones comunicarán por escrito a la DGICP el saldo no utilizado, para que dicha Dirección, proceda a negociar la rescisión o la reasignación, en proyectos similares, de dichos fondos.

Normas básicas para la operación de la Unidad Responsable de Proyectos, URP

Las URP son las instancias institucionales encargadas de coordi-

nar el proceso técnico-normativo de la inversión pública en las Unidades Primarias de Organización del Estado. Esta unidad administrativa deberá ser definida y designada por la autoridad máxima del ramo o institución.

Las funciones generales de la unidad son:

- Coordinar el proceso de inversión pública con las diferentes unidades administrativas de cada ramo, complementando la coordinación con la Unidad Financiera Institucional y las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales.
- Capacitar y brindar la asistencia técnica requerida por el personal de las unidades técnicas-administrativas que programan y ejecutan proyectos en la aplicación de los procedimientos del proceso de inversión pública.
- Cumplir ante el ente rector de la inversión pública, con los requerimientos demandados por el proceso de inversión pública.

En forma específica, las funciones corresponden:

- En el Programa Institucional de Inversión Pública de Mediano Plazo: elabora el diagnóstico del sector; for-

mula la política institucional de la inversión pública; identifica y programa los proyectos que se estudiarán y ejecutarán durante el período de este programa; proyecta la estructura de las posibles fuentes de financiamiento y registra los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública, SIIP.

- En la fase de preinversión: identifica y selecciona los proyectos con criterios uniformes y de acuerdo con la política institucional; asegura que las unidades ejecutoras y las empresas consultoras contratadas apliquen la normativa y los manuales técnicos emitidos por el ente rector de la inversión pública en la formulación de estudios y proyectos; adapta metodologías específicas para el ramo correspondiente de acuerdo con las metodologías generales existentes; elabora los documentos de licitación y programa el proceso correspondiente para licitar; vela por el cumplimiento de los contratos de consultoría y el avance de los estudios contratados; elabora el programa de preinversión; registra los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública, SIIP; y tramita las gestiones respectivas para obtener el dictamen técnico correspondiente de los programas, estudios

y proyectos ante el ente rector.

- En la fase de inversión: determina y propone los proyectos que la programación estratégica del sector y los estudios de preinversión recomiendan para formular los diseños finales, cuando así corresponda, para su posterior ejecución; elabora los documentos de licitación y programa el proceso correspondiente para licitar; elabora el programa anual de inversión pública; da seguimiento al cronograma de actividades elaborado para cada proyecto; evalúa los resultados del programa institucional como un todo y de cada uno de los proyectos que lo componen; y registra los proyectos en el Sistema de Información de la Inversión Pública, SIIP.

Normas sobre el dictamen técnico para aprobación de programas, estudios y de proyectos de inversión pública

Los titulares de los ramos respectivos deberán hacer una solicitud escrita al ente rector de la inversión pública, del dictamen técnico correspondiente a los proyectos en sus diferentes etapas de preinversión para optar a su ejecución.

La solicitud deberá estar acompañada con el documento de estudio del proyecto para ser analizado técnicamente de acuerdo con los requerimientos planteados en el Manual del Proceso de Inversión Pública, como también determinar la coherencia del proyecto con la Política de Inversión Pública Nacional y con el Plan Nacional de Gobierno.

El proyecto con dictamen técnico emitido por la DGICP sin objeción, se presentará al Ministro de Hacienda para que emita su visto bueno y lo traslade a la CONIP para su aprobación.

El SIIP central asignará un código al proyecto a partir del dictamen técnico aprobado en la etapa de perfil, con este código el proyecto será reconocido hasta su puesta en operación.

El dictamen técnico aprobado es requisito para optar a la búsqueda de financiamiento y para la ejecución de los proyectos presen-

tados en el Programa Anual Institucional.

Norma para la asignación de códigos a los proyectos de inversión pública y aquellos que no son considerados como inversión pública

Todas las instituciones que manejan proyectos de inversión pública, programas de modernización o proyectos que no son considerados como inversión pública, independientemente de la fuente de financiamiento, deberán solicitar a la Dirección General de Inversión y Crédito Público, el código de identificación del proyecto, el cual lo identificará en la Ley de Presupuesto, de conformidad con los criterios y procedimientos establecidos en el Manual del Proceso de Inversión Pública. La solicitud deberá adjuntar la información requerida por dicha Dirección que se encuentra en los formularios de la Guía del Usuario del Sistema de Información de Inversión Pública

◇

Sistema Nicaragüense de Inversión Unidad de Inversión Pública Pública, SNIP***

DELINEA LAS PRINCIPALES FUNCIONES, CARACTERÍSTICAS, Y RELACIONES DEL SISTEMA NICARAGÜENSE DE INVERSIÓN PÚBLICA, SNIP, EN MARCÁNDOLO EN LAS MEDIDAS DE REFORMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA, ERCERP.

ASPECTOS GENERALES

Descripción de la organización de la administración pública

Para el manejo de las cuentas financieras el sector público nicara-

güense está organizado en financiero y no financiero, de acuerdo al siguiente detalle:

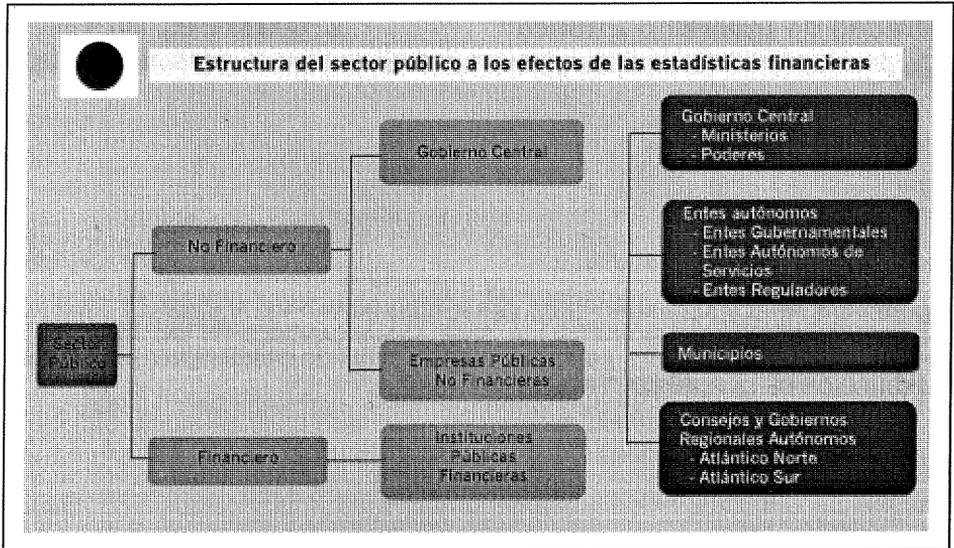
El Sector Público No Financiero, comprende los organismos de la administración gubernamental, y las empresas plenamente estatales o con participación mayoritaria del Estado, en el patrimonio o en su gestión.

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Sistema de Inversión Pública", del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001, realizado del 16 al 23 de octubre del 2001 en Guatemala, y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Secretaría Técnica de la Presidencia.

- Gobierno Central, constituido por los Poderes Legislativo, Judicial, Electoral, Ejecutivo (Presidencia y Ministerios), órganos de naturaleza autónoma, Contraloría General de la República, Procuraduría General de Justicia, y Procuraduría de los Derechos Humanos.

LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO NICARAGÜENSE



- Entes autónomos, conformado por las instituciones autónomas gubernamentales, de servicio e instituciones reguladoras de servicios.
- Municipios (gobiernos municipales).
- Consejos y Gobiernos Regionales Autónomos, Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte, Gobierno Regional Autónomo Atlántico Norte, Consejo Regional Autónomo Atlántico Sur, Gobierno Regional Autónomo Atlántico Sur.
- Empresas Públicas no Financieras, comprende las empresas estatales de servicios públicos.

El Sector Público Financiero, lo constituyen los bancos, instituciones

de seguros, instituciones de ahorro y crédito para consumo, para viviendas, etc. De naturaleza estatal o con participación mayoritaria de intereses del Estado.

SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Gobierno General

Gobierno Central

- Ministerios y Poderes.
 - Asamblea Nacional.
 - Corte Suprema de Justicia.
 - Consejo Supremo Electoral.

- Contraloría General de la República.
- Presidencia de la República.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.
- Ministerio del Trabajo.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.
- Ministerio de Transporte e Infraestructura.
- Ministerio Agropecuario y Forestal.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Gobernación.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales.
- Ministerio de la Familia.
- Procuraduría General de Justicia.
- Procuraduría de Derechos Humanos.
- Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM.
- Instituto Nicaragüense de Cultura.
- Instituto de la Mujer, INIM.
- Instituto Nicaragüense de Pequeña y Mediana Empresa.
- De servicio.
 - Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, INSS.
 - Instituto de Prevención Social Militar, IPSM.
 - Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano, ISS-DH.
 - Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE.
 - Instituto de Desarrollo Rural, IDR.
 - Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, INTA.
 - Instituto Nacional Forestal, INAFOR.
 - Instituto Nacional Tecnológico, INATEC.
 - Instituto Tecnológico Nacional, INTECNA.
 - Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, INETER.
 - Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos, INEC.

Entes autónomos

- Gubernamentales.
 - Instituto Nicaragüense de la Juventud y del Deporte.

- Instituto Nicaragüense de Turismo, INTUR.
 - Dirección General de Ingresos.
 - Dirección General de Servicios Aduaneros.
 - Universidades.
 - Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN.
 - Universidad Centroamericana, UCA.
 - Universidad Nacional Agraria, UNA.
 - Universidad Nacional de Ingeniería, UNI.
 - Universidad Politécnica, UPOLI.
 - Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, URACCAN.
 - Bluefields Indian Caribbean University, BICU.
 - Escuela de Agricultura y Ganadería Estelí y Rivas.
 - Reguladores.
 - Instituto de Telecomunicaciones y Correos.
 - Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, INAA.
 - Instituto Nicaragüense de Energía, INE.
- Municipios (147)*
- Consejos y Gobiernos Regionales Autónomos.*
- Atlántico Norte.
 - Atlántico Sur.
- Empresas públicas no financieras*
- Petrolera de Nicaragua, PETRONIC.
 - Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones, ENTEL.
 - Empresa de Correos de Nicaragua.
 - Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios, ENACAL.
 - Empresa Nicaragüense de Electricidad, ENEL.
 - Empresa Nacional de Aeropuertos.
 - Lotería Nacional.
 - Corporación de Empresas Regionales, CERC.
 - Radio Nicaragua.
 - Canal 6 de Televisión.
 - Empresa Nacional de Puertos, ENAP.
 - Empresa Nacional de Abastecimiento, ENABAS.
 - Corporación Nacional del Pueblo, CORNAP.

SECTOR PÚBLICO FINANCIERO

Instituciones públicas financieras

- Banco Central de Nicaragua, BCN.
- Banco Nicaragüense de Industria y Comercio, BANIC.
- Financiera Nicaragüense de Inversiones, FNI.
- Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros,, INISER
- Banco de la Vivienda de Nicaragua, BAVINIC.¹

Entorno legal

El Sistema Nicaragüense de Inversiones Públicas, SNIP, fue autorizado por un acuerdo del Gabinete Económico del 10 de diciembre de 1992 denominado "Proceso para la Formulación, Ejecución y Seguimiento del Programa de Inversión Pública". Este acuerdo crea a la Dirección General de Inversiones Públicas, DGIP, como coordinadora del sistema y bajo la tutela del Ministerio de Economía y Desarrollo, MEDE.

1. En la Ley N° 290, de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, se crea el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural, entrará en vigencia cuando se apruebe la ley que determine sus funciones, en el Artículo 48.

El Acuerdo de Gabinete constituyó el marco de ordenamiento de la inversión pública, mediante la descripción de funciones de las instituciones claves involucradas y la creación del Comité Técnico de Inversiones, CTI, coordinado por la Dirección General de Inversiones Públicas, DGIP, con la participación del Ministerio de Finanzas (actualmente Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP), Banco Central de Nicaragua y el Ministerio de Cooperación Externa; desde entonces la DGIP viene desarrollando un proceso de fortalecimiento y creando las bases del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

El MEDE posteriormente se reestructuró como Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, MIFIC, convirtiéndose en un ministerio sectorial, razón por la cual no podía retener la tutela de la DGIP. Con la implementación de la Ley N° 290 y su Reglamento: la Ley de Organización, Competencia, Procedimiento del Poder Ejecutivo, en setiembre de 1998, la DGIP pasa a ser parte de la Secretaría Técnica de la Presidencia, SETEC, esto significó un cambio sustantivo en la situación institucional, ya que puso en una mejor posición la coordinación de la inversión pública y más cercano a la toma de decisiones del Gobierno Central.

El posicionamiento de la Dirección General de Inversiones Públicas, DGIP, bajo la Secretaría Téc-

nica de la Presidencia, ha elevado el rol de administrador/coordinador a un nivel superior al de las instituciones participantes, confiriendo a la DGIP una fuerza de consulta y consultoría, que nunca hubiera alcanzado a nivel de dirección ministerial. El nivel de respuesta y coordinación alcanzado ha permitido ampliar la capacidad de exigencia, y compromiso con los ministerios.

En el 2001, el Presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo No. 61-2001 de Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SNIP, donde se establecen sus objetivos, cobertura e instrumentos, incluyendo el Programa de Inversiones Públicas, PIP, y el Banco de Proyectos. Se establece asimismo, la Unidad de Inversiones Públicas, UIP, como el órgano coordinador del sistema o sea la antigua DGIP.

EL SISTEMA NICARAGÜENSE DE INVERSIÓN PÚBLICA, SNIP

Marco conceptual y funcional

Definición general

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SNIP, es el con-

junto ordenado de disposiciones legales, normas, marco institucional, metodologías, procedimientos, actividades interrelacionadas y coordinadas, que orientan y racionalizan el proceso de asignación y ejecución eficiente de los recursos de inversión pública; contando con un instrumento de información denominado Banco de Proyectos; y para el cumplimiento de sus objetivos con un mínimo de tres subsistemas que son los siguientes:

- Preinversión.
- Programación.
- Seguimiento y Evaluación *Ex post*.

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas está definido en el decreto como un organismo administrativo, coordinador interinstitucional, de naturaleza jurídica asesora, consultiva, control previo y sucesivo de programas y proyectos de inversiones públicas del Estado y sus instituciones, entes autónomos, descentralizados, municipalidades y todas aquellas instituciones o empresas que reciben fondos provenientes del sector público o en las que el Estado tenga participación accionaria.

Objetivo

El objetivo principal es racionalizar los procesos de identificación, formulación, evaluación,

selección, programación, ejecución y seguimiento de los proyectos y estudios básicos que constituyen el Programa Anual y Multianual de Inversiones Públicas. Específicamente persigue:

- Abarcar en su integridad el proceso de inversión pública a través del cual sus proyectos vayan evolucionando en su ciclo de vida, desde su identificación hasta que entran en operación, en un flujo permanente de proyectos y estudios básicos, incorporados al Banco de Proyectos, con distintos grados de elaboración, de manera que continuamente se esté identificando, formulando, evaluando, priorizando, programando, ejecutando y dando seguimiento a proyectos de inversión pública más rentables desde el punto de vista económico, social y ambiental; de forma que éstos contribuyan a incrementar el bienestar de la población y el potencial de crecimiento integral del país.
- Preparar el Programa de Inversiones Públicas Anual y Multianual en base a la política, planes y programa, económico y social del país; los objetivos nacionales y sectoriales del gobierno y las necesidades básicas de la población, compatibilizando los recursos disponibles, en estrecha relación y coordinación con los sistemas: Programación Finan-

ciera, Presupuestaria, Deuda Externa, Cooperación Externa, Protección Ambiental, Ordenamiento Territorial, Contraloría y otros sistemas de la administración pública dentro de los objetivos del SNIP.

- Asegurar que los recursos internos, externos y contrapartida fiscal, para la formulación y ejecución de Proyectos de Inversión Pública sean asignados y usados de forma oportuna y eficiente.
- Garantizar el desarrollo de programas de capacitación a funcionarios públicos, en todos los niveles, sobre los aspectos conceptuales y operativos necesarios para apoyar la implementación, puesta en marcha y operación permanente del SNIP.

Organización

Para la consecución de los fines y objetivos del SNIP se constituyen los siguientes órganos:

- La Unidad de Inversiones Públicas, UIP, es el órgano rector del SNIP a lo interno de la SETEC, que servirá de enlace y coordinación con las instituciones que conforman el SNIP.
- El Comité Técnico de Inversiones, CTI, será un cuerpo téc-

nico de apoyo al SNIP, integrado por un representante de las dependencias siguientes: la SETEC a través de la UIP, quien lo preside; del Banco Central, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Serán nombrados por los respectivos ministros o presidentes de dichas instituciones, al más alto nivel técnico que corresponda, quienes no podrán delegar su participación en el CTI, salvo en casos excepcionales.

- La Unidad Sectorial de Inversiones Públicas, USIP, órgano sectorial de apoyo al SNIP a nivel institucional, es parte de la estructura orgánica de la institución sectorial que administra los proyectos.
- La Unidad Coordinadora Territorial de Inversiones Públicas, UTIP, órgano territorial de apoyo al SNIP a nivel departamental, la cual dependerá de la UIP y se coordinará con las Secretarías Departamentales de Gobierno. Las UTIPs se organizarán en la medida que el desarrollo del SNIP lo requiera.
- La Unidad Ejecutora de Proyectos, UEP, órgano de ejecución de los proyectos a nivel institucional, funcionará en coordinación con las unidades

sectoriales y las instituciones que administran los proyectos.

Funciones

Las principales funciones de las entidades participantes en el SNIP se indican a continuación.

Secretaría Técnica de la Presidencia, SETEC

Para cumplir los objetivos del SNIP, esta Secretaría tendrá las siguientes funciones:

- Formular y proponer la política de la inversión pública.
- Velar por la consistencia de la inversión pública con el gasto corriente, y de éstos con las políticas, planes y programas del país, en un ámbito de corto, mediano y largo plazo.
- Dar seguimiento al proceso de inversión pública en coordinación con el Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría, SIGFA, y al gasto público en general, sobre una base de proyecciones plurianual, en coordinación con las diversas instancias del sector público.
- Proponer el Programa Anual de Inversiones Públicas, PIP,

como parte del PIP Plurianual para consideración del Gabinete Económico de Gobierno, y su posterior inclusión en el Presupuesto General de la República.

- Plantear las normas que rigen al SNIP y el funcionamiento del CTI.

Unidad de Inversión Pública

Para cumplir con los objetivos del SNIP, esta Unidad tendrá las siguientes funciones:

- Formular y proponer las normas administrativas operativas, metodológicas, guías, pautas y procedimientos que deberán cumplir todos los programas y proyectos de inversión pública que sean sometidos para su aprobación.
- Establecer las normas, criterios y procedimientos para la elaboración del Programa de Inversiones Públicas anual y plurianual.
- Integrar sus metodologías y sistemas de información al SIGFA.
- Orientar el proceso de identificación, aprobación y financiamiento de la inversión pública que realizan las instituciones sobre una base de programación plurianual.

- Analizar los programas y proyectos que sean sometidos al PIP y emitir recomendaciones técnicas para consideración del CTI.
- Recomendar la selección de programas y proyectos de inversión pública que conformarán el PIP, acordes con la programación económica y fiscal a largo plazo de la Nación.
- Analizar las implicaciones de carácter económico-financieras de los programas y proyectos de inversión pública sobre el gasto público en general, los recurrentes en particular, e informar a la SETEC.
- Dar seguimiento a la ejecución del Programa Anual y Plurianual de Inversión Pública en coordinación con el SIGFA e informar al CTI.
- Administrar un sistema de información, de acceso público, sobre el Programa de Inversión Pública y emitir informes periódicos de ejecución y resultados.
- Desarrollar programas de capacitación a funcionarios públicos en formulación, evaluación de proyectos, en gestión administrativa de proyectos y otras materias afines para asegurar la eficiencia del proceso de inversión pública.
- Coordinar con el INIFOM y las municipalidades las acciones

necesarias para lograr una gestión eficiente de la inversión pública, y orientar para que ésta se enmarque dentro de una estrategia nacional.

Comité Técnico de Inversiones

Para cumplir con los objetivos del SNIP, este Comité tendrá las siguientes funciones:

- Evaluar la consistencia de los programas y proyectos sometidos por las instituciones públicas al Presupuesto Nacional con las proyecciones presupuestarias de ingresos y gastos, y la disponibilidad prevista de recursos externos.
- Ratificar y/o modificar la recomendación técnica de los proyectos emitida por los especialistas de la UIP y elevar a consideración de la SETEC la propuesta del Programa Anual y Plurianual de Inversiones Públicas.
- Revisar los reportes de seguimiento físico y financiero de los programas y proyectos en ejecución.
- Recomendar evaluaciones intermedias y evaluaciones *ex post* para grupos seleccionados de programas y proyectos e informar a la SETEC.

Unidades Sectoriales de Inversión Pública, USIP

- Identificar sus proyectos, y estudios básicos de acuerdo con los Lineamientos Anuales de Inversiones Públicas.
- Formular y evaluar los proyectos a nivel de perfil básico o avanzado, de acuerdo a las pautas metodológicas emitidas por la UIP.
- Presentar a consideración de MARENA los proyectos que requieran un permiso ambiental de acuerdo a la ley.
- Ofrecer a consideración de la UIP los proyectos y estudios básicos con el objeto de obtener el dictamen técnico de acuerdo a la Guía de Procedimientos emitida por la UIP.
- Preparar una lista priorizada de proyectos y estudios básicos a ser considerados para su inclusión en el Programa Anual de Inversiones Públicas, de acuerdo con los Lineamientos Anuales de Inversión Pública.
- Programar una lista priorizada de proyectos y estudios básicos, para considerar su inclusión en el Programa Multianual de Inversiones Públicas de acuerdo con los Linea-

mientos Anuales de Inversión Pública.

- Proporcionar a la UIP la información sobre proyectos y estudios básicos requeridos para mantener el Banco de Proyectos actualizado de acuerdo a las guías de procedimientos emitidas por la UIP.
- Elaborar la programación del año presupuestario (cronograma de ejecución física y desembolsos financieros), en coordinación con la Unidad Ejecutora de Proyectos, UEP, posterior a la aprobación del PIP.
- Remitir a la UIP detalle de las condiciones previas al primer desembolso, posterior a la firma de los convenios de financiamiento.
- Enviar periódicamente el Informe de Progreso del PIP institucional, según lo especificado en la Guía de Procedimientos emitida por la UIP.
- Efectuar evaluación periódicamente a los proyectos en ejecución, para tomar medidas correctivas en función de los procesos que se necesiten reorientar.
- Mandar, cuando el caso lo amerite, informes alertivos, a fin de informar problemas graves que afectan el componente

y/o el proyecto en su totalidad.

- Realizar visitas conjuntas periódicamente al sitio del proyecto.
- Elaborar el Informe de Cierre del Proyecto, dos meses después de finalizada la fase de inversión.
- Definir términos de referencia para la realización de la evaluación *ex-post*.

Instrumentos

Los principales instrumentos del SNIP, los cuales se mencionan a continuación, incluyen:

- Lineamientos Anuales de Inversión Pública.
- Permiso Ambiental de MARENA.
- Dictamen Técnico.
- Programa de Inversiones Públicas Anual.
- Programa de Inversiones Públicas Multianual.
- Pautas Metodológicas.
- Guías de Procedimientos, Formularios e Instructivos.
- Banco de Proyectos.

- Ley y Reglamento de Inversiones Públicas. 45-94, publicado en La Gaceta, N° 203 del 31 de octubre de 1994.

Lineamientos Anuales de Inversión Pública

Es el instrumento del SNIP que contiene los parámetros claves a ser usados en la formulación y evaluación de los proyectos y estudios básicos; orienta a las entidades participantes en el SNIP sobre cómo priorizar y presentar sus propuestas de proyectos y estudios básicos para su inclusión dentro del Programa de Inversiones Públicas Anual y Multianual, así como en el Presupuesto General de la República. Contiene además, una guía para la preparación del Programa de Inversiones Públicas Multianual.

Permiso Ambiental del MARENA

Consiste en un documento otorgado a solicitud del proponente de un proyecto por la autoridad competente de MARENA; certificando que desde el punto de vista de protección ambiental, el proyecto se puede ejecutar, bajo el condicionamiento de la Ley N° 217 denominada Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales, publicada en La Gaceta N° 105 del 6 de junio de 1996, y su Reglamento Decreto N° 9-96, publicado en La Gaceta, N° 163 del 29 de agosto de 1996; y el Decreto N°

Dictamen técnico

Es clave para racionalizar la inversión pública, consiste en la resolución o pronunciamiento formal que emite la Unidad de Inversiones Públicas, UIP, sobre todos los proyectos y estudios básicos que formulen para su ejecución las instituciones que de conformidad con el decreto de creación del SNIP la integran, los que requerirán del dictamen técnico de la UIP, al igual que para acceder a financiamiento de estudios avanzados de prefactibilidad y/o factibilidad, para lo cual la UIP evaluará si el proyecto o estudio básico es consistente con la política, planes y programas económico y social del país; los objetivos nacionales y sectoriales del gobierno; con las necesidades básicas de la población, la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, ERCERP; los Lineamientos Anuales de Inversión Pública, si el proyecto o estudio básico ha seguido para su formulación las pautas metodológicas, guías de procedimientos, formularios e instructivos emitidos por la UIP para este propósito; y las normas y procedimientos establecidos por el SNIP y las leyes del país; si es rentable desde el punto de vista económico, social y ambiental; si es la alternativa de costo mínimo; y si

el proyecto es sostenible desde el punto de vista fiscal, financiero e institucional.

La opinión técnica puede ser positiva o negativa. Ningún proyecto o estudio básico puede obtener financiamiento (ya sea presupuestario o fondos externos disponibles al gobierno), sin un dictamen técnico positivo.

Programa de Inversiones Públicas Anual

Es el conjunto de proyectos y estudios básicos de inversión pública en ejecución y nuevos; o los que se encuentren en estado de estudios avanzados de prefactibilidad o factibilidad, con dictamen técnico positivo que estén de acuerdo a lineamientos anuales de la inversión pública a ser ejecutados durante un año presupuestario dado.

Programa de Inversiones Públicas Multianual

Es el conjunto de proyectos, estudios básicos de inversión pública o que se encuentren en estado de estudios avanzados de prefactibilidad o factibilidad; en ejecución o que se planea ser ejecutados dentro de los próximos tres años; los que deben estar de acuerdo a los lineamientos anuales de la inversión pública. El pro-

grama es actualizado cada año de forma periódica.

Pautas Metodológicas

Es diseñado para guiar a las instituciones integrantes del SNIP, en la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos y estudios básicos, debiéndolas utilizar en las siguientes áreas:

- Preinversión (Pautas generales y por tipo de proyectos).
- Seguimiento y Evaluación *Ex-post*.

Las pautas metodológicas de la UIP, tienen como propósito proporcionar a los encargados de tomar decisiones las herramientas metodológicas, para que los proyectos y estudios básicos a ejecutar, estén sustentados técnicamente basados en la "mejor práctica" de métodos de formulación y evaluación en una economía social de mercado.

Ellos se basan en la estimación de costos y beneficios "con" y "sin" el proyecto para determinar si éstos cumplen con los criterios de rentabilidad económica y social, y así como la viabilidad ambiental. Las externalidades más importantes (particularmente impactos ambientales), deben ser incluidos en los cálculos de costo/beneficio. Los "precios sociales" o parámetros de evaluación de proyectos serán usados para estimar los cos-

tos/beneficios económico-social de los proyectos o programas formulados que opten a recursos tanto para preinversión como inversión. Además, los proyectos o programas deben ser factibles desde el punto de vista financiero, fiscal e institucional para asegurar su sostenibilidad.

Para los proyectos cuyos beneficios sean difíciles de estimar, las pautas metodológicas de la UIP requerirán el uso de técnicas de evaluación sobre el costo-mínimo o costo-efectividad.

Dada la importancia de los aspectos ambientales en la evaluación de proyectos y estudios básicos; se han incorporado los aspectos ambientales al documento "Pautas Metodológicas de Preinversión" que será emitido por la UIP. Éstas muestran los principales elementos de la formulación y evaluación de proyectos; lo que incluye la valoración económica de los impactos ambientales que se insertan en la evaluación económica.

MARENA y la UIP revisarán procedimientos y requerimientos ambientales para hacer factible la operación eficiente del SNIP.

Las Pautas de Seguimiento y Evaluación *Ex-post* emitidas por la DGIP, tienen como propósito proporcionar a los responsables de tomar decisiones y a los administradores de proyectos, elementos para desarrollar e implementar sistemas

útiles para el seguimiento y evaluación de proyectos durante y después de la ejecución, así como desarrollar un seguimiento de gestión y orientación basado en un proceso dinámico y evolutivo. Incorporan los elementos principales para el seguimiento y evaluación de los proyectos financiados por organismos financieros y países cooperantes.

Guías de Procedimientos, Formularios e Instructivos

Para todas las fases del ciclo de vida de proyectos de inversión pública, estos instrumentos serán emitidos por la DGIP de la siguiente manera:

Guías de Procedimientos para la Preinversión, Programación y Ejecución

- Guía de Procedimientos de Preinversión.
- Guía de Procedimientos de Seguimiento y Evaluación *Ex-post*.

Formularios, manuales e instructivos para la preinversión, programación y ejecución

- Manual de administración del Banco de Proyectos.

- Manual de usuarios del Banco de Proyectos.
- Formulario e instructivo de incorporación de proyectos al Programa de Inversiones Públicas Anual.

Banco de Proyectos

Es el instrumento del SNIP consistente en un sistema computarizado de información sobre proyectos y estudios básicos que tiene como objetivo fundamental apoyar la toma de decisiones de gestión de la inversión pública; abarcando desde la fase de preinversión hasta la etapa de evaluación *ex-post*; es uno de los instrumentos en que se apoya el SNIP. Todas las entidades participantes del SNIP y las que autorice la UIP estarán interconectadas con el Banco de Proyectos.

Facilita el manejo de un gran volumen de información que se genera en el proceso de identificación, formulación, evaluación, programación, ejecución, seguimiento y operación de los proyectos y estudios básicos de inversión pública. Estandariza toda esta información para facilitar el proceso de toma de decisiones sobre asignación de recursos. El Banco de Proyectos está al servicio de todas las entidades integrantes y participantes en el SNIP y las autoridades del Estado.

El Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversiones Públi-

cas, es un sistema en desarrollo permanente, y se ha venido modernizando para aprovechar las nuevas tecnologías, y mantener su facilidad de uso y manejo de la información de proyectos de inversión pública, ejecutados por las instituciones del gobierno de Nicaragua. El sistema funciona actualmente en ambiente *Windows* con base de datos *Microsoft Jet Engine*. Se prevé una próxima migración de la base de datos central a un motor de mayor potencia para el manejo de la información en la UIP.

La implementación de nuevos requerimientos en el *software* del Banco de Proyectos está bajo control de la UIP, contando con el código fuente y el diseño del sistema para tal fin. La UIP cuenta con personal de línea en el área de informática y además, se realizan contrataciones temporales en los casos que es requerido. Existen actualmente alrededor de un centenar de instalaciones del Banco de Proyectos en diferentes entidades gubernamentales, entre instituciones inversionistas, globalistas, unidades ejecutoras de proyectos y delegaciones de gobierno departamentales.

En el marco de esta modernización tecnológica del Banco de Proyectos, se está concluyendo el proceso de establecimiento de un sitio *Web* del SNIP, en el cual se podrá contar con información actualizada del Banco de Proyectos por Internet, de manera rápida y

ágil, así como también otra información de interés en materia de inversión pública. El sitio estará concluido a finales de octubre del 2001. Sin embargo, se prevé la integración de algunos módulos nuevos (indicadores) en esta versión *Web*, los cuales aún están pendientes de ser totalmente conceptualizados y deberán retomarse en el 2002.

Principales características

El Banco de Proyectos es una herramienta de apoyo al SNIP que se ha consolidado hasta la fecha como un sistema de ingreso, consulta, actualización y administración de los proyectos de inversión pública. El sistema permite la consulta y registro de información de los proyectos por pantalla y la generación de una gama muy amplia de reportes. Permite a los usuarios encargados del área de Inversiones Públicas de una institución, hacer el ingreso de la ficha del proyecto, realizar de forma automatizada sus programaciones anuales y llevar un seguimiento de la ejecución de estos proyectos.

Usuarios del sistema

El Banco de Proyectos es un sistema de información utilizado a

nivel de las diferentes instituciones del Gobierno de la República, tanto sectoriales como globalistas. La información registrada para cada uno de los proyectos es alimentada directamente por las instituciones ejecutoras de dichos proyectos, las cuales cuentan con instalaciones locales del *software* del Banco de Proyectos.

La Unidad de Inversiones Públicas, UIP, centraliza la información de todos los Bancos de Proyectos de cada una de las instituciones en la base de datos central del Banco de Proyectos, SNIP, que opera en la red local (*Windows NT*) de la UIP. El mismo es instalado en otras entidades gubernamentales incluyendo las Secretarías Departamentales de Gobierno, el BCN, MHCP, Vicepresidencia, Contraloría, Asamblea Nacional, MARENA, Secretaría de Cooperación Externa, etc.; como se observa en la Figura 1.

El Banco de Proyectos cuenta con una serie de opciones en su pantalla principal que permiten seleccionar un conjunto de proyectos de acuerdo a toda una gama de criterios, además de opciones de importación y exportación de información que son las que se utilizan para compartir y actualizar información entre diferentes bancos de proyectos. La Figura 2 ilustra la pantalla principal del sistema.

FIGURA 1

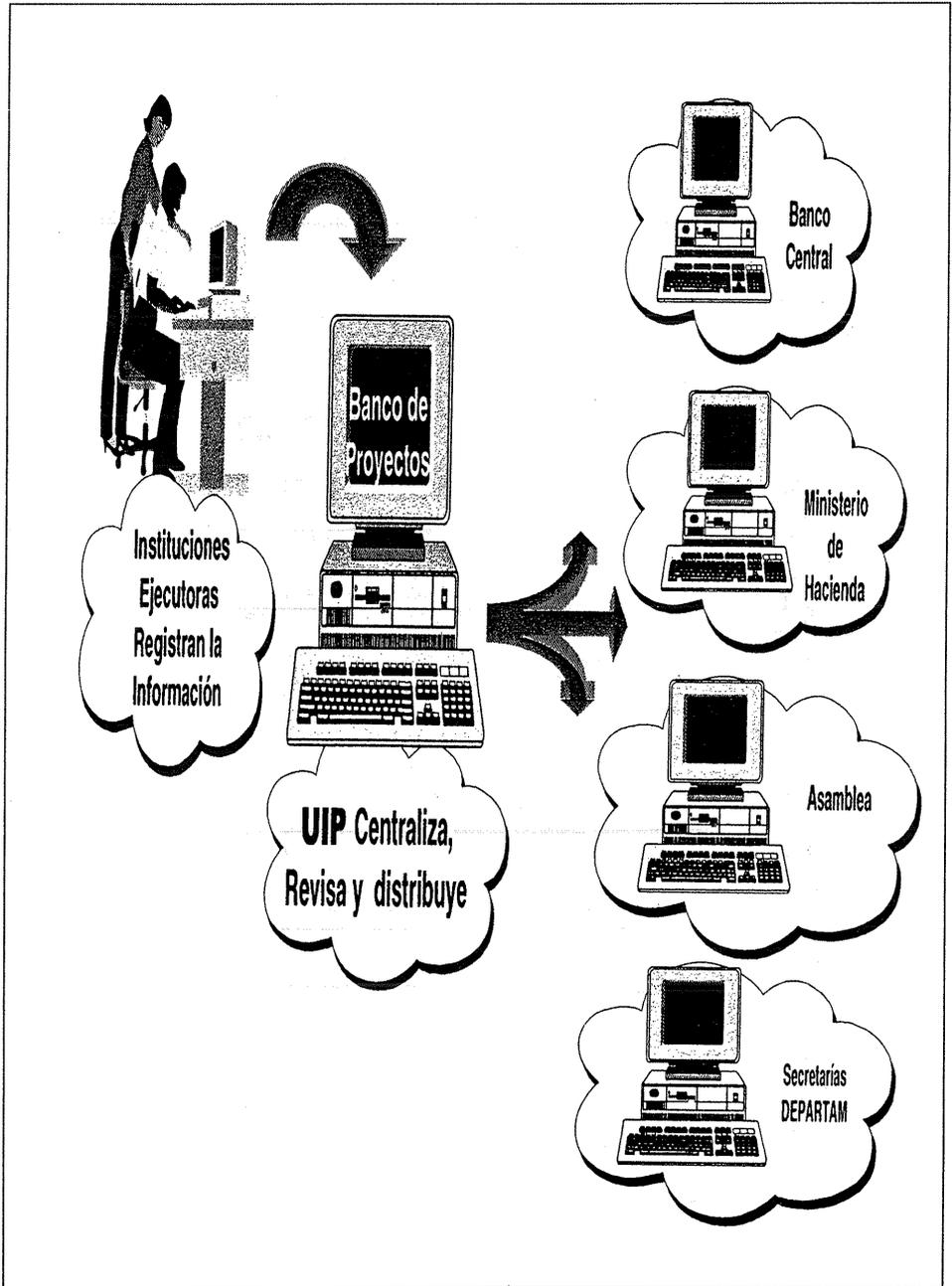


FIGURA 2

Sistema Nacional de Inversiones Públicas - Versión 4.3.5 - [Inicio de proyectos]

Archivo Ver Reportes Administración Ayuda

Cólas: Datos Instrukcionales - Área de Trabajo

Todos Programas Institución Fuente Ubicación Destino Ver Filtro Activo Otros

Proyectos (360 proyectos seleccionados)

Código	Institución	Inicio	Termino	Estado
1020001	ENACAL	01-01-1999	21-12-2003	En ejecución
1021003	ENACAL	22-11-1999	31-12-2004	En ejecución
1077019	INETER	01-01-2003	31-12-2004	No iniciado
1025008	ENACAL			
1030000	ENACAL			
1020002	ENACAL			
1020004	ENACAL			
2270001	MIFAM	02-01-1997	29-12-2004	En ejecución
2071003	INATEC	01-01-2001	31-12-2004	No iniciado
2070024	INATEC	01-02-1999	01-09-2004	En ejecución
1037015	ENTRESA	01-05-2001	01-12-2002	En ejecución
1021012	ENACAL	04-01-2001	20-03-2002	En ejecución
1015089	INTI	12-04-1999	31-12-2002	En ejecución
2411001	INTECNA	01-01-2002	31-12-2002	No iniciado
2075001	INATEC	02-02-1999	31-12-2004	En ejecución
4201035	DGPN	03-03-2007	31-12-2007	No iniciado
4241035	IRIAS	01-01-2002	31-12-2002	No iniciado
2070035	INATEC	04-02-2002	29-12-2002	No iniciado
3147040	MAGFOR	01-01-2002	01-12-2006	No iniciado
3177020	MIFEC	02-11-2001	02-07-2004	No iniciado
4377004	FGU	01-11-1999	31-12-2004	En ejecución
3177029	MIFEC	01-01-2002	01-12-2004	No iniciado
2201009	INIFOM	01-05-2001	01-09-2004	No iniciado
2063091	MNSA	01-01-2000	31-12-2002	En ejecución
3242004	MAGFOR	01-04-1992	31-12-2003	Indefinido
3140029	MAGFOR	01-01-1999	01-12-2003	En ejecución
3175001	MIFEC	01-04-2000	31-12-2003	En ejecución
2067093	MNSA	05-01-2002	04-01-2005	No iniciado
2377042	MIFAM	01-01-2002	01-01-2005	No iniciado
3147005	MAGFOR	01-09-1999	01-08-2002	En ejecución
2067097	MNSA	01-01-1999	01-01-2004	En ejecución
2101101	MECD	08-03-1999	09-05-2003	En ejecución
2065012	INIFOM	01-01-1999	31-12-2005	En ejecución
2071009	INATEC	01-01-1997	31-12-2004	En ejecución
2071013	INATEC	03-03-1999	31-12-2004	En ejecución
2071011	INATEC	01-01-2000	29-12-2004	En ejecución
2071010	INATEC	02-03-2000	20-12-2001	En ejecución
2071005	INATEC	01-10-1996	28-12-2004	En ejecución
2071007	INATEC	01-01-1996	31-12-2002	En ejecución
2101115	MECD	01-06-2002	01-12-2002	No iniciado
2077035	INATEC	01-08-2001	01-12-2002	En ejecución
1077043	INETER	01-01-2000	33-12-2002	En ejecución
1077043	INETER	24-02-2001	31-12-2003	En ejecución
1077021	INETER	01-01-2001	31-01-2002	En ejecución
4200045	MIGOR	01-03-1997	01-03-2007	En ejecución
2060053	MNSA	01-01-1991	01-12-2005	En ejecución
2270000	MIFAM	01-01-1999	30-12-2004	En ejecución
2011114	MIFEC	02-04-1998	11-11-2004	En ejecución

La barra de herramientas

Menú de filtros

El explorador de proyectos

La barra de estado

12/06/01 10:25 AM Banco Local H:50MB

Información que se maneja

El Banco de Proyectos maneja amplia información acerca de los proyectos de inversión pública. Los tópicos de información que se almacenan en el sistema se mencionan a continuación.

Información general

La ficha única de cada proyecto contiene una serie de datos básicos:

- Nombre del proyecto.
- Código SNIP.
- Fecha de inicio y finalización.
- Institución ejecutora.
- Sector de destino económico.
- Costo total (C\$).
- Objetivos.

- Descripción y aspectos operativos.
- Beneficios.
- Justificación.
- Responsables.
- Etapas.
- Costo total (US\$).
- Otros datos para uso de la DGIP.
- Documentos asociados.
- Logros y problemática en la ejecución.
- Impacto ambiental.
- Situación del proyecto. Ver Figura 3.

Impacto ambiental

Los proyectos de inversión deberán cumplir con los requerimientos de la legislación ambiental vigente, clasificando el nivel de impacto ambiental. Ver Figura 4.

FIGURA 3

Objetivos								Descripción		Justificación		Beneficios		Responsables		Etapas		Situación		Impacto ambiental		DGIP	
Objetivos de Desarrollo																							
<p>El programa tiene la finalidad de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores de las zonas rurales de Nicaragua, mediante la construcción de sistemas de agua y letrinas, incrementando las oportunidades de participación de la población en el proceso de desarrollo sostenible.</p>																							
Objetivos Específicos																							
<p>Aumentar la capacidad de suministro de Agua Potable y letrinas, contando con la participación de las comunidades beneficiadas, organizadas para que asuman la operación y mantenimiento de los sistemas construidos, garantizando así la sostenibilidad. Impulsar la adopción de medidas para proteger acuíferos y fuentes utilizadas por los proyectos. Contribuir a aumentar el nivel de educación sanitaria en las comunidades beneficiadas. Apoyar al ENACAL en el desarrollo de sus funciones principales como ente rector del sector en particular a la Dirección de Acueductos Rurales en aspectos organizativos, planificación, sistema de información, formulación de estudios, políticas y estrategias para la atención de zonas rurales. Apoyar a la difusión de tecnología apropiada, específicamente a la transferencia de la tecnología de bombas de mecate desarrollada exitosamente por el país.</p>																							
Salvar		Indicadores				Costos por Rubros				Programas				Cifras				Salir					
		Fuentes		Ubicaciones		Metas		Empleo		Clasificadores				Documentos									

Fecha general de proyectos			
Nombre: A.P. RURAL REGIONES I,II y CENTRAL (VII, VIII, IX y X FASE,)			
Código: 1020001	Estado del Proyecto: En ejecución		Está en la demanda? <input checked="" type="checkbox"/>
Fechas de inicio y fin del proyecto		Costo total del proyecto	
Fecha de Inicio: 01/01/1999	Fecha real de Inicio: 01/01/1999	En Córdobas:	C\$ 48,708,262.80
Fecha de Finalización: 21/12/2001	Fecha real de Finalización: 21/12/2003	En Dólares:	\$ 3,718,188.00
Institución:	EMPRESA NIC. DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS \ Disepi		
Sector Económico:	AGUA, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO \ AGUA Y SANEAMIENTO RURAL		

FIGURA 4

Objetivos	Descripción	Beneficios	Responsables	Indicadores	Etapas	Situación	Impacto ambiental	Otros datos
<input type="button" value="Agregar"/> <input type="button" value="Editar"/> <input type="button" value="Borrar"/>								
Nº	Descripción del Impacto	Clasificación	Magnitud	Tipo				
1	construcción de sist. de A.S y A.P	Positivo	Alto	En todo el ambiente				
Ver Observaciones								

Responsables del proyecto

En esta sección se registran los nombres de las unidades y personas responsables del proyecto, en su fase de formulación, de ejecu-

ción y de seguimiento y control. En cada caso, registra el nombre del funcionario responsable, la unidad que asumirá cada función y las respectivas direcciones, teléfonos, fax y e-mail. Véase Figura 5.

FIGURA 5

Objetivos	Descripción	Justificación	Beneficios	Responsables	Etapas	Situación	Impacto ambiental	DGIP
Unidad ejecutora								
Nombre Unidad:		MINSA/MECD Y ALCALDIAS MUNICIPALES			Teléfono:		289-4473	
Dirección:		COMPLEJO CENTRO CIVICO, MANAGUA COMPL.NAC.DE SALUD MANAGUA			Fax:			
Nombre	Tipo de Responsable		Cargo	Dirección				
MINISTERIO DE SALUD/EDUCACION	Coordinador Nacional		Coordinador Proyecto	COMPLEJO CEN				
MINISTERIO DE SALUD Y EDUCACION	Responsable de Unidad Ejecutora		Responsable Unidad	COMPLEJO CEN				
<input type="button" value="Agregar"/> <input type="button" value="Borrar"/>								

En esta pantalla se registra información de resumen por año sobre los principales logros, las causas que generan incumplimiento en la ejecución del proyecto (problemática) y cualquier otro comentario que se considere relevante acerca de la ejecución del proyecto.

El sistema además, almacena información de la generación de empleo de los proyectos registrados. Es posible programar los estimados de generación de empleo en los años del proyecto y luego dar seguimiento a los mismos.

FIGURA 6

Objetivos	Descripción	Beneficios	Responsables	Indicadores	Etapas	Situación	Impacto ambiental	Otros datos
Año	1999	% de avance anual	100.59	% avance acumulado	33.53	Agregar nuevo año		
Logros								
En términos Globales, la meta física programada en el periodo Enero-Diciembre se cumplió en un 100.59%.								
De manera particular la ejecución de obras se puede resumir de la siguiente manera:								
Problemática								
Las fuertes lluvias que se precipitaron, dificultaron grandemente el acceso a las comunidades por el deterioro de los caminos y la crecida de los ríos.								
Se descartaron 19 PEM por la dureza del terreno y la profundidad del agua.								
Comentarios generales								
El paso del huracán Mitch a finales del año 1998, dejó grandes secuelas en la población rural, lo cual dificultó de manera indirecta el desarrollo social de las comunidades. Es así que aún no se han reconstruido los puentes que fueron destruidos, dificultando el acceso.								

Datos financieros

Se registra información de las fuentes que financian los proyectos de inversión pública. Se almacena además de la fuente de financiamiento, la modalidad del mismo (que puede ser préstamo o donación y en algunos casos no aplica. (Por ejemplo recursos propios), el estado del financiamiento y los montos en córdobas y dólares. Ver Figura 7.

Es posible programar anualmente la utilización de los fondos para cada una de las fuentes de financiamiento, tanto la totalidad de la fuente como con un desglose en renglones presupuestarios.

Además, es posible realizar la programación de la ejecución y dar seguimiento de la programación, tanto por fuente de financiamiento como por renglón presupuestario (detallado para cada fuente). Ver Figura 8.

FIGURA 7

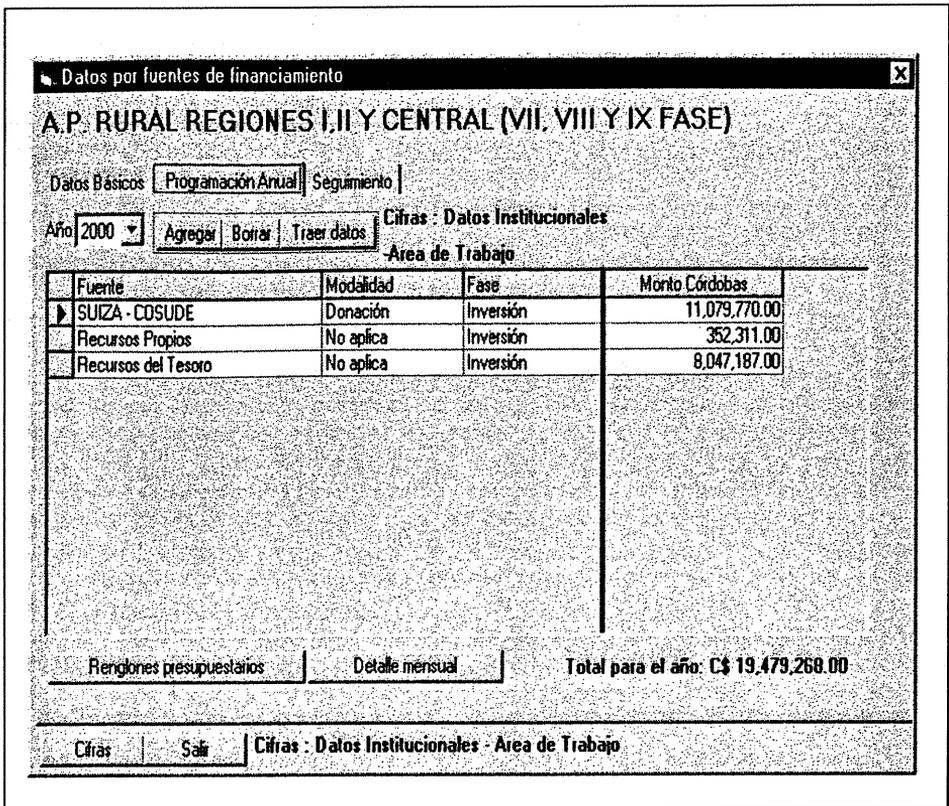


FIGURA 8

CORREDOR BIOLÓGICO DEL ATLANTICO							
Recursos del Tesoro 2001: C\$ 1,761,000.00							
Totales	1,761,000.00	100.00	1,761,000.00	100.00	0.00	0.00	
Renglones presupuestarios		Monto	%	Monto Nacional	% rec.	Monto importado	% im
▶ Sueldos cargos permanentes	458,100.00	26.01	458,100.00	100.00	0.00	0.00	
Décimo tercer mes	40,985.00	2.33	40,985.00	100.00	0.00	0.00	
Aporte patronal	71,748.00	4.07	71,748.00	100.00	0.00	0.00	
Compensación por antigüedad	20,220.00	1.15	20,220.00	100.00	0.00	0.00	
Beneficios sociales al trabajador	17,578.00	1.00	17,578.00	100.00	0.00	0.00	
Teléfonos, Telex y Teletax nacionales	60,000.00	3.41	60,000.00	100.00	0.00	0.00	
Agua y alcantarillado	12,000.00	0.68	12,000.00	100.00	0.00	0.00	
Energía Eléctrica	48,000.00	2.73	48,000.00	100.00	0.00	0.00	
Correos y telégrafos	6,000.00	0.34	6,000.00	100.00	0.00	0.00	
Manten. y repar. de medios de transporte l	20,000.00	1.14	20,000.00	100.00	0.00	0.00	
Mantenimiento y reparación de maquinaria	16,000.00	0.91	16,000.00	100.00	0.00	0.00	

Costos por rubros

En esta sección se registran los montos globales y anuales por

rubros específicos del proyecto, los cuales pueden ser indicados o definidos según las particularidades de cada proyecto; como lo ilustra la Figura 9.

FIGURA 9

Rubros de Costos del Proyecto	
Proyecto: A.P. RURAL REGIONES I,II y CENTRAL (VII, VIII y IX FASE)	
Rubros Generales Programación Seguimiento	
Descripción del Rubro	Monto Global (C\$)
MATERIA PRIMA	40,000,000.00
COSTOS DE FABRICACIÓN	20,000,000.00
COSTOS DE ALMACENAMIENTO	5,000,000.00
COSTOS DE DISTRIBUCIÓN	12,000,000.00
SUPERVISIÓN	8,000,000.00
GASTOS ADMINISTRATIVOS	10,000,000.00
*	

Cada institución identifica los rubros apropiados a su proyecto (en general, la programación del proyecto en el convenio ya identifica estos rubros), los que registrarán tanto para la programación global como para el seguimiento de la ejecución.

Indicadores

En esta sección de la ficha se registra una selección de indica-

dores de resultados clasificados por destino económico según el tipo de proyecto de que se trate, a fin de obtener una estimación de los beneficios que generará el proyecto. Se trata de indicadores de resultado debidamente estandarizados, cuya agregación permitirá cuantificar el impacto del Programa de Inversión Pública sobre las metas y prioridades. Lo anterior lo podemos ver ilustrado en las Figuras 10 y 11.

FIGURA 10

The screenshot shows a window titled "Agregar Tipo de Proyecto" with the following fields and options:

- Sector:** EDUCACION
- Año:** 2002
- SubSector:**
 - FUNCIONES INSTITUCIONALES
 - EDUCACION PRE-ESCOLAR
 - EDUCACION PRIMARIA** (highlighted)
 - EDUCACION SECUNDARIA
 - EDUCACION TECNICA
 - FORMACION DOCENTE
 - EDUCACION DE ADULTOS
 - EDUCACION SUPERIOR
 - CAPACITACION TECNICA
 - EDUCACION ESPECIAL
- Tipo de Proyecto:**
 - Dotación de Mobiliario
 - Construcción de Escuelas** (highlighted)
 - Rehabilitación de Escuelas
 - Ampliación de Escuelas
 - Reemplazo de Escuelas
 - Construcción de Servicios Higiénicos
 - Rehabilitación de Servicios Higiénicos
 - Construcción de Viviendas para Maestros
 - Entrega de Materiales de Construcción
 - Instalación de Huestos Escolares
 - Construcción de instalaciones Deportivas

Buttons: Agregar, Cancelar

FIGURA 11

Indicadores del Proyecto							
Proyecto:	PROYECTO DE EDUCACION BASICA, APRENDE- APL						
Sector:	EDUCACION						
SubSector:	EDUCACION PRIMARIA						
Tipo de proyecto:	Construcción de Escuelas						Año: 2001
Concepto	Ubicación	Costo	TIPO DE ESCUELA PRIMARIA	N° de Escuelas (CAU)	Superficie (m²)	N° de Aulas (CAU)	N° de Alumno Beneficiarios
TOTALES		1,000,000.00		1.00	1,000.00	10.00	2,000
Escuela Rigoberto López Pérez	BOACD - Santa Lucía	1,000,000.00	Multigrado	1.00	1,000.00	10.00	200
*							

Vinculación con otros sistemas de la gestión pública

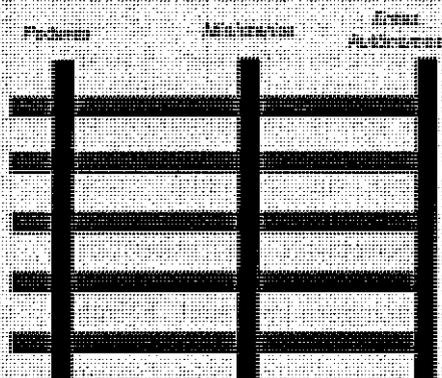
Para apoyar las operaciones de producción de bienes y servicios, el Estado se organiza institucionalmente y en forma programática, y a través de lo que se denominan sistemas verticales, que reflejan la función de producción de cada uno de los servicios destinados a atender las necesidades de la población, en materia de educación, salud, seguridad, justicia, entre otros, así como

para cumplir las funciones de regulación de la actuación de los agentes económicos.

Asimismo, el Estado cuenta con una estructura organizacional y con un conjunto de sistemas, llamados horizontales, que conforman la administración gubernamental y que cruzan a toda la organización gubernamental ya que su operación permite la marcha de las organizaciones y que están destinados a facilitar el cumplimiento de las funciones de producción.

Sistemas verticales y horizontales en la gestión pública

- Sistema de Administración Financiera
- Programación y Sistema de Ingresos
- Sistema de Administración Tributaria y Aduanera
- Sistema de Inversión Pública
- Sistema de Contratación de Bienes



Siendo el SNIP, un sistema horizontal que cruza toda la estructura organizacional del Estado, debe coordinar e interrelacionarse con otros sistemas horizontales, para complementarse en y durante el desarrollo de las funciones de producción de bienes y de servicios estatales.

El SNIP tiene estrecha relación entre otros con los siguientes sistemas:

- Programación Financiera.
- Presupuesto.
- Manejo de la Deuda Externa.
- Cooperación Externa.

- Contraloría.
- Sistema Integrado de Gestión Financiera y Control y Auditoría Gubernamental, SIGFA.
- Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Ordenamiento Territorial.

Sistema de Programación Financiera

El Banco Central de Nicaragua es responsable de la formulación de la programación financiera anual del país. Esta programación establece varias metas y limitantes

macroeconómicas tales como, el crecimiento en crédito interno a la economía y el sector público. Esto afecta la cantidad de financiamiento interno disponible para el presupuesto en general, y la inversión pública en particular. A su vez, la programación financiera es influida por la disponibilidad proyectada de recursos externos. El Programa de Inversión Pública Anual proporcionará a las autoridades monetarias la información sobre los desembolsos externos esperados para inversión. El Banco Central de Nicaragua indicará los límites en cuanto al endeudamiento interno y otros parámetros macrofinancieros necesarios, para la elaboración del Programa de Inversiones Públicas Anual y Multianual.

Sistema de Presupuesto

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es responsable de la preparación del Presupuesto General de la República, detallando la cantidad de recursos disponibles para financiar los gastos recurrentes y gastos de capital e inversión en recursos humanos sobre las bases de estimaciones de ingresos corrientes y de capital, y desembolsos de crédito interno y externo. Durante el proceso de preparación del presupuesto, el MHCP en cooperación con el BCN y la Secretaría Técnica de la Presidencia, a través del SNIP, determinarán la cantidad disponible de recursos internos

para financiar el Programa de Inversión Pública Anual.

La UIP y la Dirección General de Presupuesto del MHCP (DGP), cooperarán estrechamente para desarrollar el Subsistema de Seguimiento, para asegurarse que los proyectos son financiados de manera oportuna y alcanzan sus metas físicas y financieras de ejecución.

En la primera semana del mes de junio de cada año, la Dirección General de Presupuesto del MHCP, deberá remitir a la UIP, las cifras indicativas de los techos destinados a las inversiones públicas del año presupuestario; así como la información sobre los desembolsos hechos a los proyectos incluidos en el Programa de Inversión Pública Anual.

Sistema de Manejo de la Deuda Externa

Es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, en cooperación con el BCN y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Secretaría de Cooperación Externa, ayuda a definir la política de la deuda externa y lleva control del endeudamiento externo del país. Dado que la inversión pública es financiada en su mayoría por recursos externos, se establece un estrecho enlace entre este sistema y los subsistemas de

programación y seguimiento del SNIP. El modelo macroeconómico del SNIP establece esta relación.

Sistema de la Cooperación Externa

Está bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Secretaría de Cooperación Externa, maneja la asistencia técnica recibida por parte de los donantes. Este apoyo debe estar estrechamente enlazado a la implementación de Proyectos de Inversión Pública y la elaboración de Estudios Básicos. La cooperación técnica es un instrumento clave para ayudar a mejorar la capacidad absorbente del país, la asignación y uso de recursos públicos.

Sistema de Contraloría

Está bajo la responsabilidad de la Contraloría, consiste en un Sistema de Control de la Administración Pública y Fiscalización de los Bienes y Recursos del Estado, que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales, la gestión del Presupuesto General de la República, el control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas y privadas con participación de capital público. Las instituciones integrantes del

SNIP, están en el deber de colaborar cristalinamente en todas las actividades requeridas dentro de la competencia de la Contraloría General de la República.

Sistema Integrado de Gestión Financiera, Control y Auditoría, SIGFA

Los subsistemas del SNIP estarán directamente relacionados con importantes componentes del SIGFA, tales como: la programación de la operación del sector público, presupuesto, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público, contabilidad pública, y auditoría. El SNIP trabajará estrechamente con el SIGFA para asegurarse que los dos sistemas sean desarrollados de manera coordinada y compatible.

Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Está bajo la responsabilidad de MARENA en coordinación con la UIP en relación al SNIP, por medio de un conjunto ordenado de disposiciones legales, normas, marco institucional, metodologías, procedimientos y actividades interrelacionadas y coordinadas, para alcanzar la máxima armonía posible entre los proyectos de inversión pública con el medio ambiente.

CONSIDERACIONES FINALES

Fortaleza

El SNIP se ha fortalecido con las instituciones que se han creado para preparar y llevar a cabo el PIP, particularmente la UIP, el personal de la misma, en los ministerios y otras instituciones que han adquirido una buena comprensión del funcionamiento del SNIP, y su importancia para el logro de las metas económicas y sociales del país, las metodologías y procedimientos que se han desarrollado para el SNIP, para asegurar que los mejores proyectos y programas de inversión pública sean seleccionados, el Banco de Proyectos que proporciona un marco capaz de otorgar información extensa sobre los proyectos para apoyar la toma de decisiones que se hacen en la inversión pública, la fuerte cultura de entrenamiento, la relación de trabajo estrecha entre el SNIP y MHCP en la preparación del PIP anual para su inclusión en el presupuesto anual.

Debilidades

Las principales debilidades del SNIP son: la falta de cobertura de cantidades importantes de pro-

yectos financiados externamente; la implementación de los mecanismos para coordinar la ayuda externa que es la fuerza motriz detrás de los proyectos de la inversión pública; el fracaso de muchas instituciones públicas en proporcionar la información requerida sobre los proyectos en una forma oportuna; la falta de énfasis en el PIP a plazo medio, y el enfoque casi exclusivo en tomar decisiones sobre el gasto anual; la falta de estrategias sectoriales para la inversión pública, (salvo para carreteras, agua y saneamiento); el hecho de que no tome plenamente en cuenta las implicaciones de las inversiones públicas para los gastos operativos y de mantenimiento continuos; la falta de recursos asignados a la UIP para análisis, evaluaciones y capacitación.

Oportunidades y desafíos

Quizás, por primera vez, la Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, ERCERP, provee en gran parte una estrategia global para el SNIP. El hecho que se ha diseñado en cooperación con instituciones financieras internacionales y donantes, debe darle una legitimidad y respaldo que creará la oportunidad para que el SNIP coordine la ayuda internacional, la cual siempre ha sido la fuerza principal del PIP y asegurar que se usa de la mejor manera para

promover las metas de desarrollo económico y social del país. Las instituciones financieras internacionales y los donantes también deben apoyar el SNIP en los análisis y la evaluación de los proyectos y programas bajo el ERCERP, tanto proporcionando apoyo financiero como insistiendo en el buen análisis. Esto dará la oportunidad de mejorar la calidad de análisis y la evaluación de los proyectos y programas. Además, el hecho que el ERCERP se ha desarrollado a través de un proceso amplio de consultas dirigido por el CONPES, debe darle al PIP una legitimidad doméstica mayor, que proporciona la oportunidad de asegurar el apoyo más amplio del público por la formulación e implementación del PIP.

El primer desafío será el de coordinar exitosamente el proceso de la planificación de inversión pública, y colocar toda la inversión del sector público en el SNIP, asegurando que las inversiones fuertes planeadas de acuerdo con la ERCERP estén sujetas a todas las disciplinas del SNIP. Una vez que se realice esto, el próximo desafío será asegurar que los proyectos y programas incluidos en la ERCERP son los mejores y contribuirán más a lograr sus metas y objetivos. Responder a este desafío involucrará el definir claramente las tareas de todos los participantes en el proceso del SNIP; coordinar exitosamente el proceso, aplicar y refinar todas las herramientas y procedimientos que se han desarrollado de acuerdo con el SNIP

El proceso de inversión pública

Delegación de Costa Rica**

en Costa Rica*

ANALIZA BREVEMENTE EL ESTADO ACTUAL Y EL PROCESO EN QUE SE ENCUENTRA LA INVERSIÓN PÚBLICA, REVISANDO DESDE SU INICIO EL PROGRESO DE SU INCIPIENTE MODELO, ASÍ COMO DE LAS REFORMAS PLANTEADAS PARA LOS PERÍODOS POSTERIORES.

Introducción

Con el objetivo de presentar y discutir aspectos conceptuales, metodológicos, legales y relaciones de coordinación entre el Sistema de Inversión Pública y los diferentes subsistemas que componen la

administración pública costarricense, se ha desarrollado una breve reseña de la situación del país, tanto de los primeros años de progreso del incipiente modelo de inversión pública, como de las reformas planteadas para los próximos periodos.

De esta forma, se pretende demostrar cómo ha venido siendo la participación y el impulso dado por las diferentes entidades que intervienen directa o indirectamente en el entorno financiero del país, y que a su vez, ha venido a generar el efecto necesario para que se implementen las variaciones requeridas, tanto en el Sistema de Inversión Pública como en la administración financiera del país, y los procesos de presupuestación.

Así en este documento, se establecen varios apartados los cuales

* Documento presentado en el Seminario Internacional Sistema de Inversión Pública del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001", realizado del 16 al 23 de octubre del 2001, en Guatemala y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Integrantes: Adelita Abarca Ortega del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN; Ana Esther Farah Matarrita y Ólger Bogantes Calvo, del Ministerio de Hacienda.

detallan las circunstancias más importantes presentadas en Costa Rica.

En primera instancia, se incorpora la información relacionada con la organización de la administración pública, señalando cuáles son las entidades que la conforman, así como las funciones que por ley, deben implementar cada una de éstas en el proceso indicado.

Seguidamente, se describe el marco regulatorio que da sustento al sistema de inversión pública, el proceso desarrollado detallando el avance que se ha alcanzado, y las diferentes transformaciones que se han venido manifestando, de acuerdo con las necesidades económicas y políticas del entorno; y el fomento de la introducción de nuevas variables en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de inversión pública.

Asimismo, se incluye un breve análisis del estado de la inversión pública ejecutada, dando una visión parcial de la situación actual del país, presentando información por categoría y sector de actividad económica. Con el fin de conocer las relaciones con otros subsistemas de la administración pública, se mencionan las existentes.

Posteriormente, se presenta el sistema del desarrollo de la administración financiera y los enunciados considerados en la nueva Ley N° 8131. Por último, se describen algunas consideraciones finales, las

que pretenden crear conciencia sobre la necesidad de que se establezca una serie de mecanismos que permitan mejorar e incentivar la inversión pública, así como la de incrementar la participación que deberán tener otras entidades y organismos en la búsqueda por enriquecer el proceso implementado en el país, con las experiencias de otros países que han avanzado en materia de inversión pública.

Organización de la administración pública costarricense

De conformidad con la Constitución Política de Costa Rica, el Gobierno de la República lo ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; ninguno de éstos pueden delegar el ejercicio de funciones que le son propias; el Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los poderes del Estado, que tiene a su cargo en forma exclusiva y también independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, y que por la naturaleza de sus funciones se constituye en un cuarto poder.

De acuerdo con la organización de la administración pública, el Poder Ejecutivo está conformado por los ministerios, empresas públicas financieras y no financieras, instituciones públicas de servicio y los gobiernos locales.

Las empresas públicas financieras son aquellas entidades que se dedican a incurrir en pasivos financieros, y a adquirir pasivos en el mercado. La principal función de estas entidades es servir de intermediarias en la movilización y distribución del ahorro de la comunidad, creando activos financieros para ésta y aceptando depósitos a plazo y a la vista.

Las no financieras forman parte del sector público, pueden ser propiedad mayoritaria del gobierno o de otras empresas públicas no financieras o financieras del gobierno. Se dedican a la producción y comercialización de bienes, y algunas se organizan en forma de sociedades anónimas, y se agrupan en empresas que desarrollan actividades de los sectores de energía, transporte y comunicaciones y se enfrentan a problemas de producción, costo y financiamiento.

Las instituciones públicas de servicio, son organismos descentralizados que actúan bajo la autoridad del Gobierno Central con cierto grado de independencia en cuanto a su condición jurídica, y responsabilidades en el cumplimiento de funciones gubernamentales y especializadas en campos como salud, educación y bienestar social. Estas entidades funcionan con presupuesto independiente, y pueden financiarse con ingresos provenientes de sus propios impuestos, derechos administrativos o con transferencias del Gobierno Central.

Los gobiernos locales son las unidades de gobierno que ejercen competencia independiente. En Costa Rica las municipalidades se dedican a la prestación de servicios básicos y cobro de impuesto territorial. Actualmente en el país existen 81 gobiernos locales.

Para una mejor ilustración, en el apartado de anexos se presenta con más detalle la organización del Estado costarricense.

El proceso de inversión pública

Para abordar el tema de la inversión pública en Costa Rica y conocer su desarrollo y funcionamiento, se presenta un apartado relacionado con el marco regulatorio que da sustento al proceso de la inversión pública, seguidamente se describe el proceso realizado en la materia, el estado de la inversión ejecutada, la relación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, con otros entes reguladores, y por último, un apartado de consideraciones finales, en el cual se retoman los aspectos positivos y algunas limitaciones que se presentan en Costa Rica en materia de inversión pública.

Marco regulatorio

MIDEPLAN, se crea mediante Ley N° 5525 del 2 de mayo de

1974. Se le confiere, entre otras funciones, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como el control de la inversión pública y la autorización de los créditos externos para la ejecución de proyectos.

Específicamente, el Artículo 9 de la Ley N° 5525 indica que a este ministerio le corresponde “velar porque los Programas de Inversión Pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en los Planes Nacionales de Desarrollo. A ese efecto, las entidades públicas citadas deberán obtener el visto bueno de Planificación Nacional y Política Económica antes de someter sus presupuestos a la Contraloría General de la República”.¹

Por otra parte, menciona el Artículo 10 de la misma Ley, que ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo, podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación de MIDEPLAN.

La Ley N° 7010, es otro sustento legal en materia de inversión, la misma, en su Artículo 7, determina que ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posean más del

50% de las acciones, podrá contratar créditos, externos o internos, si no cuenta con la autorización previa del proyecto avalado por el MIDEPLAN, así como con el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria, de conformidad con el Artículo 10 de la Ley.

De acuerdo con la Ley N° 6821, le corresponde a la Autoridad Presupuestaria, formular las directrices de la política presupuestaria del sector público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios; velar por la ejecución de las políticas formuladas, una vez que hayan sido aprobadas por el Presidente de la República, en consulta con el Consejo de Gobierno y controlar la eficacia en la ejecución de los presupuestos de las instituciones del sector público.

La ley anterior, en su Artículo 10, específicamente señala que ninguna institución del sector público, excepto las del sector financiero bancario, podrá negociar préstamos externos sin la autorización previa de la Autoridad Presupuestaria.

Considerando la facultad que le otorga la Ley N° 6821 a la Autoridad Presupuestaria, las directrices generales de política presupuestaria para el 2001, establecen que los ministerios, demás órganos y entidades públicas, podrán solicitar autorización para contratar créditos internos y externos para el

1. Ley de Planificación Nacional y Política Económica. 1974.

financiamiento de proyectos, siempre y cuando:

- La ejecución, pago de intereses y comisiones, estén contemplados dentro de los límites de gasto establecidos para cada entidad y ministerio.
- Se trate de proyectos asociados con prioridades del Gobierno de la República, o sean recursos destinados a la compra de bienes y servicios o realización de obras, en casos de emergencia nacional.
- Cumplan con lo estipulado en los Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de la Política Presupuestaria emitidos, los cuales establecen que toda solicitud de contratación de crédito externo por parte de los ministerios, órganos y entidades públicas, deberá presentarse ante la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria con la aprobación del inicio de negociaciones y del proyecto de MIDEPLAN, con el contrato de préstamo, términos y condiciones financieras del crédito, fundamento legal de la entidad para contratar créditos y dictamen del Banco Central de Costa Rica.

Para fortalecer lo enunciado en cuanto a inversión pública, entre otros, se aprueba una nueva Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos con N° 8131,

donde se modifica el Artículo 9 de la Ley N° 5525, este cambio radica en la eliminación del visto bueno por parte de MIDEPLAN antes de someter los presupuestos a la Contraloría General de la República.

La aprobación de esta última ley, viene a modificar entonces lo que tradicionalmente se venía realizando en acatamiento al Artículo 9 de la Ley N° 5525.

Desarrollo del proceso de inversión pública

Este proceso ha venido transformándose de acuerdo con las necesidades económicas y políticas del entorno, en este sentido se podría hacer una descripción exhaustiva de la experiencia desarrollada por MIDEPLAN en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de inversión pública; sin embargo, para no caer en un documento incansable poco ilustrativo, se aborda el tema de la inversión pública en dos momentos. El primero, relacionado con los esfuerzos realizados desde 1974 hasta 1994, y el otro, a partir del cambio político y organizacional de ese mismo año a la fecha.

Primer momento

La crisis de principio de la década de los ochentas incidió en

forma significativa en la economía nacional, teniendo como consecuencia una disminución en la contratación de créditos externos para la ejecución de programas de inversión pública. Esta situación pone en evidencia la necesidad de una planificación más dinámica para realizar una adecuada asignación de los recursos, y satisfacer las necesidades imperantes de la población.

El dinamismo que se pretendía con esta planificación no obvió la necesidad impostergable de contar con un ordenamiento del proceso de inversión pública y su programación, conduciendo al establecimiento de prioridades, considerando la disponibilidad de recursos y la capacidad de ejecución de las instituciones del sector público.

En este contexto, se empiezan a realizar grandes esfuerzos para sistematizar el proceso de inversión pública, para lo cual se definen las estructuras organizativas que deberían dar funcionalidad a la planificación de la inversión pública. Surge así, la necesidad de crear un mecanismo para contar con información ordenada y sistemática de las inversiones del sector público.

Se dan los primeros pasos para inventariar los proyectos, con el fin de dar seguimiento presupuestario a los mismos y a su ejecución; asimismo, se define como requerimiento que la información sea caracterizada por región, sector, institución y fuente de financiamiento. En este sentido, se esta-

blece coordinación con la Oficina Técnica Mecanizada del Ministerio de Hacienda para que registrara la información mediante tarjetas perforadas.

Con el paso del tiempo y la adquisición de los primeros equipos de cómputo en MIDEPLAN, se absorbe lo realizado por la Oficina Técnica Mecanizada y se empiezan a manejar los datos registrados en hoja electrónica para agilizar el procesamiento de la información, en esta etapa de desarrollo se contratan algunas consultorías para que analicen y realicen recomendaciones a los procesos que estaban encaminados en materia de inversión pública.

Mientras se intentaba gestar un sistema de proyectos de inversión pública, surgían limitaciones para lograr los resultados esperados, pues no existía en las instituciones del sector público, un lenguaje común en materia de proyectos de inversión, además, la falta de capacidad técnica de los funcionarios encargados de remitir la información atentaba contra la objetividad y veracidad de la información suministrada.

En términos generales, no existía cultura en el sector público para el seguimiento y evaluación de los proyectos presentados a aprobación de MIDEPLAN, existían algunas metodologías incipientes para la jerarquización de proyectos, pero no se adaptaban a las necesidades

del entorno en cuanto a la priorización de recursos.

Dado este panorama y los pocos resultados alcanzados en la materia, MIDEPLAN de manera enérgica, empezó a realizar esfuerzos para contar con un verdadero sistema de proyectos de inversión pública.

Se inicia así por los años noventa, un proceso de diagnóstico de las necesidades de generación y sistematización de información tanto de MIDEPLAN, como de las instituciones ejecutoras de los proyectos y otros entes reguladores tales como la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda. Este proceso da pie a la redefinición de los instrumentos que se venían empleando para el registro de los proyectos, se coordina con el Ministerio de Hacienda la información básica a incluirse en los instrumentos, relacionada con los recursos asignados al proyecto, lo ejecutado por año y otro aspecto fundamental, como lo era la programación de los recursos durante la vida del proyecto, lo anterior con el fin de realizar análisis y proyecciones sobre la inversión en el mediano y largo plazo.

Definidos los nuevos instrumentos, se inicia un proceso de capacitación a los funcionarios responsables de remitir la información, con el fin de facilitar la comprensión de la información requerida y con el apoyo político, se establece en los lineamientos de política presupuestaria, que un requisito para la apro-

bación de sus proyectos de inversión, es la incorporación previa de los mismos en el Sistema de Proyectos de MIDEPLAN.

Los esfuerzos realizados dieron resultados positivos, la información sobre los proyectos de inversión remitida por las instituciones, permitió elaborar en 1992, un Programa Nacional de Inversiones, en el contexto económico y social, programando en el mediano y largo plazo la inversión por sector, región, institución y fuente de financiamiento.

El sistema de proyectos desarrollado fue perfeccionándose tecnológicamente hasta lograr trasladarlo a la plataforma de *FoxPro*, sistema que permitía más agilidad en la búsqueda e impresión de la información para realizar los estudios correspondientes. Un aspecto que agilizó mucho este nuevo programa fue la definición de tres prioridades.

Prioridad 1: correspondía a aquellos proyectos en etapa de ejecución, donde la no aprobación de recursos incurría en atrasos en la programación de los mismos con sus consecuentes efectos económicos y sociales.

Prioridad 2: se identificaban los proyectos que contaban con financiamiento pero cuyo inicio de ejecución estaba programado para el año siguiente a la solicitud de incorporación en el sistema de proyectos.

Prioridad 3: se catalogaban los proyectos a nivel de prefactibilidad y que por ende, no contaban con recursos financieros definidos.

El establecimiento de estas prioridades, permitió por algún tiempo establecer una jerarquización de los proyectos de inversión, procurando que los mismos no fueran afectados por los recortes al presupuesto y asegurar de ese modo su ejecución en el tiempo programado.

Segundo momento

Como otros países en desarrollo, la crisis económica caracterizada por un alto déficit fiscal no dejó de evidenciarse en los procesos de inversión pública. Los recortes al presupuesto y la política de disminución en la deuda externa, trajo consigo una disminución en la adquisición de financiamiento externo para la ejecución de importantes proyectos de inversión pública.

En este contexto, surge la necesidad de modificar las estructuras organizativas de las instituciones del sector público, con el fin de contar con estructuras más planas, menos burocráticas, más eficientes, dejando de lado el concepto de pirámide imperante por muchos años. Se inicia entonces en 1994, con el cambio de administración,

un análisis del proceso de inversión que MIDEPLAN había venido desarrollando desde la promulgación de la Ley N° 5525.

Con el análisis realizado de los procesos asumidos, se concluye que el ministerio estaba en una duplicación de funciones con el Ministerio de Hacienda, en tanto que se estaban aprobando, no solamente proyectos de inversión pública, sino también partidas presupuestarias que correspondían a asignaciones de recursos necesarios para la operación normal de la institución.

La aprobación de otras partidas no relacionadas a proyectos de inversión, consumió durante mucho tiempo la atención en un mero trámite, en menoscabo de la labor de análisis, planificación, seguimiento y evaluación de la inversión pública a corto, mediano y largo plazo. Es así como en 1994 con la administración Figueres Olsen, se replantea el concepto de inversión pública que por muchos años se venía implementando, y se dejan de aprobar partidas no relacionadas a proyectos.

El replanteamiento de la labor realizada por el ministerio no fue solo en el tema de inversión pública, fue en la totalidad de su accionar, se crea entonces el Decreto N° 23323-PLAN, donde se establece una nueva estructura organizativa más plana, reconociendo tres áreas sustantivas: Análi-

sis del Desarrollo, Evaluación y Seguimiento, Preinversión y Recursos Externos.

De acuerdo con el decreto mencionado, el área de evaluación y seguimiento estaría conformada por tres unidades organizativas funcionales: Unidad de Inversiones, Unidad de Acciones de Gobierno y Unidad de Eficiencia Administrativa.

En ese mismo año, surge la necesidad de contar con una herramienta para garantizar el uso estratégico y transparente de los recursos, por lo que se empieza a desarrollar un Sistema Nacional de Evaluación, en adelante SINE, el cual sería coordinado por el Área de Evaluación y Seguimiento para el mejoramiento de la gestión pública y promover la cultura de programación y la evaluación por resultados del accionar del sector público.

Con la administración Rodríguez Echeverría en 1998, se plantea mediante Decreto N° 27073-PLAN, un cambio parcial a la estructura organizativa establecida en la administración anterior, dándole un rango de Área a la Unidad de Eficiencia Administrativa, denominándose en adelante Área de Modernización del Estado, con funciones más amplias, y dando énfasis a la reforma de las instituciones del sector público costarricense, para atender las demandas del entorno en cuanto a la calidad de los bienes y servicios brindados a la sociedad.

Con ese cambio parcial el Área de Evaluación y Seguimiento queda reducida a dos unidades: Inversiones y Acciones de Gobierno. Las funciones de las mismas son asumidas en forma conjunta, dándose una fusión práctica de ambas en lo que a la fecha constituye la Unidad Coordinadora del SINE.

Aunado a la disminución de la importancia de las funciones asumidas por la Unidad de Inversiones, se presentaron circunstancias que alentaron esa decisión política, entre ellas están la disminución en el número de funcionarios, el interés político por desarrollar un Sistema Nacional de Evaluación conceptualizando al Proceso de Inversión Pública, como un subsistema fundamental para la toma de decisiones oportunas, otra circunstancia fue la disminución en la ejecución de proyectos de inversión pública, como consecuencia de recortes presupuestarios y la política de disminución de deuda externa.

El interés a partir de 1994 del Área de Evaluación y Seguimiento, ha estado enfocado primordialmente al desarrollo e institucionalización del SINE, como un instrumento gerencial que utiliza el Estado para valorar el accionar del sector público, a través de la rendición de cuentas, y retroalimentar la toma de decisiones para mejorar la gestión pública.

El énfasis en este nuevo modelo de gestión pública tuvo sus efectos

en los esfuerzos realizados por MIDEPLAN en materia de inversión pública. El Sistema de Proyectos diseñado en una plataforma de *FoxPro*, permitía el registro de información y reporte de salidas por prioridad y sector, institución, programación por año y fuente de financiamiento y que además, contenía los requerimientos de información tanto de MIDEPLAN como de las otras instituciones reguladoras, se dejó de actualizar.

A su vez, el requisito mencionado al inicio del documento donde se indica que ningún proyecto de inversión pública, contenido en el presupuesto de ejercicio económico del año siguiente sería aprobado, sin la previa incorporación del mismo al Sistema de Proyectos, se dejó de cumplir.

Aunado a lo anterior, la información contenida en el sistema de proyectos se desactualiza y la función en materia de inversión se reduce al análisis y aprobación de las solicitudes, de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Se debilita el estudio técnico económico y social de los proyectos, y la realización de análisis sobre el comportamiento de la inversión en el corto y mediano plazo que en el primer momento se hacía.

Algunos de los proyectos aprobados por el ministerio, son parte de las acciones estratégicas a las que el SINE, da seguimiento y eva-

luación anual; sin embargo, la gran mayoría de proyectos aprobados no se contemplan en este sistema. El interés por contar con el SINE para rendir cuentas en forma objetiva y transparente, no deja abandonado del todo los esfuerzos realizados en materia de inversión pública, pues el sistema incorpora algunos de los proyectos de carácter estratégico en la evaluación y seguimiento de los compromisos que adquiere el Presidente de la República con los jefes de las instituciones públicas.

Con el fin de rescatar información valiosa de muchos proyectos que no son sujetos de seguimiento y evaluación del SINE, y realizar un análisis sobre la realidad actual de la inversión pública, MIDEPLAN realiza en el 2001 un nuevo esfuerzo y solicita a las instituciones del sector público información sobre el estado de los proyectos que se están ejecutando.

Para sistematizar y ordenar la información solicitada, se elabora un nuevo sistema de información de proyectos desarrollado en *Visual Basic 6.0*, con el administrador de base de Datos *SQL-Server 6.5*, el que permite, en forma ágil el registro de datos, análisis de la información y reporte de salidas con información sobre la inversión presupuestada y la ejecutada, así como la distribución de la inversión ejecutada por sector, cantón y provincia. Es así como el desarrollo y uso de

este sistema de información deja en desuso el sistema diseñado hace algunos años en *FoxPro*.

Estado de la inversión pública ejecutada

Del análisis efectuado para conocer el estado de la inversión pública ejecutada en el primer semestre del 2001 por los funcionarios de MIDEPLAN, se concluye que los proyectos de inversión pública por sus características, se clasifican en cuatro categorías de proyectos: nacionales, interregionales, regionales y cantonales. Considerando esta clasificación, el estudio realizado para el primer semestre presenta la distribución de la inversión pública por categoría de la siguiente forma:

Tipo de Proyecto	Monto (Millones de colones corrientes)
Nacionales	312.40
Interregionales	751.90
Regionales	5.749.50
Cantonales	128.853.67
Total	135.667.47

El análisis realizado también muestra datos relacionados con la distribución de la inversión pública

por sector de actividad, donde se concluye que las instituciones del Sector Recursos Naturales, Energía y Minas representan un 57% del total de la inversión pública ejecutada al primer semestre del 2001.

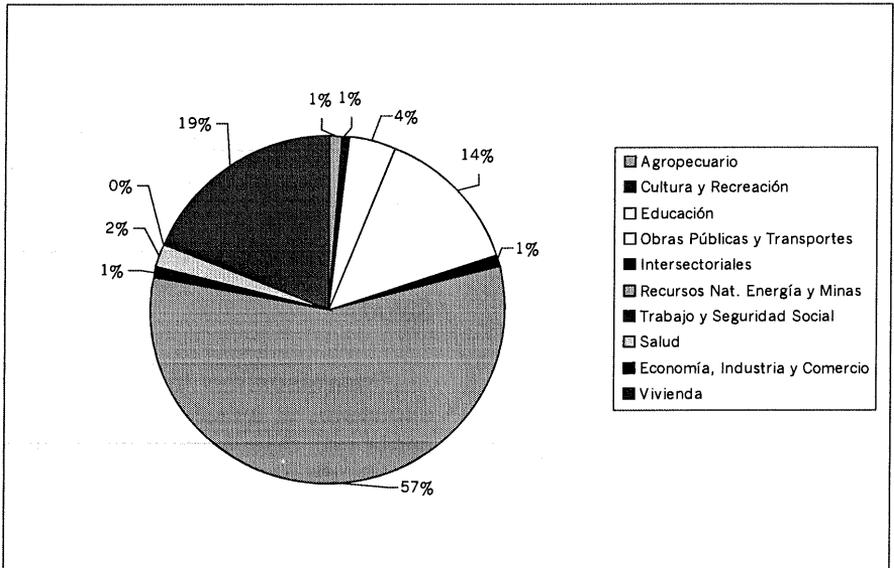
El segundo lugar de representación lo tiene el Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos con un 19%, y el tercer lugar lo tiene el Sector Obras Públicas y Transporte con un 14%. Con participación menor pero no menos importante, se encuentran otros sectores como Educación y Salud.

Para visualizar lo anteriormente expuesto, el estudio realizado presenta una distribución de la participación de cada uno de los sectores en la ejecución de proyectos de inversión pública, tal y como se verá en el Gráfico 1.

Gasto consolidado del sector público en inversión

Le corresponde a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, STAP, el control y seguimiento del gasto público. En ese sentido, de acuerdo con información recopilada para conocer el gasto de capital consolidado del sector público en el 2000, se concluye que el mismo asciende a ₡215.544.0 millones. La informa-

GRÁFICO 1
COSTA RICA
INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA POR SECTOR
DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DEL 2001

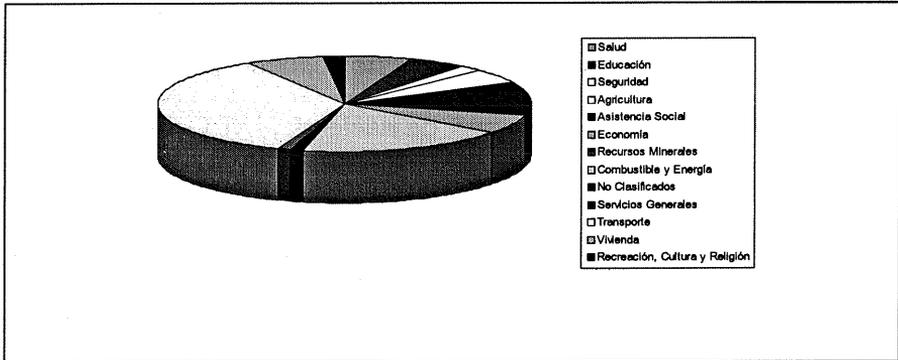


Fuente: Estudio Inversión Pública Cantonal Ejecutada. Primer Semestre 2001.

ción es recopilada por sector según la clasificación funcional, y de ella se observa que los sectores más representativos son: Transporte con 35.6%, Combustible y Energía con 18.2%, le sigue Asistencia Social con 11.4%, Vivienda con 6.7%, Economía con 6.2%, Salud 5.9% y Agricultura 5.0%. La representación del capital consolidado como porcentaje del gasto total para el 2000 en cada uno de los sectores se detalla en el Gráfico 2.

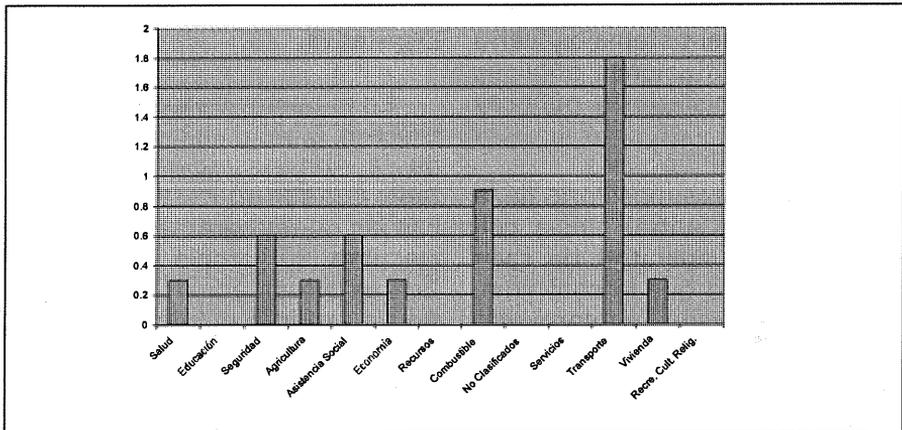
De la información existente, para el cálculo del gasto de capital consolidado como porcentaje del PIB, se concluye que el mismo es de 4.4%, distribuido principalmente en los siguientes sectores: Transportes 1.8%, Combustible y Energía 0.9%, Asistencia Social 0.6%, mientras tanto los sectores de Vivienda, Economía, Agricultura y Salud cuentan con una participación de 0.3% cada uno. Para ilustrar lo anteriormente expuesto, se presenta el Gráfico 3.

GRÁFICO 2
COSTA RICA
GASTO DE CAPITAL CONSOLIDADO
COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL
(PERÍODO 2000)



Fuente: Consolidación de Gasto del Sector Público, 2000. Unidad Análisis y Seguimiento Fiscal, STAP.

GRÁFICO 3
COSTA RICA
GASTO DE CAPITAL CONSOLIDADO COMO PORCENTAJE DEL PIB
(PERÍODO 2000)



Fuente: Idem Gráfico 2.

Para mayor información, en el apartado de anexos se presenta una serie histórica desde 1987 al 2000.

Relación con otros entes reguladores

Relación con el Sistema Presupuestario

El proceso presupuestario en Costa Rica se realiza tanto para la Administración Central como para el Sector Descentralizado.

La Administración Central, está compuesta por el Poder Legislativo y sus órganos auxiliares y adscritos al Poder Ejecutivo y sus carteras ministeriales, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. Por su parte, el Sector Descentralizado lo conforman las empresas públicas no financieras, las financieras, (excepto el sistema bancario nacional), e instituciones públicas (adscritas a ministerios y públicas de servicio).

El proceso presupuestario de la Administración Central, inicia con la planificación operativa de cada órgano y entidad que la conforma, los cuales elaboran el anteproyecto de presupuesto para ser remitido al Ministerio de Hacienda. En éste, la Dirección General de Presupuesto Nacional se constituye en el órgano rector del sistema presupuestario

de la Administración Central, según la Constitución Política; a esta última le corresponde entre otras funciones, elaborar los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, así como sus modificaciones.

Los anteproyectos de presupuesto deben atender los lineamientos dictados por el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, Autoridad Presupuestaria y de otras instancias ligadas al proceso. Estos anteproyectos incluyen los proyectos de inversión que los ministerios pretenden ejecutar en el período presupuestario correspondiente, los cuales deben ser avalados previamente por MIDEPLAN según la Ley N° 5525, antes de ser presentados al Ministerio de Hacienda. Asimismo, los proyectos de inversión que se espera financiar con crédito externo e interno, deben contar con la autorización de la Autoridad Presupuestaria. El Presupuesto de la Administración Central finalmente es aprobado por la Asamblea Legislativa.

En el Sector Descentralizado, el proceso presupuestario difiere del de la Administración Central, en tanto que son las mismas instituciones las que programan, formulan y ejecutan su propio presupuesto. Éste es presentado a la STAP, con el fin de verificar el cumplimiento de las directrices y procedimientos de política presupuestaria y salarial vigentes para el sector público. Simultáneamente a la presentación de los presupuestos a la Secretaría

Técnica, son enviados a la Contraloría General de la República para su aprobación final.

Por su parte, MIDEPLAN realiza un análisis de los proyectos de inversión contenidos en los presupuestos presentados por las instituciones del sector público, cuyo dictamen es remitido a la institución solicitante con copia a la Contraloría General de la República, a la STAP y al Ministerio de Hacienda.

Como resultado de la coordinación entre la Dirección General de Presupuesto Nacional y MIDEPLAN, se ha elaborado un instrumento denominado "Fórmula 14", donde se indican las acciones estratégicas presupuestadas para el siguiente ejercicio económico, y que pueden ser sujetas al seguimiento y evaluación del SINE. Estas acciones en algunos casos corresponden a proyectos de inversión pública.

El Ministerio de Hacienda al igual que la Contraloría General de la República, están realizando cambios en sus procesos de trabajo, en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia del accionar del sector público; asimismo, ha desarrollado grandes esfuerzos en el tema de la evaluación presupuestaria y la definición de mejores indicadores relacionados con la gestión institucional, entre otros. En materia de evaluación de resultados, el SINE ha desarrollado amplia experiencia, la cual ha sido compartida con los funcionarios técnicos de estos dos entes reguladores.

Con el fin de hablar un lenguaje común en materia de evaluación y elaboración de indicadores, se han coordinado espacios de trabajo conjuntamente con los funcionarios del Ministerio de Hacienda para la definición de una guía para la elaboración de indicadores, que oriente en el sector público la indicación de los mismos.

A pesar de los esfuerzos realizados para fortalecer las relaciones de coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, queda mucho camino por recorrer, el cual va a depender de los lineamientos de política que se definan, así como de las necesidades del entorno, que como en todo sistema, afectan positiva o negativamente el accionar del mismo.

Sistema de Administración Financiera

El conocimiento veraz de la situación financiera de una organización, ya sea ésta pública o privada, constituye un elemento indispensable tanto para evaluar la calidad de la gestión, como para guiar la toma de decisiones estratégicas.

En organizaciones complejas, el conocimiento de la situación financiera requiere el establecimiento de procedimientos reglados que orien-

ten los flujos de la información desde el lugar en el que ésta se origina, hasta los centros de decisión.

En lo que respecta a la Administración Financiera de Costa Rica, se han planteado varios intentos por reformar el proceso de asignación y ejecución de los recursos del Estado. A manera de ejemplo, se puede mencionar el proyecto para el desarrollo en implantación del Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad, SIPPCO, que se inició en 1980 y otros intentos de reforma presupuestaria de administraciones anteriores. Estos esfuerzos, en especial el primero, generaron algunos resultados positivos que hoy en día son parte del quehacer de algunas dependencias de la Administración Financiera; sin embargo, ninguno llegó a cumplir a cabalidad los objetivos con que fueron concebidos.

El proceso de reforma de la Administración Financiera inicia en el Gobierno 1994-1998, con los esfuerzos de las autoridades del Ministerio de Hacienda, las cuales se proponen obtener el apoyo de organismos internacionales para concretar su modernización. Los primeros resultados se materializan con la visita de una misión técnica de parte del Fondo Monetario Internacional, FMI, en los meses de mayo y junio de 1995, con el propósito de realizar un diagnóstico general del problema y plantear los ele-

mentos básicos de una estrategia para su solución.

Después de un largo período de formulación de la propuesta de reforma al modelo financiero, finalmente se aprueba la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Esta nueva Ley visualiza a la Administración Financiera como un sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro y control de los recursos financieros del Estado, pretende una eficiente gestión de los mismos para la satisfacción de las necesidades sociales. En este punto conviene recordar la existencia de la relación entre los sistemas que componen la administración financiera y la de los recursos humanos, materiales y tecnológicos, de tal forma, que aunque conforman sistemas distintos, su interrelación queda en evidencia cuando se conceptualizan como componentes de un conjunto mayor.

Tal y como lo establece la nueva ley, el Sistema de la Administración Financiera estará integrado por subsistemas inferiores, los cuales deberán estar interrelacionados y se denominan como:

- Presupuesto.
- Tesorería.

- Contabilidad.
- Crédito Público.

Adicionalmente, la Ley menciona que el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, se deberá considerar como un sistema complementario.

A continuación se presenta el detalle de cada uno de estos subsistemas para comprender su funcionalidad.

Subsistema de Presupuesto

La Ley indica que éste tendrá los siguientes objetivos:

- Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas del gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- Lograr que las etapas de formulación, discusión y aprobación del presupuesto se cumplan en el tiempo y la forma requeridos.
- Velar porque la ejecución presupuestaria se programe y

desarrolle coordinadamente, utilizando los recursos según las posibilidades financieras, la naturaleza de los gastos y los avances en el cumplimiento de los objetivos y las metas.

- Dar seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas; así como el uso racional de los recursos públicos.

Subsistema de Tesorería

Comprende tanto el conjunto de órganos participantes como 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. Los objetivos de este subsistema 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.

Subsistema de Contabilidad

Estará conformado por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar, en forma sistemática, toda la información referente a las operaciones del sector público, expresables en términos monetarios, así como por los organismos que participan en este proceso. El objeto será proporcionar información sobre la gestión financiera y presupuestaria, y servir de apoyo al Sistema de Cuentas Nacionales. Los objetivos de este subsistema son:

- Proveer información de apoyo para la toma de decisiones de los jefes de las distintas instancias del sector público responsables de la gestión y

evaluación financiera y presupuestaria, así como para terceros interesados.

- Promover el registro sistemático de todas las transacciones que afecten la situación económico-financiera del sector público.
- Suministrar la información contable y la documentación pertinente de conformidad con las disposiciones vigentes, para apoyar las tareas de control y auditoría.
- Obtener de las entidades y organismos del sector público, información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable.
- Posibilitar la integración de las cifras contables del sector público en el Sistema de Cuentas Nacionales, y proveer la información que se requiera para este efecto.

Subsistema de Crédito Público

Estará conformado por los mecanismos y procedimientos utilizados, así como por los organismos que participan en la obtención, el seguimiento y control de los recursos internos y externos originados por la vía del endeudamiento público, de mediano y largo plazo.

Los objetivos de este subsistema son:

- Promover la utilización adecuada del financiamiento por parte del sector público, dentro de las limitaciones que la ley establezca para el efecto y los lineamientos que dicten los órganos correspondientes.
- Obtener y controlar los recursos internos o externos provenientes del endeudamiento público y darles seguimiento.
- Propiciar la utilización de las fuentes de financiamiento más favorables para el país, por parte de las dependencias del sector público.
- Procurar que se mantenga al día el servicio de la deuda pública interna y externa.
- Registrar adecuadamente la deuda pública externa e interna; asimismo, tener disponible la información sobre los mercados financieros internacionales.

Consideraciones finales

Si bien es cierto que se ha hecho un gran esfuerzo por conocer cuál es la situación en cuanto a la inversión pública ejecutada en el primer

semestre, actualmente no se cuenta con un sistema que permita hacer una proyección de la misma en el mediano y largo plazo, con el fin de priorizar los recursos hacia aquellos sectores considerados como estratégicos, de acuerdo con las necesidades imperantes de la población.

El estado de la inversión actualmente, dificulta la definición de prioridades, pues en primera instancia y de modo empírico se prioriza en relación con lo enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo, sin considerar otros factores como lo son el período de ejecución de los proyectos, el porcentaje de ejecución de los mismos, la fuente de financiamiento interna o externa y su grado de compromiso.

La dificultad de prioridades presenta distorsiones en la asignación de los recursos presupuestados anualmente en el Presupuesto Nacional, algunos de los proyectos sufren recortes presupuestarios que limitan la ejecución de los proyectos en el tiempo programado.

Con el paso del tiempo y el establecimiento de otras prioridades políticas se ha descuidado todo el proceso de capacitación que se dio a las instituciones del sector público, con el fin de homologar conceptos y, hablar un lenguaje común para fortalecer la coordinación, registro, seguimiento y evaluación en materia de inversión pública.

Dentro de los aspectos positivos se destaca la experiencia desarrollada por MIDEPLAN en materia de inversión pública, la cual debe ser aprovechada para el desarrollo de un buen sistema de información de proyectos, que permita, entre otras cosas, la realización de un Programa Nacional de Inversión Pública.

Existe legislación en materia de inversión pública, la cual da sustento a los esfuerzos que en adelante se quieran hacer para obtener información oportuna y confiable para la toma de decisiones al más alto nivel.

El SINE contribuye al seguimiento y evaluación de algunos de los proyectos de inversión pública, desde una perspectiva estratégica en el marco del Plan Nacional de Desarrollo; sin embargo, quedan al descubierto muchos de los proyectos de inversión que se están ejecutando, dado que no están considerados como estratégicos para la Presidencia de la República.

La necesidad de priorizar la utilización de recursos escasos del sector público, es un aspecto que justifica la existencia de un verdadero sistema de inversión pública.

Con la promulgación de la nueva Ley de Administración Financiera, se establecen modificaciones que vienen a mejorar y comprometer las relaciones de coordinación con otros entes reguladores en materia

de inversión pública, sin dejar de lado la necesidad de realizar ajustes a la misma de acuerdo con las demandas del entorno.

Para lograr lo antes mencionado, es fundamental un compromiso de parte de las futuras administraciones por fortalecer los procesos de la programación, seguimiento y evaluación de la inversión pública, y la necesidad de contar con un sistema para garantizar la adecuada asignación de los recursos de acuerdo con las demandas del entorno político económico, ambiental y social.

A pesar de que se han realizado esfuerzos, se recomienda fortalecer las relaciones de coordinación con otros entes reguladores como la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, de modo que los requerimientos de información sean canalizados en una sola dirección, y que los mismos puedan ser utilizados para los efectos que corresponda, por cada uno de los actores involucrados, de acuerdo con sus necesidades.

Se requieren alianzas estratégicas con países de la región, que permitan conocer la experiencia desarrollada en materia de inversión pública, y aplicar de acuerdo con nuestro entorno político, económico, social y cultural los factores positivos en el desarrollo y ejecución de sistemas de proyectos.

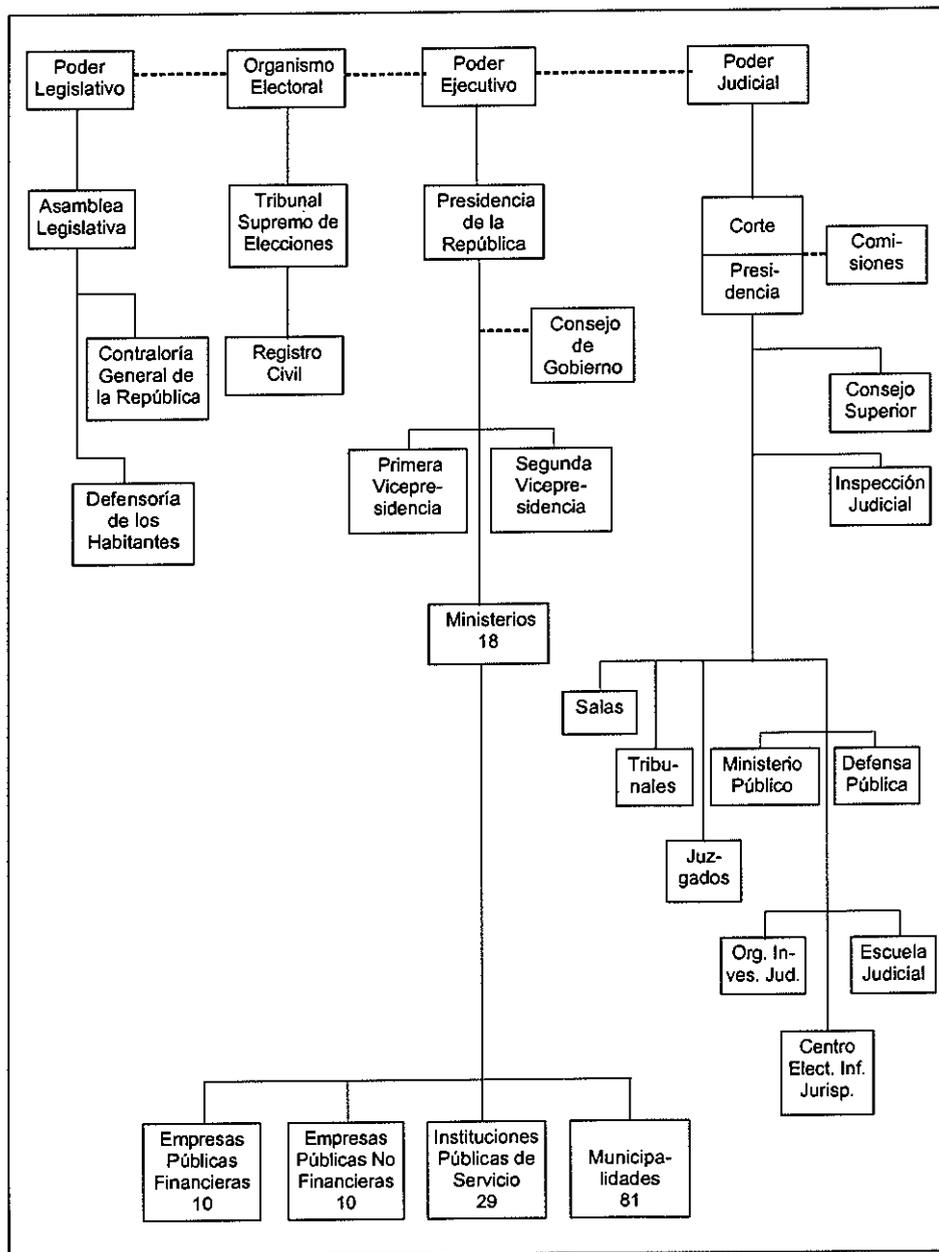
Establecer con los países de la región, algo así como una agenda a mediano y largo plazo relacionada con el tema de la inversión pública, definiendo objetivos concretos, estrategia, resultados esperados, los indicadores que permi-

tan medir los resultados y la operacionalización de los mismos; lo anterior, con el fin de fortalecer y enriquecer los procesos que se están desarrollando en los diferentes países en materia de inversión pública

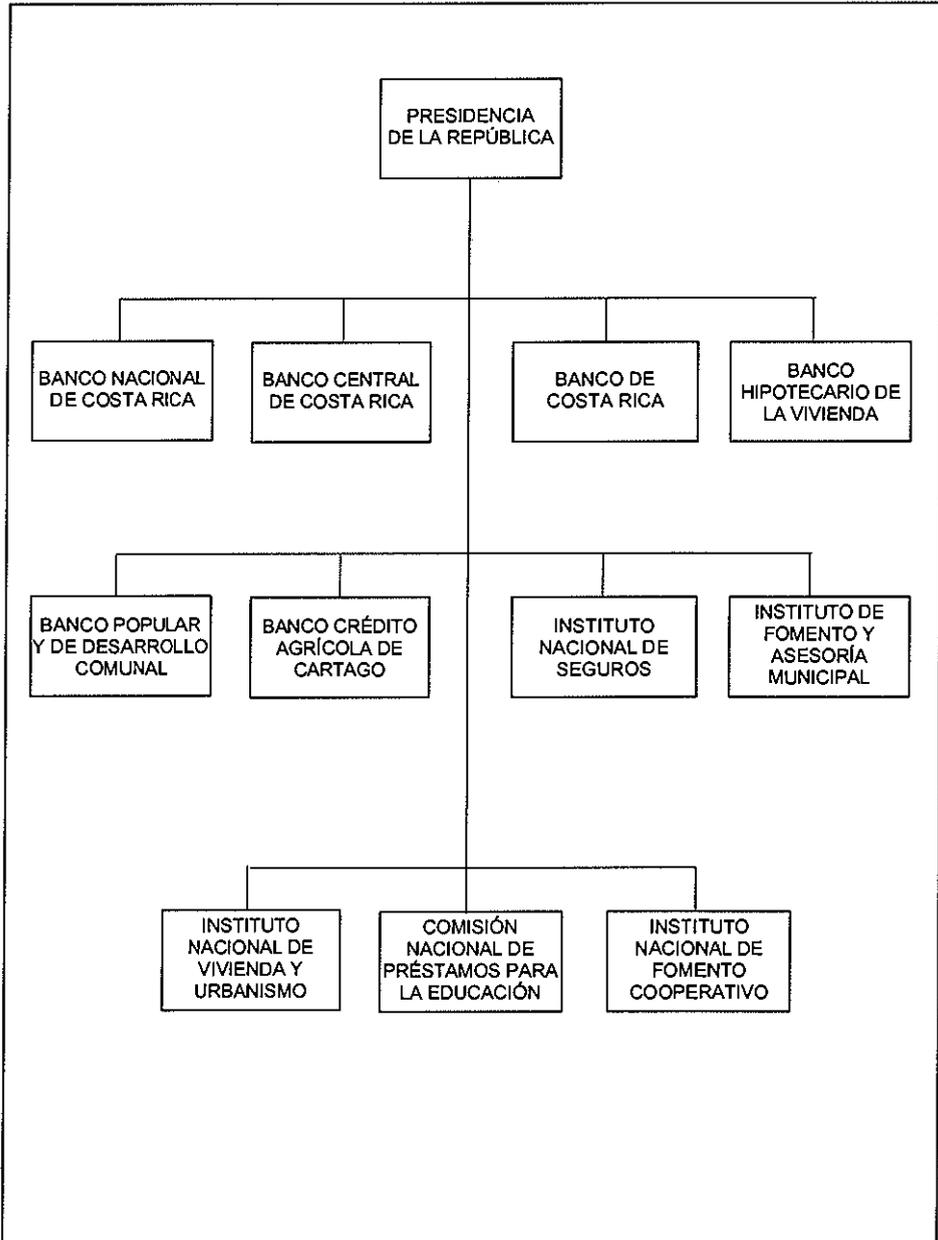
◇

ANEXO 1

SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE

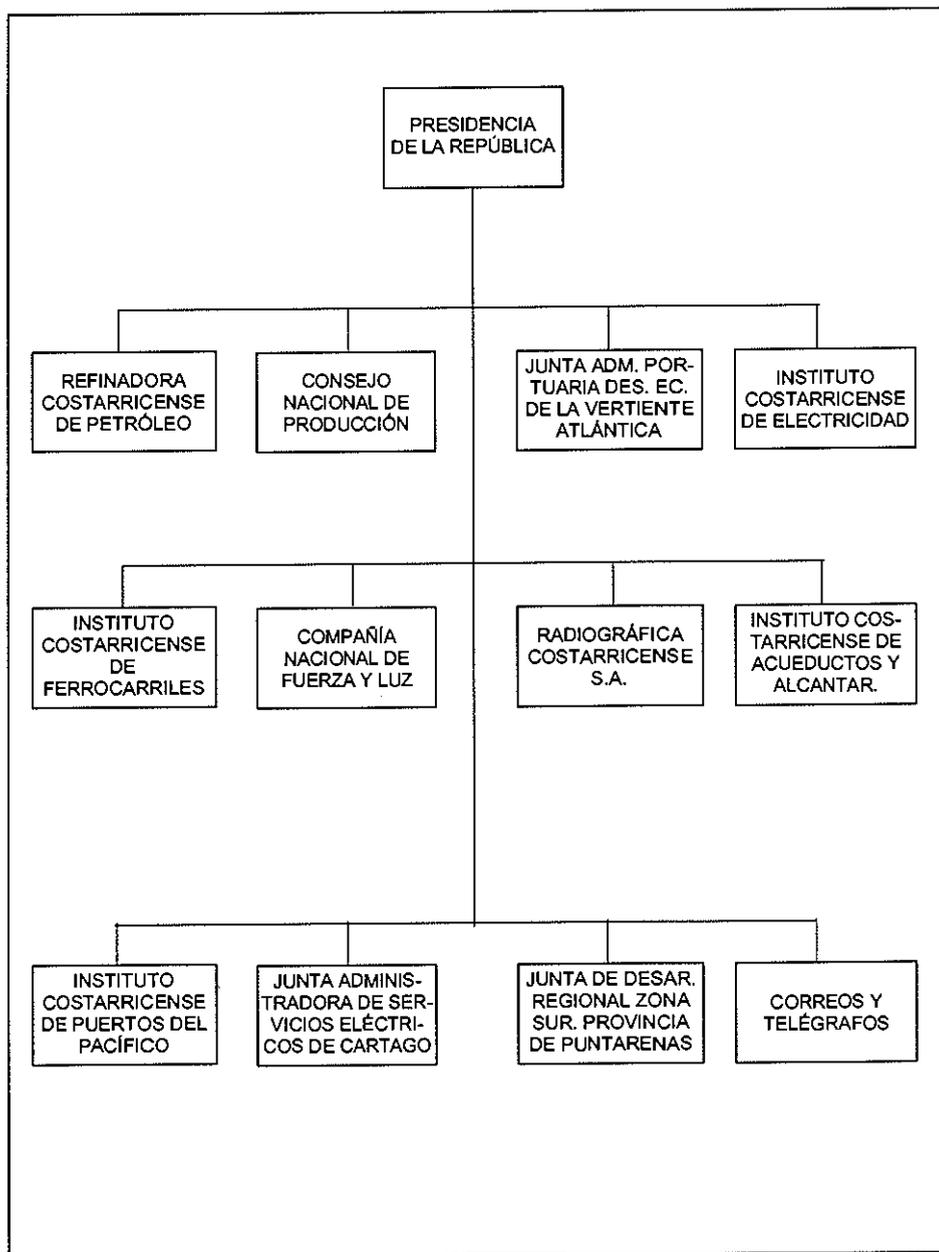


ANEXO 2
EMPRESAS PÚBLICAS FINANCIERAS



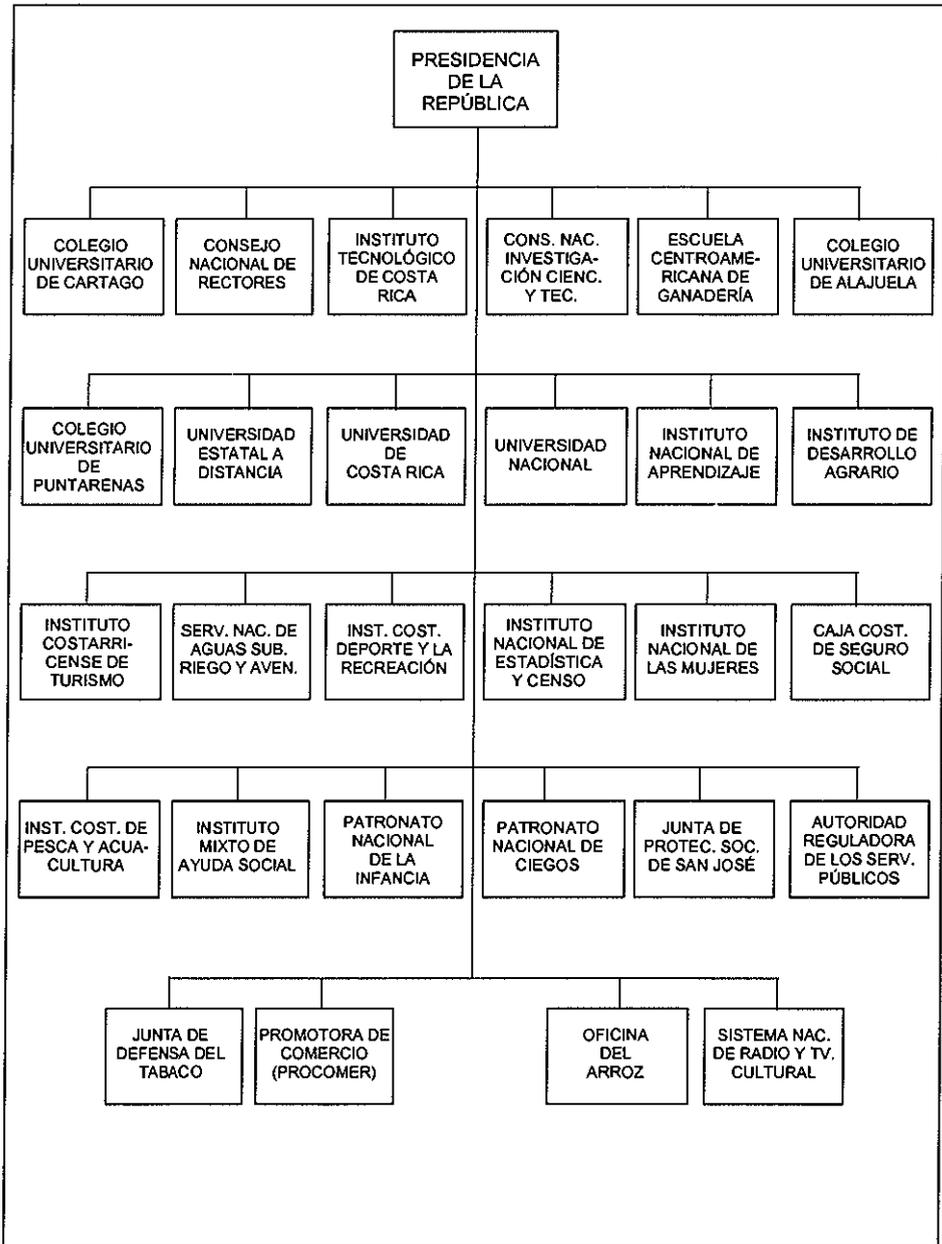
ANEXO 3

EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS



ANEXO 4

INSTITUCIONES PÚBLICAS DE SERVICIOS



ANEXO 5

GASTO DE CAPITAL CONSOLIDADO TOTAL
Millones de colones
1987-2000

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Salud	1.042.6	890.7	1.825.5	1.449.1	1.996.9	1.860.7	2.403.5
Educación	576.0	601.1	742.3	861.4	777.2	1.209.4	1.850.0
Seguridad	292.8	404.3	328.5	476.8	551.0	821.1	876.5
Agricultura	1.317.4	1.039.2	1.272.5	889.1	1.928.1	2.561.5	3.746.1
Asistencia Social	1.329.3	2.173.3	3.465.9	2.555.6	4.099.4	6.332.6	7.528.7
Economía	498.4	1.352.8	2.572.8	1.894.3	2.815.6	4.461.8	6.766.2
Recursos Minerales	60.4	179.3	175.1	254.4	268.2	717.7	484.8
Combustible y Energía	2.321.3	2.693.4	5.073.9	7.233.8	7.243.8	18.728.5	21.507.6
No clasificados	620.7	1.217.8	1.096.4	706.0	1.038.7	540.7	1.932.0
Servicios Generales	1.187.2	622.7	2.642.8	2.489.7	2.184.9	3.737.1	4.725.1
Transporte y Comunicación	5.026.9	6.291.5	4.808.6	7.824.2	8.801.2	13.242.9	14.373.8
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	2.383.4	2.233.6	4.672.1	2.680.2	2.488.2	2.410.1	3.951.2
Recreación, Cultura y Religión	140.8	127.8	399.3	139.4	110.0	258.0	838.7
TOTAL	16.797.2	19.827.5	29.075.7	29.454.0	34.303.2	56.882.1	70.984.2
Gasto Capital Consolidado	15.926.9	19.507.2	26.721.9	27.169.2	30.581.9	50.709.4	64.262.0

Continúa...

...viene

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salud	3.114.8	3.228.5	6.985.4	11.886.9	12.435.6	17.885.0	14.532.8
Educación	3.060.5	2.543.7	4.766.4	8.602.8	11.507.2	7.700.8	11.558.9
Seguridad	2.353.1	1.958.7	3.422.3	5.089.4	3.189.4	4.066.0	5.085.2
Agricultura	6.698.7	4.124.1	2.573.1	5.188.0	6.414.9	6.518.6	12.414.2
Asistencia Social	8.353.8	9.769.9	15.669.6	14.852.0	20.966.7	24.390.2	28.263.3
Economía	5.671.3	5.998.4	7.768.3	11.594.1	19.260.9	15.746.7	15.344.2
Recursos Minerales	351.9	76.5	76.8	126.6	231.5	144.7	82.8
Combustible y Energía	30.110.7	34.909.6	36.031.4	36.242.0	44.984.8	48.919.1	44.904.4
No clasificados	1.968.2	2.332.7	4.437.5	5.189.8	272.5	2.761.5	6.982.3
Servicios Generales	4.478.7	5.958.7	3.409.4	4.091.0	3.443.8	3.689.7	3.136.7
Transporte y Comunicación	23.633.5	20.489.0	20.761.9	45.323.5	58.214.1	84.753.4	88.009.7
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	4.634.6	5.319.8	8.098.1	11.846.7	16.724.9	20.243.7	16.455.9
Recreación, Cultura y Religión	1.028.8	389.8	808.8	1.392.4	1.573.6	663.7	543.5
TOTAL	95.458.6	97.099.4	114.809.0	161.426.2	199.219.9	237.483.1	247.313.9
Gasto Capital Consolidado	87.865.1	88.351.4	99.962.8	142.029.6	173.266.9	198.470.9	215.544.0

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

ANEXO 6

SECTOR PÚBLICO GASTO DE CAPITAL CONSOLIDADO 1987-2000 COMPOSICIÓN FUNCIONAL DEL GASTO Porcentajes

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Salud	6.2	4.5	6.3	4.9	5.8	3.3	3.4
Educación	3.4	3.0	2.6	2.9	2.3	2.1	2.6
Seguridad	1.7	2.0	1.1	1.6	1.6	1.4	1.2
Agricultura	7.8	5.2	4.4	3.0	5.6	4.5	5.3
Asistencia Social	7.9	11.0	11.9	8.7	12.0	11.1	10.6
Economía	3.0	6.8	8.8	6.4	8.2	7.8	9.5
Recursos Minerales	0.4	0.9	0.6	0.9	0.8	1.3	0.7
Combustible y Energía	13.8	13.6	17.5	24.6	21.1	32.9	30.3
No clasificados	3.7	6.1	3.8	2.4	3.0	1.0	2.7
Servicios Generales	7.1	3.1	9.1	8.5	6.4	6.6	6.7
Transporte y Comunicación	29.9	31.7	16.5	26.6	25.7	23.3	20.2
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	14.2	11.3	16.1	9.1	7.3	4.2	5.6
Recreación, Cultura y Religión	0.8	0.6	1.4	0.5	0.3	0.5	1.2
TOTAL	100.0						

Continúa...

...viene

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salud	3.3	3.4	6.1	7.4	6.2	7.5	5.9
Educación	3.2	2.6	4.2	5.3	5.8	3.2	4.7
Seguridad	2.5	1.2	3.0	3.2	1.6	1.7	2.1
Agricultura	7.0	5.3	2.2	3.2	3.2	2.7	5.0
Asistencia Social	8.8	10.6	13.6	9.2	10.5	10.3	11.4
Economía	5.9	9.5	6.8	7.2	9.7	6.6	6.2
Recursos Minerales	0.4	0.7	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Combustible y Energía	31.5	30.3	31.4	22.5	22.6	20.6	18.2
No clasificados	2.1	2.7	3.9	3.2	0.1	1.2	2.8
Servicios Generales	4.7	6.7	3.0	2.5	1.7	1.6	1.3
Transporte y Comunicación	24.8	20.2	18.1	28.1	29.2	35.7	35.6
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	4.9	5.6	7.1	7.3	8.4	8.5	6.7
Recreación, Cultura y Religión	1.1	1.2	0.7	0.9	0.8	0.3	0.2
TOTAL	100.0						

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

ANEXO 7

SECTOR PÚBLICO
GASTO DE CAPITAL CONSOLIDADO 1987-2000
COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Salud	0.4	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
Educación	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Seguridad	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Agricultura	0.5	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3
Asistencia Social	0.5	0.6	0.8	0.5	0.5	0.5	0.5
Economía	0.2	0.4	0.6	0.4	0.3	0.4	0.5
Recursos Minerales	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Combustible y Energía	0.8	0.8	1.2	1.4	0.8	1.6	1.6
No clasificados	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1
Servicios Generales	0.4	0.2	0.6	0.5	0.2	0.3	0.3
Transporte y Comunicación	1.8	1.8	1.1	1.5	1.0	1.1	1.0
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	0.8	0.6	1.1	0.5	0.3	0.2	0.3
Recreación, Cultura y Religión	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Gasto total consolidado % PIB	15.926.9	19.507.2	26.721.9	27.169.2	30.581.9	50.709.4	64.262.0
Gasto consolidado % PIB	5.6	5.6	6.2	5.2	3.5	4.4	4.7
PIB	284.533.0	349.661.1	428.070.8	522.847.8	876.805.0	1.152.618.6	1.369.394.3

Continúa...

...viene

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salud	0.2	0.1	0.3	0.4	0.3	0.4	0.3
Educación	0.2	0.1	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2
Seguridad	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Agricultura	0.4	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3
Asistencia Social	0.5	0.4	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6
Economía	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.3
Recursos Minerales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Combustible y Energía	1.8	1.0	1.5	1.2	1.2	1.1	0.9
No clasificados	0.1	0.1	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1
Servicios Generales	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Transporte y Comunicación	1.4	0.7	0.8	1.5	1.6	1.9	1.8
Vivienda y Ordenamiento Urbano-Rural	0.3	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.3
Recreación, Cultura y Religión	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gasto total consolidado % PIB	87.865.1	64.262.0	99.962.8	142.029.6	173.266.9	198.470.9	215.544.0
Gasto consolidado % PIB	5.3	4.2	4.1	4.8	4.8	4.4	4.4
PIB	1.656.634.5	2.100.797.9	2.455.535.5	2.982.440.1	3.624.318.4	4.467.183.8	4.895.450.1

Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Sistema Nacional de Inversiones

Dirección de Programación
de Inversiones, DPI**

**Públicas de Panamá,
SINIP***

EXPRESA LAS EXPERIENCIAS Y LOS ESFUERZOS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ PARA AUMENTAR EL NIVEL DE EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, ESPECIALMENTE EN EL COMPONENTE DE INVERSIONES EXPONRIENDO ALGUNOS FACTORES QUE SE CONSIDERAN HAN COADYUVADO AL DESARROLLO DEL SISTEMA.

Características de la organización de la administración pública

La Constitución Política de la República de Panamá establece que el poder público solo emana del pueblo, y lo ejerce el Estado a través

de tres órganos que actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración, los cuales son:

- Órgano Legislativo.
- Órgano Ejecutivo.
- Órgano Judicial.

Cuenta, además, con seis organismos independientes responsables de fiscalizar los fondos públicos, defender los intereses del Estado y de los municipios, de los ciudadanos, la correcta prestación de los servicios públicos y garantizar la honradez y eficacia del sufragio popular. Estos organismos son:

- Contraloría General de la República.
- Ministerio Público.

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Sistema de Inversión Pública", del Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001", realizado del 16 al 23 de octubre del 2001, en Guatemala y organizado conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Ministerio de Economía y Finanzas, MEF.

- Defensoría del Pueblo.
- Ente Regulador de los Servicios Públicos.
- Tribunal Electoral.
- Fiscalía Electoral.

De igual manera, se destacan otros dos organismos independientes, responsables de permitir la libre competencia, combatir el monopolio, orientar al consumidor y regular el sistema bancario nacional, como lo son:

- La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.
- La Superintendencia de Bancos.

El gobierno panameño a través del Órgano Ejecutivo, constituido por la Presidencia de la República y los Ministros de Estado, formulan las políticas públicas a nivel nacional, que determinan las estrategias de desarrollo sustentadas en los planes de gobierno definidos por las distintas administraciones gubernamentales, constituyendo la base para el proceso de planificación a largo, mediano y corto plazo.

El desarrollo de la gestión pública se estructura a partir de una perspectiva de centralización normativa y descentralización operativa, en la cual, el núcleo central o rector bajo el cual se establecen los lineamientos de la acción del Estado, se materializa a través del

Ministerio de Economía y Finanzas, quien establece la política económica, social y fiscal, de obligatorio cumplimiento para todas las entidades que conforman el sector público, representando el eje relevante para el desarrollo nacional.

Los esfuerzos realizados a la fecha, se orientan a que las actividades económicas más dinámicas, en términos de generación de divisas y de producto, se transformen en actividades capaces de generar empleo productivo para una creciente proporción de la fuerza de trabajo, y para que la inversión social de las últimas décadas, se generalice hacia los sectores de la población excluidos, razón por la cual, el gobierno nacional le ha dado importancia central al Programa de Inversiones Públicas, especialmente en salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social, como plataforma del desarrollo del capital humano.

En este escenario, se han destinado recursos para la implementación de un sistema de inversiones públicas, con el propósito de fortalecer las actividades de preinversión y ejecución de los proyectos que realizan las entidades del Estado, mejorando de ese modo, el proceso de inversión pública en el país. Los componentes que se desarrollan paralelamente dentro del Programa denominado Modernización y Fortalecimiento de la Administración Pública, incluyen:

- Administración Financiera del Estado, con su componente informático, SIAFPA.
- Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP, y su Banco de Proyectos.
- Torre de Control.
- Cuenta Única del Tesoro, CUT.
- Modernización Integral del Sistema Tributario de Panamá.
- Modernización de la Administración de Aduanas.
- Modernización de la Administración del Catastro y Bienes Patrimoniales.
- Fortalecimiento de la Administración de Justicia.
- Centro de Investigación Tecnológica en Seguridad de Datos, como Autoridad Especializada en la Administración de Firmas Digitales.

El objetivo que se persigue es la modernización y el fortalecimiento de los mecanismos de programación y seguimiento, promoviendo una mayor coordinación y eficiencia en la asignación de los recursos del Estado y mejor consistencia entre las decisiones de inversión, las políticas macroeconómicas y los objetivos de desarrollo, en el que el SIAFPA y la Torre de Control,

guardan estrecha relación con la implementación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP.

La responsabilidad de administrar y asegurar el funcionamiento del SINIP le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Programación de Inversiones, DPI, la cual está conformada por cuatro áreas que agrupan quince sectores de la economía, para facilitar el análisis macro de la actividad inversora del Estado.

Antecedentes

Los primeros intentos de Panamá en implementar un sistema de inversión pública, se remontan a finales de la década de los setentas, mediante un Sistema Nacional de Proyectos, cuyos objetivos primordiales estaban dirigidos a lograr la racionalidad en los recursos y la coordinación de los procesos relacionados con la asignación a proyectos públicos. Adicionalmente, se incluían en los objetivos, aspectos asociados a la programación y priorización de los proyectos dentro de los sectores y regiones que apoyaran una estrategia de desarrollo nacional. Aunque en este primer intento no se alcanzaron los objetivos trazados, al menos quedó evidenciada la importancia de reor-

denar la preinversión e inversión del Estado panameño.

Después de algunos fallidos intentos realizados a inicios de la década de los ochentas, se retoma la idea de un sistema de inversión pública en 1993, bajo la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, mediante una consultoría que analizó los procesos de planificación y programación de inversiones, desarrollados por la Dirección de Planificación Económica y Social del Ministerio de Planificación y Política Económica.

En 1995 se enfatizan los esfuerzos con la realización de dos genéricas del sistema y dos puntualizadas sobre el sistema de información del mismo. Una de ellas, auspiciada nuevamente por el BID, estaba dirigida a la elaboración de un marco institucional y diagnóstico para la programación de inversiones públicas en el ámbito nacional, con el objetivo de crear un Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP.

La segunda consultoría se realizó con el financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, USAID. En ella se evaluó la estructura organizacional existente de la inversión pública en aquella época, se propusieron los reajustes necesarios para una nueva organización, así como principios metodológicos que garantizarían la eficiencia y la

eficacia de la inversión pública en Panamá.

Como complemento de los dos estudios previos, se realizó una tercera consultoría, cuyo objetivo estaba dirigido al diseño conceptual y lógico del sistema de información del SINIP (Banco de Proyectos). Como resultado, se concluyó que un sistema bajo los esquemas del Banco Integrado de Proyectos de Chile, era factible su adaptación, tanto en sus objetivos, estructura y alcance en Panamá.

Una cuarta consultoría que sirvió de base para las negociaciones de préstamos, que se aprestaba a realizar Panamá para la implantación de un sistema de inversiones públicas, tenía como fin apoyar al Departamento de Programación de Inversiones en los diseños de un esquema de integración computacional de los distintos sistemas existentes, centrada en el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAFPA, así como la elaboración de las especificaciones técnicas en detalle de *hardware* y *software*.

Las consultorías anteriores sirvieron de base para que en 1997, se firmara un Convenio de Préstamo, contrato No. 1004/OC-PN, entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de la República de Panamá, bajo el nombre de Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica

y Fiscal. En dicho Programa se incluyó el Subprograma de Fortalecimiento de Análisis Económico, con la finalidad de fortalecer y sistematizar la programación y seguimiento de la inversión pública, a fin de mejorar la ejecución presupuestaria y la asignación de recursos públicos.

Uno de los componentes del Subprograma, se fundamentaba en la implementación y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas, el cual tiene como prioridad el reordenamiento de la inversión pública, mejorando la asignación de los recursos bajo criterios de rentabilidad económica y social.

Para la implantación de un Sistema de Inversiones Públicas en Panamá, se establecieron tres componentes a desarrollar: Metodología, Capacitación y un Sistema de Información, es decir un Banco de Proyectos.

A partir de 1998, se inicia la ejecución del proyecto, mediante la estructuración de la organización institucional y ordenamiento de los procesos de inversión. La responsabilidad de administrar y asegurar el funcionamiento del SINIP, ha sido asignada al Ministerio de Economía y Finanzas, el cual ha dele-

gado lo interno en la Dirección de Programación de Inversiones, DPI.¹

Marco legal

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas se sustenta sobre una serie de normas y disposiciones, que respaldan su estructura y funcionamiento organizacional.

En setiembre de 1996, se dan los primeros pasos hacia la estructuración de un SINIP, mediante Resuelto Ministerial 003, se reestructura la Dirección de Planificación Económica y Social para crear la Dirección de Análisis Económico e Inversiones Públicas. Esta Dirección estaba compuesta por el Departamento de Programación de Análisis Económico, el Fondo de Preinversión, el Departamento de Programación de Inversiones y Cooperación Técnica.

Mediante Decreto de Ley N° 97, del 21 de diciembre de 1998, se crea el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, asignándole funciones en materia de economía, inversiones públicas y desarrollo social. A la postre se indica diseñar, normar y coordinar, con la colaboración de las dependencias del Estado y de acuerdo con la orientación del Órgano Ejecutivo, las propuestas de políticas públicas económicas, de corto, mediano y

1. Ver estructura organizacional en Anexo 1.

largo plazo; así como la estrategia social de acuerdo con las orientaciones emanadas del Gabinete Social, y programar las inversiones públicas.

Asimismo, se establece que en materia de administración pública, le corresponderá al MEF, orientar y ejecutar planes relativos a la política y organización administrativa del sector público y a su función y gestión eficiente, y prestar asesoría sobre la materia a las demás instituciones del sector público.

Luego, con el Decreto Ejecutivo N° 46-A del 17 de junio de 1999, se establece la estructura organizativa del Ministerio de Economía y Finanzas, creando el Área Sustantiva y de Apoyo Técnico, que integran las direcciones cuyas funciones son claves para el cumplimiento de la misión de la institución; la Dirección de Planificación y Políticas Públicas, bajo la cual quedan adscritas la Dirección de Análisis y Políticas Económicas, la de Políticas Sociales, la de Planificación Regional, la de Programación de Inversiones y la Secretaría Técnica del Fondo de Preinversión.

A continuación, mediante Resuelto N° 101 del 2 de julio de 1999, el Ministro de Economía y Finanzas, asigna a los Viceministros de Economía y Finanzas la coordinación de las distintas direcciones, con la finalidad de mantener integradas las funciones que garan-

tican el cumplimiento de su misión. Al Viceministerio de Economía se integra la Dirección General de Planificación y Políticas Públicas, la cual contiene a la Dirección de Programación de Inversiones.

En noviembre de 1999, mediante Resuelto Ministerial N° 131, se establecen las funciones que desarrolla la DPI, entre ellas:

- Preparar el programa anual de inversiones públicas.
- Realizar anualmente el seguimiento financiero del programa de inversiones, mediante el sistema de información del SINIP.
- Coordinar los programas de capacitación del sector público y el desarrollo de metodologías en formulación y evaluación de proyectos.
- Mantener un inventario de los proyectos de inversión pública, debidamente evaluados dentro del sistema de información del SINIP.
- Participar en la preparación y evaluación de programas y proyectos, que se financien con recursos de los organismos bilaterales y multilaterales de crédito.

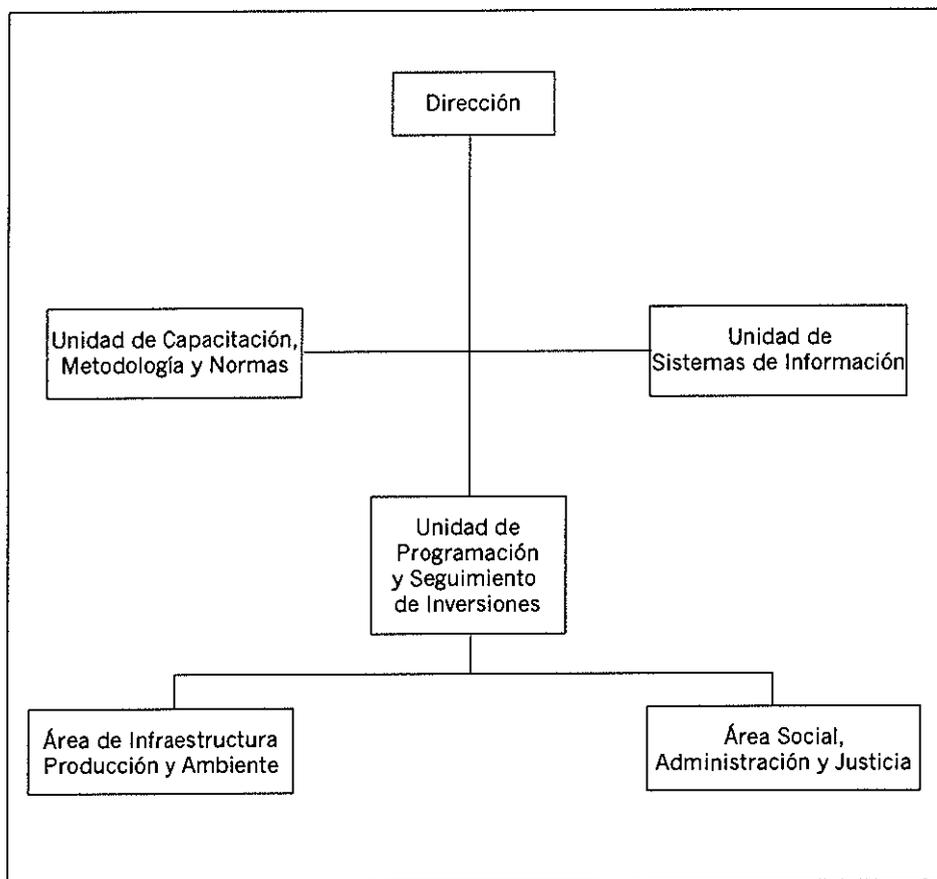
En este resuelto también se crean las unidades de apoyo para el funcionamiento de la DPI, éstas

son: Unidad de Sistemas de Información, Unidad de Capacitación, Metodología y Normas, y la Unidad de Programación y Seguimiento de Inversiones. Esta última estará organizada en dos jefaturas, las que a su vez coordinarán el trabajo de los sectores correlacionados en las siguientes áreas: Social, Administración y Justicia, e Infraestructura, Producción y Ambiente. (ver esquema).

tura, Producción y Ambiente. (ver esquema).

Por último, en dicho resuelto, se establecen las funciones de las Unidades de Apoyo de Sistemas de Información, Capacitación, Metodologías y Normas, así como de Programación y Seguimiento de Inversiones.

ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, MEF



El Sistema Nacional de Inversiones Públicas

Estructura de la administración del SINIP

En materia de inversión pública, la administración del Estado, dispone de una organización institucional de tipo funcional, centralizada a nivel institucional y desconcentrada territorialmente, en la que interactúan 53 instituciones del nivel central que participan en el proceso de transformación de las ideas de inversión.

Organización funcional²

En la organización del sector público, es posible distinguir tres tipos de funciones dentro del proceso de inversión pública.

- De Gobierno (decisión)
- De Administración (ejecución)
- De Asesoría (coordinación)³

De Gobierno: este nivel adopta decisiones y prioriza acerca de qué proyectos o estudios realizar, sobre la base de las recomendaciones

2. Ver Anexo 2.

3. Salvo algunas instituciones, juegan un rol de administración y asesoría.

técnico-económicas proporcionadas por el nivel asesor.

La función del gobierno reside en el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República; y por descentralización y desconcentración territorial, en los Ministros, Gobernadores y Directores Regionales de las instituciones; y en el nivel local en los Alcaldes.

De Administración: es una acción técnica que se traduce en la identificación, formulación, evaluación y ejecución, a través de la contratación de estudios y obras de los proyectos de inversión.

Esta función es realizada por los ministerios, empresas e instituciones públicas, así como por municipalidades y demás unidades técnicas.

De Asesoría: a esta función le corresponde la coordinación y compatibilización de las decisiones de inversión, entre Gobierno y Administración. Debe realizar la revisión técnica de los estudios y proyectos de los organismos públicos (ministerios, instituciones, empresas del Estado, organismos regionales, etc.), que aspiran a financiamiento público, y emitir la correspondiente recomendación técnico-económica. La función de asesoría la llevan a cabo el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República.

Descentralización territorial

La descentralización territorial presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones.

- Nacional
- Provincial⁴
- Municipal

En cada uno de estos niveles, las instituciones desarrollan un determinado papel para lograr el objetivo básico del SINIP, el que consiste en alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables desde el punto de vista social y económico.

A continuación, se presentan las instituciones que participan en los distintos niveles y el papel que desempeñan dentro del proceso de inversión pública.

Nivel nacional

Rol del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Dirección de Programación de Inversiones y de la Dirección de Presupuesto de la Nación

Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad

4. Válido para el nivel político en aspectos de formulación.

de colaborador del Presidente de la República, a través de la Dirección de Programación de Inversiones y la Dirección de Presupuesto de la Nación, normar y administrar el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, aplicándolo a todos aquellos servicios, instituciones y empresas del sector público que realizan actividades de inversión.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su Dirección de Programación de Inversiones, está encargado de dar las normas y pautas para la formulación, presentación y evaluación de proyectos de inversión pública, así como de analizarlos y emitir una recomendación técnico-económica de éstos, para lo cual realiza las siguientes tareas:

- Coordinar las acciones de las instituciones en materia de inversión pública.
- Administrar el Subsistema de Análisis Técnico-Económico llamado también Sistema de Información Básica de Inversión.
- Regir el Banco de Proyectos, BP.
- Asesorar a la Dirección de Presupuesto de la Nación en la asignación de los recursos del Presupuesto General del Estado a proyectos de inversión.
- Capacitar funcionarios públicos en las técnicas de formula-

ción y evaluación social de proyectos.

- Elaborar, revisar y difundir metodologías de formulación y evaluación de proyectos.

Por su parte, la Dirección de Presupuesto de la Nación está encargada de preparar, elaborar y asignar el Presupuesto General del Estado y de controlar sus usos por parte de todas las instituciones y empresas del sector público. Para ello, debe efectuar las siguientes tareas:

- Realizar un análisis macroeconómico de la situación financiera del país para determinar el marco presupuestario global, y su distribución sectorial.
- Coordinar el proceso de formulación presupuestaria institucional.
- Preparar el Presupuesto de Inversiones Públicas anual, el cual debe ser aprobado por el Consejo de Gabinete y la Asamblea Legislativa, para ser formulado como ley.
- Revisar y tramitar las modificaciones presupuestarias conforme a las Normas de la Ley Anual de Presupuesto, solicitadas por los ministerios, instituciones y empresas gubernamentales.
- Efectuar el seguimiento físico y financiero de cada proyecto en los estados de inversión y

preinversión desde la óptica presupuestaria.

Rol de los otros ministerios e instituciones públicas que intervienen en el SINIP

La función que realizan actualmente los ministerios en materia de inversión pública consiste en planificar, programar y ejecutar vía administración o por contratación, los estudios y obras de los proyectos de inversión de su respectiva institución.

En particular a las Direcciones Regionales de cada ministerio les corresponde coordinar, analizar y revisar los proyectos que envían las respectivas unidades técnicas, de modo que éstos son presentados al nivel central, según sea la estructura orgánica de cada ministerio, y posteriormente al ministro del ramo para su aprobación, y por último al Ministerio de Economía y Finanzas.

En general, los servicios del nivel nacional identifican y captan ideas de proyectos de inversión de mayor magnitud; luego las preparan y evalúan para su presentación en conjunto con los elaborados por las direcciones regionales.

En las instituciones públicas se sigue un procedimiento parecido al de los ministerios. No así en el caso de las empresas públicas, las

cuales deben someter sus presupuestos al nivel de Consejos Directivos para su revisión, análisis y posterior aprobación para envío al Ministerio de Economía y Finanzas.

El esquema de las empresas públicas es el mismo que siguen los patronatos e instituciones subsidiadas por el Estado.

Nivel provincial

En cada una de las nueve provincias y tres comarcas del país, se constituye un gobierno local en representación del Presidente de la República. La organización de máxima jerarquía en la provincia es la Gobernación, en donde la instancia superior de decisión es el Consejo Provincial presidido por el Gobernador de la Provincia.

En materia de inversión pública, el Gobernador cuenta con la asesoría de la Junta Técnica Provincial, y de la Oficina Regional del Ministerio de Economía y Finanzas. La Junta Técnica Provincial, además de asesorar al Gobernador, contribuye a hacer efectiva la participación de la comunidad en el proceso económico, social y cultural de la respectiva provincia.

Por su parte, en el ámbito provincial cada uno de los ministerios está representado por una Dirección Regional, la cual se preocupa

de identificar y captar las necesidades de la población en su sector particular. Es así, como existe una Dirección u Oficina Regional de Salud, Educación, Obras Públicas, etc.

Además, una fuente importante de detección de necesidades es el contacto personal del Gobernador con la comunidad, quien se preocupa de entender los problemas que afectan a su provincia en las distintas áreas, captando las necesidades principales, para luego ser comunicadas al servicio correspondiente (Direcciones Regionales). Otras vías a través de las cuales se captan inquietudes de la población, es mediante los representantes de los corregimientos y de las respectivas municipalidades.

Las funciones del Gobernador en materia de inversión para las cuales requiere el acuerdo de la Junta Técnica Provincial son:

- Aprobar los proyectos relativos a la región y sus modificaciones.
- Decretar el proyecto de presupuesto provincial y sus respectivas modificaciones (esto dentro del marco de un proceso de descentralización).

Adicionalmente, el Gobernador deberá consultar a la Junta Técnica Provincial la opinión sobre el informe anual, respecto a la ejecución del Plan Regional de Desarrollo

y Presupuesto Regional del año que antecede.

Corresponde a la Junta Técnica Provincial y a las Direcciones Regionales, recomendar prioridades para la ejecución de programas y proyectos específicos de inversión, de los recursos sectoriales, sociales y municipales.

Por su parte, concierne a la Dirección Regional del Ministerio de Economía y Finanzas las siguientes funciones:

- Revisar, analizar y recomendar los proyectos provinciales y municipales presentados por el Gobernador.
- Estudiar y examinar los proyectos presentados por las instituciones regionales y emitir recomendaciones en caso de no cumplir con los requisitos establecidos por el SINIP.
- Compatibilizar, a nivel regional, las inversiones municipales, sectoriales y otras, con el propósito de que no se dupliquen esfuerzos o desperdicien recursos.

Conviene destacar que de acuerdo con la política de descentralización, paulatinamente se traspasará desde la Dirección de Programación de Inversiones del nivel central del Ministerio de Economía y Finanzas, a las oficinas regionales del mismo, la responsabilidad de revisar, analizar y recomendar los

proyectos que postulen a financiamientos del presupuesto nacional. Esta es una acción que seguirá en el tiempo para hacer efectiva la descentralización en la toma de decisiones de inversión.

Por otro lado, a las Direcciones u Oficinas Provinciales les corresponde:

- Revisar y seleccionar los proyectos de inversión de sus servicios y/o unidades técnicas dependientes en el ámbito regional.
- Formular y revisar sus respectivas carteras de proyectos.
- Presentar a la Gobernación proyectos para su postulación y financiamiento.
- Exponer al ministerio correspondiente los proyectos para su postulación a financiamiento sectorial.
- Contratar y controlar la ejecución de los proyectos de carácter regional.

Las Direcciones u Oficinas Provinciales se asesoran con las Unidades Técnicas y Departamentos Regionales de su respectivo ministerio, en la transformación de las ideas (necesidades), a proyectos específicos. Es decir, las Unidades Técnicas formulan el proyecto y las Direcciones u Oficinas Regionales del ramo correspondiente, deciden si lo postulan para financiamiento por parte del Estado.

Si la postulación es para fondos sectoriales, entonces las Direcciones u Oficinas Regionales envían los antecedentes a las Direcciones de Planificaciones de los ministerios correspondientes, para que sean analizados y revisados y luego remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas para la recomendación técnico-económica del proyecto.

La labor de priorización de los proyectos la realiza la institución asesorada por las Unidades de Planificación y Juntas Técnicas Provinciales, considerando además, el marco presupuestario que ha sido asignado a la institución. Una vez seleccionados los mejores proyectos dentro de los presentados, es decir, la nómina de los proyectos a realizar durante el año, la autoridad regional los envía a la unidad técnica correspondiente, la cual estará a cargo de ejecutar la obra.

Procedimiento

El SINIP, está estructurado por un conjunto de tres subsistemas que conforman las instancias que un proyecto debe cumplir, para que esté en condiciones de superar un nivel. Éstos son: Análisis Técnico-Económico, Formulación Presupuestaria y Ejecución Presupuestaria.

Subsistema de Análisis Técnico-Económico

Se refiere a la parte del proceso anual que sigue a la presentación de proyectos al SINIP, se divide en tres etapas:

Primera: constituida por la preparación y envío a las instituciones públicas de los documentos de "Política, Normas y Procedimientos, y Formulación e Instructivos para la presentación de Proyectos", por parte de la DPI del Ministerio de Economía y Finanzas. Esto se realiza durante el mes de enero. Dichos documentos contienen las políticas, objetivos y normas para la presentación de los proyectos en las fichas denominadas IBP (Información Básica de Proyecto), y la información adicional requerida por sector.

Entre las normas están: los documentos de estudio y proyecto que deben acompañar a la IBP, la información que debe incorporarse al Banco de Proyectos en cada una de las etapas, y las normas que deben respetarse para dar nombres a los proyectos.

Segunda: la llevan a cabo las instituciones públicas participantes del proceso, de acuerdo a las instrucciones antes mencionadas, las que proceden a elaborar los documentos de proyecto conteniendo los antecedentes para su presenta-

ción; éstos están constituidos por los estudios de preinversión⁵ o básicos realizados y un resumen de los antecedentes del proyecto contenidos en la ficha IBP. Los proyectos son enviados posteriormente al Ministerio de Economía y Finanzas. Esto se realiza entre febrero y marzo.

Tercera: la realiza el Ministerio de Economía y Finanzas durante los meses de abril y junio, a través de la Dirección de Programación de Inversiones, y consiste en revisar y analizar el contenido de los estudios y fichas IBP y emitir una recomendación técnica- económica sobre los mismos.

Subsistema de Formulación Presupuestaria

Tiene como objetivo la asignación de recursos financieros a los proyectos de interés sectorial, provincial y de las empresas que cuentan con la recomendación favorable de la Dirección de Programación de Inversiones.

Esto permite a las instituciones disponer de los recursos necesarios para ejecutar ya sea, estudios básicos, de preinversión, o proyectos de inversión.

La formulación presupuestaria tiene como principales funciones homogenizar, normar y coordinar la información relativa al proceso de asignación de recursos y aplicación del presupuesto aprobado para el sector público.

La institución responsable de formular el presupuesto del sector público es el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su dependencia técnica que es la Dirección de Presupuesto de la Nación, DIPRENA; su fundamento legal está en la Constitución de la República, el Código Fiscal y en la Ley Anual por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado.

Este proceso, comprende la estimación de un marco presupuestario preliminar (mayo y junio), de cada institución y sus respectivas dependencias, así como de la situación de las finanzas públicas que refleje los posibles ingresos y gastos para el próximo período fiscal, y se define la Política Presupuestaria que contiene las directrices bajo las cuales las instituciones públicas deberán elaborar sus Anteproyectos de Presupuesto. En esta Política Presupuestaria, se determina la política de ingresos, de gastos y de inversiones.

Estas directrices se comunican a todas las entidades en el mes de junio, informando el inicio del período de formulación presupuestaria, e indicando la necesidad de que cada entidad defina su política

5. Como mínimo se aceptan para postular estudios a nivel de perfil.

presupuestaria institucional en la elaboración de su Anteproyecto de Presupuesto.

Proceso de elaboración de los anteproyectos de presupuesto institucionales

Cada una de las instituciones públicas elabora su propio Anteproyecto de Presupuesto, que deberá contener todos los ingresos así como los gastos de funcionamiento y de inversión. Este proceso se inicia en los meses de mayo a junio, y finaliza en julio con la presentación del Anteproyecto Institucional al Ministerio de Economía y Finanzas, el 31 de julio de cada año. Es importante que las entidades cumplan con los criterios generales para la asignación de recursos.

Por parte de la DIPRENA, el criterio básico para la asignación de recursos a un proyecto determinado será la recomendación técnico-económica favorable por parte de la DPI, además de considerar otros aspectos como:

- El proyecto cuente con fuente de financiamiento garantizada. Proyectos financiados a través de las instituciones financieras o gobiernos extranjeros (donación).
- Esté dentro de los planes y políticas sectoriales e institucionales.

- El gasto en el proyecto no afecte alguna variable macro-económica.
- Exista consistencia y congruencia con las funciones operativas de las instituciones.

Discusión del Anteproyecto de Presupuesto

En agosto se inicia su análisis por parte de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, conformándose grupos de técnicos de trabajo para análisis conjuntos entre sectorialistas de la DPI y de la DIPRENA para la revisión del anteproyecto en lo que respecta al Programa Institucional de Inversiones.

También, durante finales de agosto e inicios de setiembre, se realizan las vistas presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas, con cada una de las instituciones del sector público, en la cual se presenta una visión preliminar del manejo macro de las cifras económicas del Estado y su proyección, además de revisar y comunicar las cifras consideradas a cada una de las instituciones para la siguiente vigencia fiscal. Luego de esta fase, se elabora el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, el que es elevado a la consideración del Consejo de Gabinete quien debe aprobarlo a más tardar el 30 de

setiembre; luego se presenta a la Asamblea Legislativa para su examen, aprobación o rechazo.

Discusión del proyecto Ley de Presupuesto

El Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado es presentado a la Asamblea por el Ejecutivo, tres meses antes de finalizar la que está en vigencia. La Asamblea inicia vistas internas en la Comisión de Presupuesto (primer debate), las mismas toman alrededor de dos meses (octubre y noviembre), luego es presentado al pleno de la Asamblea Legislativa para su aprobación en segundo y tercer debate. Aprobado el mismo es convertido en Ley del Presupuesto General del Estado (diciembre), éste es enviado a la Presidencia de la República, para su refrendo y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

La Ley contiene los ingresos y gastos presupuestados y las normas presupuestarias, que regirán el proceso durante su implementación. Una vez aprobado, la Dirección de Presupuesto de la Nación lo implementa a través del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá, SIAFPA, en coordinación con la Contraloría General de la República, a fin de que esté disponible para iniciar su ejecución el primer día hábil del año fiscal.

Subsistema de Ejecución Presupuestaria

Tiene como objetivo regular y supervisar la ejecución del gasto público y su respectivo financiamiento.

La DIPRENA es el organismo técnico encargado de asignar los recursos financieros del Estado y de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria. Además, tiene como función supervisar la ejecución del gasto público conforme se establece en el Código Fiscal y la Ley de Presupuesto; sin perjuicio de las atribuciones que en este ámbito le corresponde a la Contraloría General de la República.

El presupuesto del sector público consiste en una estimación financiera de los ingresos y la autorización máxima de gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.

El ejercicio presupuestario coincide con el año calendario. Las cuentas del mismo quedan cerradas al 31 de diciembre. El saldo final de caja al cierre de cada ejercicio y los ingresos que se perciben con posterioridad a esta fecha, son incorporados al ejercicio fiscal siguiente. No obstante, existen compromisos del Estado que al cie-

re presentan cuentas de gastos de vigencias, los cuales son reservados para ser cancelados en los años posteriores sin afectar el presupuesto vigente.

La DIPRENA propone un programa de ejecución mensual del presupuesto en el mes de diciembre del año anterior, el que es consultado con todas las partes involucradas en la ejecución de presupuesto. Asimismo, confecciona un programa de gastos denominado Programa de Caja, donde fija el nivel y prioridad de los mismos.

Éste se realiza sobre la base de la programación de caja anual presentado por cada institución, la proyección de la Dirección Nacional de Ingresos y la programación de la Dirección de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas, acorde con el presupuesto vigente, que contiene la estimación del comportamiento de los ingresos y gastos en forma mensual.

Por su parte los estudios y proyectos presentados para la ejecución, deberán acompañar las estimaciones respecto a la programación del gasto mensual.

Para que este proceso se cumpla a cabalidad, es necesario que todos los estudios y proyectos estén debidamente registrados en el Banco de Proyectos y con

sus antecedentes plenamente actualizados.

La individualización de los estudios y proyectos, así como los montos que se postulen, deben ser congruentes con lo aprobado durante la fase de formulación presupuestaria. Las discrepancias que al respecto pudieran presentarse en esta materia, precisan ser justificadas por las instituciones correspondientes ante la DPI y la DIPRENA.

Se deberá considerar además, el mantener el código y nombre del proyecto permanente y no variarlo con respecto a las etapas anteriores.

Subsistema de Evaluación Ex-post

Este es un subsistema que aún no se ha desarrollado, puesto que el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, no ha alcanzado su madurez y desarrollo como para efectuar estas evaluaciones de obras aprobadas, conforme a los conceptos emitidos en los otros subsistemas.

Sin embargo, su diseño será consistente y congruente con los formulados en otras latitudes, donde actualmente están en implementación y desarrollo los Sistemas de Inversiones.

No obstante, se puede considerar a futuro generar las evaluaciones en los niveles de asignación institucional, sectorial, regional, etc., las que deberán ser realizadas por unidades externas a las instituciones involucradas en el proceso, tanto a nivel de administración como de asesoría.

Otro aspecto que deberá ser tomado en cuenta primordialmente, será la generación de metodologías para la evaluación *ex-post*, de forma tal que contenga los indicadores necesarios para cuantificar el impacto de la inversión sobre la comunidad, y la calidad de la misma.

Principales elementos del SINIP

Dentro del SINIP se pueden distinguir cinco elementos que lo conforman; éstos son:

- Ficha de Información Básica del Proyecto, IBP.
- Metodología de evaluación.
- Precios sociales.
- Capacitación.
- Banco de Proyectos.

Fichas IBP

Es un resumen esquemático de los principales aspectos tratados

en los proyectos que aspiran a financiamiento público, y tiene como objetivo fundamental estandarizar la presentación de éstos al Ministerio de Economía y Finanzas.

En la actualidad, la ficha IBP para todos los sectores, se está generando manualmente, pero posteriormente constituirá un reporte del Banco de Proyectos, con información básica, estandarizada y anexos con datos específicos de cada sector.

Metodologías de evaluación

El Ministerio de Economía y Finanzas en conjunto con los ministerios correspondientes, deberán trabajar en la creación de una serie de metodologías de evaluación social, de proyectos, las que serán válidas, tanto para los proyectos financiados con recursos locales, como los financiados a través de empréstitos externos. Esta es una de las debilidades que ha ostentado el proceso de inversión panameño durante años, el cual no permite mejorar el proceso de toma de decisión, ni la racionalidad de los recursos, ni la calidad de la inversión llevada adelante por el Estado.

Debido a lo anterior, se está trabajando en una licitación para la formulación de por los menos, nueve metodologías básicas para los sectores cubiertos por el SINIP.

Entre ellas podrían estar Transporte, Riego, Educación, Salud, Agua Potable (rural y urbana), Alcantarillado, Edificación Pública e Informática. Estas metodologías serían las iniciales y propicias a seleccionar por el número y cuantía actuales de proyectos generados en estos sectores.

Las metodologías se diferencian básicamente en la forma de medir y cuantificar los beneficios. En el caso de las desarrolladas para Panamá, no se esperan sean distintas de las identificadas en otros países; es decir, en unas los beneficios serán cuantificados a través de un método directo, midiendo la disposición a pagar de los consumidores; en otras, los beneficios serán medidos por ahorros en costos de tiempo, de operación y de conservación en general del proyecto. Por último, existirán unos en donde sean difíciles de medir (proyectos sociales: educación, salud, justicia, etc.), los que no incluyen en su formulación una evaluación socioeconómica y solo se analiza su conveniencia, según el criterio de costo-eficiencia o eficacia.

Precios sociales

En el caso de los precios sociales, que deberán ser estimados para ser utilizados en las diferentes metodologías para la formulación y preparación de los proyectos de inversión pública, el Ministerio de

Economía y Finanzas, estará realizando una contratación de un sistema automatizado que permita calcular y actualizar anualmente los precios sociales, éstos estarán calculados para la divisa, mano de obra y tasa social de descuento, entre otros.

Precio social de la divisa: deberá reflejar el costo que significa a la economía el producir una divisa adicional, en términos de recursos productivos; si existen distorsiones que afecten el mercado de la divisa, este precio diferirá del privado (o de mercado).

Precio social de la mano de obra: tiene su origen en la existencia de significativas tasas de desempleo crónico, junto con la presencia de sectores protegidos y no protegidos en el mercado laboral.

Tasa social de descuento: debe reflejar el costo real de financiamiento que enfrentarán los proyectos públicos durante su ejecución.

Capacitación

Un aspecto fundamental en este proceso, es disponer de recursos financieros que permitan desarrollar un continuo programa de capacitación de profesionales de la administración pública, en el área de preparación y evaluación de pro-

yectos. Se estima que es de alta rentabilidad social, formar equipos capaces de identificar y preparar proyectos en todas las entidades del sector público.

En la medida que las asignaciones presupuestarias dependan de la cantidad de proyectos que estén adecuadamente preparados, y que la disponibilidad de crédito externo dependa fundamentalmente de ello, algunas entidades y ministerios verán disminuidas sus posibilidades de obtener fondos; ello no porque no existan buenas oportunidades de inversión, sino porque no tienen los equipos adecuados para identificar, preparar y evaluar los proyectos correspondientes.

Al respecto se puede afirmar que en Panamá ha existido la decisión política, y por lo tanto, los recursos para llevar adelante un ambicioso programa de capacitación, enmarcado dentro del empréstito 1506 OC/PN con el BID, para el Programa de Modernización del Sector Público.

Estrategia de sensibilización y difusión

Para cumplir con este objetivo, se han realizado actividades de difusión y sensibilización del SINIP a todo lo largo del país desde 1998.

La prioridad de las actividades de sensibilización y capacitación ha respondido a la importancia estratégica de los equipos institucionales en el desarrollo del SINIP. Los primeros eventos realizados se dieron en el 2000, dirigidos a las instituciones que tienen una mayor asignación presupuestaria y prioridad en la Agenda Social de Gobierno. Estas instituciones fueron los ministerios de: Obras Públicas, Salud, Desarrollo Agropecuario, Educación y Vivienda. A partir del 2001, dichas actividades se expandieron a todas las instituciones públicas en Panamá.

Tales eventos fueron el marco para sensibilizar sobre la importancia y utilidad del SINIP, como instrumento de gestión de la inversión pública; presentar y sustentar la documentación normativa que rige el proceso de presentación y análisis técnico de los proyectos; informar sobre la programación del componente de capacitación. Todas estas actividades han dado como resultado la sensibilización de 530 funcionarios, entre técnicos y directivos responsables del área de inversión pública del nivel central.

La nueva forma de conducir el proceso de inversión pública, ha sido transmitida también a nivel provincial. Para ello se han realizado jornadas de trabajo con los Directores de Planificación Provincial del MEF. Se tiene a la fecha a 11

Directores de Planificación Provincial, debidamente sensibilizados y capacitados con el fin de facilitar la asistencia técnica sobre el SINIP.

Estrategias de capacitación

La actividad de capacitación está dividida en tres niveles: básico, intermedio y avanzado.

- *Nivel básico*

Está dirigido especialmente a satisfacer los requerimientos de capacitación del funcionario público del ámbito provincial. Este nivel es atendido por un programa de educación no formal, mediante seminarios-talleres de aplicación que buscan instruir a los participantes en el manejo de una metodología general de proyectos de inversión pública (identificación, formulación, evaluación, seguimiento y control de proyectos).

Las vivencias que se producen en este nivel de capacitación, han tenido el apoyo académico del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, preparando a 200 funcionarios públicos a escala provincial, de los cuales 141 tienen conocimientos y destrezas en las actividades de identificación, formulación y evaluación, y 59 en la temática de gerencia de proyectos.

- *Nivel intermedio*

El curso está dirigido a profesionales pertenecientes a instituciones nacionales y provinciales. Es atendido también, por un programa de educación no formal, mediante seminarios-talleres de aplicación bajo el concepto de "aprender haciendo" que buscan habilitar a los participantes en el manejo de una metodología general de proyectos de inversión pública, (identificación, formulación, evaluación, seguimiento y control de proyectos).

Los participantes recibieron el material didáctico de soporte dependiendo de la temática impartida: Formulación y Evaluación de Proyectos, Administración y Control de la Ejecución, y Programación de Inversiones. Además, se han entregado algunas herramientas informáticas como el *PROM*, para elaborar y evaluar proyectos y el *Microsoft Project* para la gerencia de la ejecución de proyectos.

Como resultado de los seminarios-talleres de este nivel, se han capacitado 256 funcionarios, de los cuales el 20% pertenece al Ministerio de Economía y Finanzas.

La modalidad "aprender haciendo" se ha reflejado en 25 documentos de proyectos a nivel de perfil, presentados y sustentados en el desarrollo de eventos de formulación y evaluación, y en 15

manuales o diseños administrativos que se elaboraron en los cursos de Administración, Control y Seguimiento.

- *Nivel avanzado*

Se ha desarrollado bajo un Programa formal de Posgrado en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos, mediante un convenio con la Universidad Tecnológica de Panamá, UTP, y un contrato de provisión de servicios para el fortalecimiento del Posgrado en Formulación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos con el ICAP, con el fin de garantizar un carácter más selectivo en los capacitados y un lenguaje de mayor rigor en la metodología.

El programa consta de 13 cursos estructurados en cinco básicos o contextuales del ámbito estatal, económico, social, político y gerencial y ocho de especialización en el área de identificación, formulación, evaluación y gerencia, más el trabajo final para un total de 20 créditos. Tiene una intensidad de 11 meses con dedicación de medio tiempo.

La primera promoción concluyó en diciembre del 2000, cuyo resultado fue un total de 20 espe-

cialistas en el campo de la formulación, evaluación y gestión de proyectos de inversión de 13 instituciones estatales. La segunda promoción concluirá también en diciembre del 2001, con un total de 25 egresados en la misma especialidad distribuidos en 14 instituciones públicas para un total de 45 funcionarios capacitados en las dos promociones.

Banco de Proyectos

Es un sistema computarizado de apoyo al SINIP, por lo tanto sus principales usuarios son las instituciones que forman parte del SINIP.

El Banco de Proyectos permitirá manejar un enorme volumen de información, generado para el análisis y discusión de proyectos que se realizan a través del SINIP.

Por otra parte, se constituirá un medio para lograr la normalización del SINIP. En ello se destaca la creación de un código único para los proyectos, normas para asignar nombres a los proyectos y un sistema de clasificación sectorial y subsectorial de la inversión.

El sistema se inició operativamente en 1998, a un costo estimado de B/. 250,0 miles a ser desarrollado en un año; luego de concluir el Diseño Lógico del Banco de Proyectos en marzo de 1999,⁶ se trabajó en la metodología de eva-

6. Trabajo realizado por Domingo Cid (Consultor).

luación y se llamó a licitación pública para la contratación en ese mismo año.

A partir del 2002, se espera esté en marcha el Banco de Proyectos a través de un desarrollo de Base de Datos en tecnología de *Web*, mediante una intranet que espera cubra todo el país. Entre sus principales objetivos están:

- Crear una Base de Datos única central de proyectos de inversión a escala nacional, provincial y municipal.
- Realizar una labor permanente de apoyo al Sistema Nacional de Inversiones Públicas.
- Mejorar y actualizar la organización y normalización del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.
- Lograr análisis tanto a escala agregada como específica, con los que se pueda mejorar la toma de decisión de todas las instancias, que participan en el proceso de inversión pública.
- Permitir análisis de los proyectos de inversión, en lo que respecta a la inversión realizada durante los estados de preinversión e inversión.

Todos los años el Banco de Proyectos deberá estar concatenado al proceso de difusión, de manera tal que se garantice la

actualización en cuanto a su uso y operación del mismo.

Criterios generales del análisis técnico económico

A continuación se describe una síntesis del análisis que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, a los proyectos y estudios en sus distintas etapas para ser incorporados al Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

En el caso de los estudios básicos, a nivel de perfil y prefactibilidad existen puntos de análisis comunes, dependiendo de las características específicas del estudio. En general, si la preinversión postula a financiamiento por primera vez, el análisis sigue la siguiente secuencia:

- Revisión del documento de proyecto conteniendo los antecedentes, que se presentan adjunto con los formularios de la ficha IBP y términos de referencia específicos, con el fin de tener una visión general de los objetivos y metas del estudio.
- Verificación de su coherencia con las políticas globales, sectoriales e institucionales.
- Recopilación de antecedentes relacionados con el estudio, y verificación que no existan

duplicidades parciales o totales del mismo.

- Revisión de costos del estudio, tanto por actividad como del personal requerido o asociados a la administración y supervisión del mismo.

Para los estudios iniciados con anterioridad al año presupuestario al que postulan, (estudios de arrastre), los principales aspectos que se analizan son los siguientes:

- Recopilación de antecedentes enviados en años anteriores, (formularios de la ficha IBP, anexos, estudios básicos, perfil, prefactibilidad o etapas ya realizadas del estudio).
- Comprobación que los objetivos, etapas y metas del estudio no hayan cambiado.
- Verificación que los fundamentos técnicos y económicos, que justifique el estudio aún se encuentren vigentes.
- Comparación de los resultados parciales con las estimaciones preliminares, que motivaron su recomendación (justificación de continuidad del estudio).
- Revisión de costos del estudio, tanto por actividad como del personal requerido o asociados a la administración y supervisión del mismo.

En el caso de proyectos que postulan por primera vez a ejecución, debe existir un estudio de preinversión que lo respalde, que puede ser perfil, prefactibilidad o factibilidad. Cualquiera sea el nivel de estudio, los aspectos principales que deben ser revisados son:

- Metodología utilizada, por ahora se utiliza la de mínimo costo según sea el caso, posteriormente será la que recomiende el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Definición correcta del proyecto; principalmente diagnóstico, situación actual y situación con proyecto.
- Localización y tamaño del proyecto.
- Revisión de costos de inversión y operación. Respecto a los costos de inversión, se debe tener especial cuidado en la revisión de los costos unitarios utilizados.
- Análisis del financiamiento de la inversión y operación del proyecto.

Para los proyectos de arrastre, se realizan las siguientes actividades:

- Recopilación de los antecedentes enviados en años anteriores.

- Verificación de la permanencia de los objetivos, metas y etapas de ejecución del proyecto.
- Comprobación del estado de avance del proyecto, de acuerdo al programa original mediante la revisión de la ejecución física financiera, plan de desarrollo y cronogramas de actividades. En caso de existir divergencias, se deben analizar las causas que las originan.

Generalmente durante este período de análisis, existe una continua interacción entre el Ministerio de Economía y Finanzas y las instituciones interesadas en postular proyectos a ejecución, con el fin de conocer todos los antecedentes pertinentes antes de emitir una recomendación. Este proceso se lleva a cabo entre abril y junio, de tal forma, que permita a las instituciones incluir los proyectos recomendados positivos en sus respectivos anteproyectos de presupuestos.

Como resultado, el Ministerio de Economía y Finanzas elabora un informe sobre "Resultados de Análisis Técnico- Económico". Dicho informe se presenta en un documento el cual incluye análisis de las carteras de proyectos tanto agregada como a escala pormenorizada, institucional, sectorial, provincial, etc., el mismo es remitido a la Dirección de Presupuesto de la

Nación con copias a las instituciones interesadas, incluye también información de la recomendación respecto a la conveniencia de ejecutar cada uno de los proyectos, así como las observaciones de índole técnico- económicas.

Torre de Control

Como complemento al desarrollo del Sistema de Inversión Pública y la necesidad de establecer un proceso que permita de una manera fácil, confiable y accesible desde cualquier punto, contar con resultados concretos del gasto inherentes a la medición del impacto de los programas de inversión, se está diseñando el proyecto denominado Torre de Control, que tiene como objetivo establecer la infraestructura tecnológica de información y comunicación, normas y procedimientos, estructura organizacional y capacitación, que garantice la dinamización de los proyectos de inversión pública. A través de la creación de la plataforma aplicativa, se almacenará, monitoreará y analizará, tanto la información de ejecución financiera de los proyectos del Estado, como la ejecución física de los mismos.

Para lograr la masificación del alcance de esta información, tanto para su consulta como para su generación, se ha concebido un

ambiente *web* que sirva de alojamiento para el aplicativo. En otras palabras, el interfaz de usuario estará constituido por páginas *web* con conectividad directa a un manejador de base de datos confiable, robusto y escalable, donde se almacenará y recopilará la información.

La principal meta de este proyecto, es lograr un aplicativo que sirva como centro directo de información sobre la ejecución, tanto financiera como física de cada proyecto que está llevando a cabo el Estado, de manera tal, que todas las personas involucradas en la toma de decisiones, e inclusive los ciudadanos mismos, podrán estar al día en el avance de los proyectos que les incumben.

La accesibilidad a la información permitirá identificar los cuellos de botella, definir prioridades y evaluar rendimientos tanto de recursos como de personal en los procesos administrativos del Estado.

Relación con otros proyectos

La Torre de Control mantendrá relación directa con aplicativos de varios departamentos o instituciones, que actualmente cuentan con una plataforma informática que almacena gran parte de la información presupuestaria y financiera del

país, por lo que se establecerá con el propósito de intercambiar, recopilar y combinar la información con la ejecución física de los proyectos del Estado, lo cual logrará visualizar de manera completa, la situación de cada proyecto.

Entre los proyectos con los cuales se relacionará la Torre de Control, se encuentran:

- Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá, SIAFPA.

Almacena toda la información de la ejecución financiera de cada proyecto que maneja el Estado.

- Sistema de Presupuesto (Dirección de Presupuesto de la Nación)

Maneja el presupuesto del Estado y cuenta con un proceso, que se alimenta del SIAFPA para mantener actualizada la gestión presupuestaria, sobre todo de las inversiones públicas.

- Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP

Supervisa y analiza la formulación de los proyectos del Estado. Una vez que los proyectos se aprueban en el presupuesto, el SINIP se encarga de dar seguimiento físico; no obstante, éste no cuenta con información completa, por lo

que la Torre de Control brindará estos elementos.

- **Organismos Internacionales**

Diversos organismos internacionales son entes ejecutores de proyectos financiados con aportes del Estado y cuentan con sistemas de información que pueden convertirse en proveedores de esa información.

Metodología a utilizar

Se utilizará una metodología basada en el "Microsoft Solution Framework" altamente eficiente, enfocado a la creación de aplicaciones empresariales de misión crítica y alto rendimiento. La disciplina del desarrollo se ha definido bajo los estándares del *Microsoft Windows DNA (Distributed Internet-work Architecture)*, arquitectura de diseño en "N" capas, para lograr un alto nivel de confiabilidad, disponibilidad y eficiencia de la aplicación.

Módulos del sistema

Se han planificado los siguientes módulos:

- **Seguimiento**

El sistema permite dar seguimiento, tanto físico como

financiero de cada proyecto. La información del seguimiento físico es provista por personas de las instituciones mismas por medio de páginas *web*. La información fiscal es alimentada de los sistemas del SIAFPA y Presupuesto entre otros.

- **Formulación**

Permite a las instituciones crear en el sistema los proyectos y solicitar financiamiento.

- **Análisis**

Para permitir a las instituciones discutir con el SINIP los proyectos y a este último analizarlos.

- **Reportes**

Permite hacer consultas al sistema por medio de páginas *web* que van construyendo el reporte en forma dinámica.

Consideraciones finales

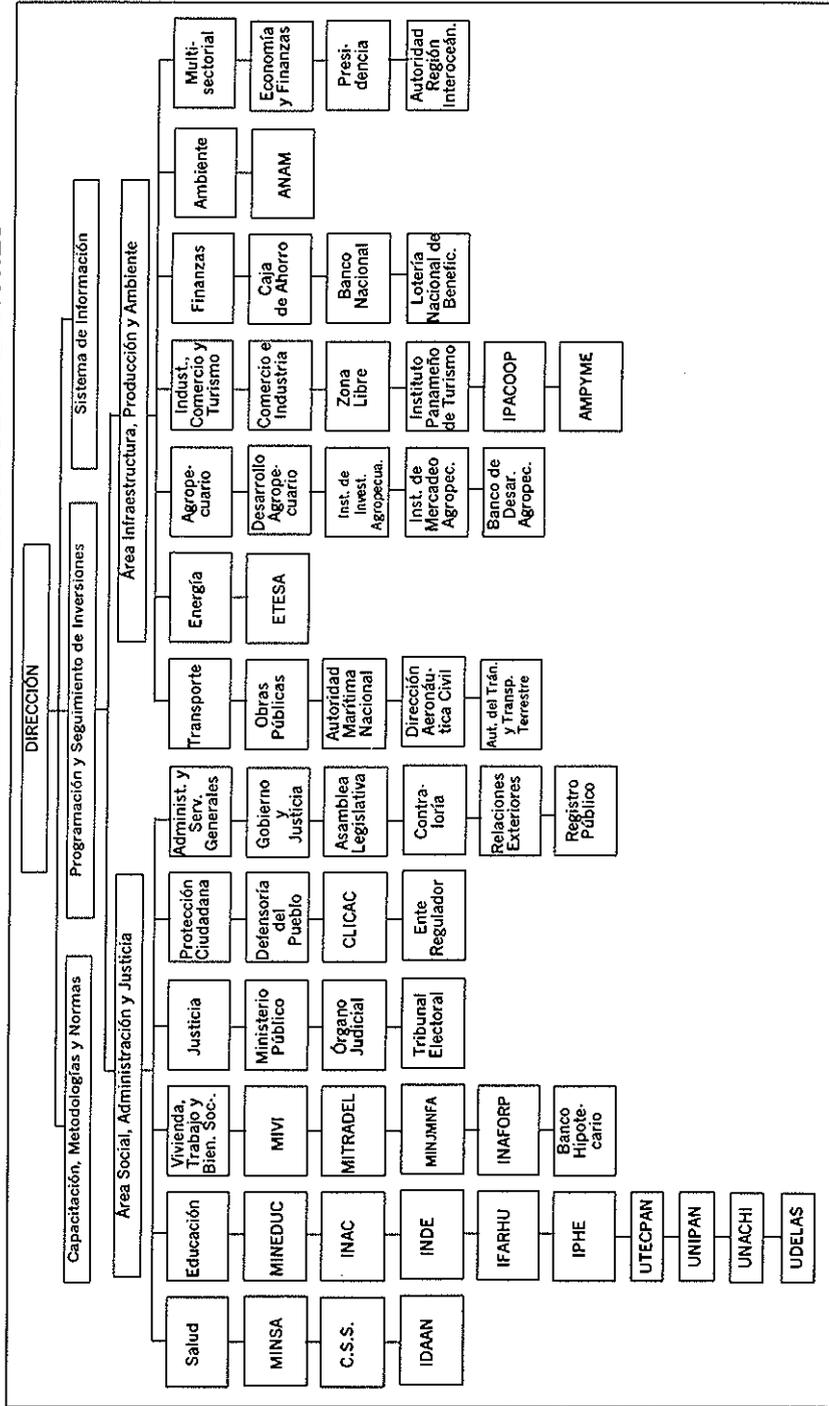
Entre los factores que han coadyuvado al desarrollo del Sistema de Inversiones Públicas, podemos mencionar:

- Estrategias de desarrollo sustentadas en planes de gobierno, a través de las cuales se orienta el proceso de planificación a largo, mediano y corto plazo.

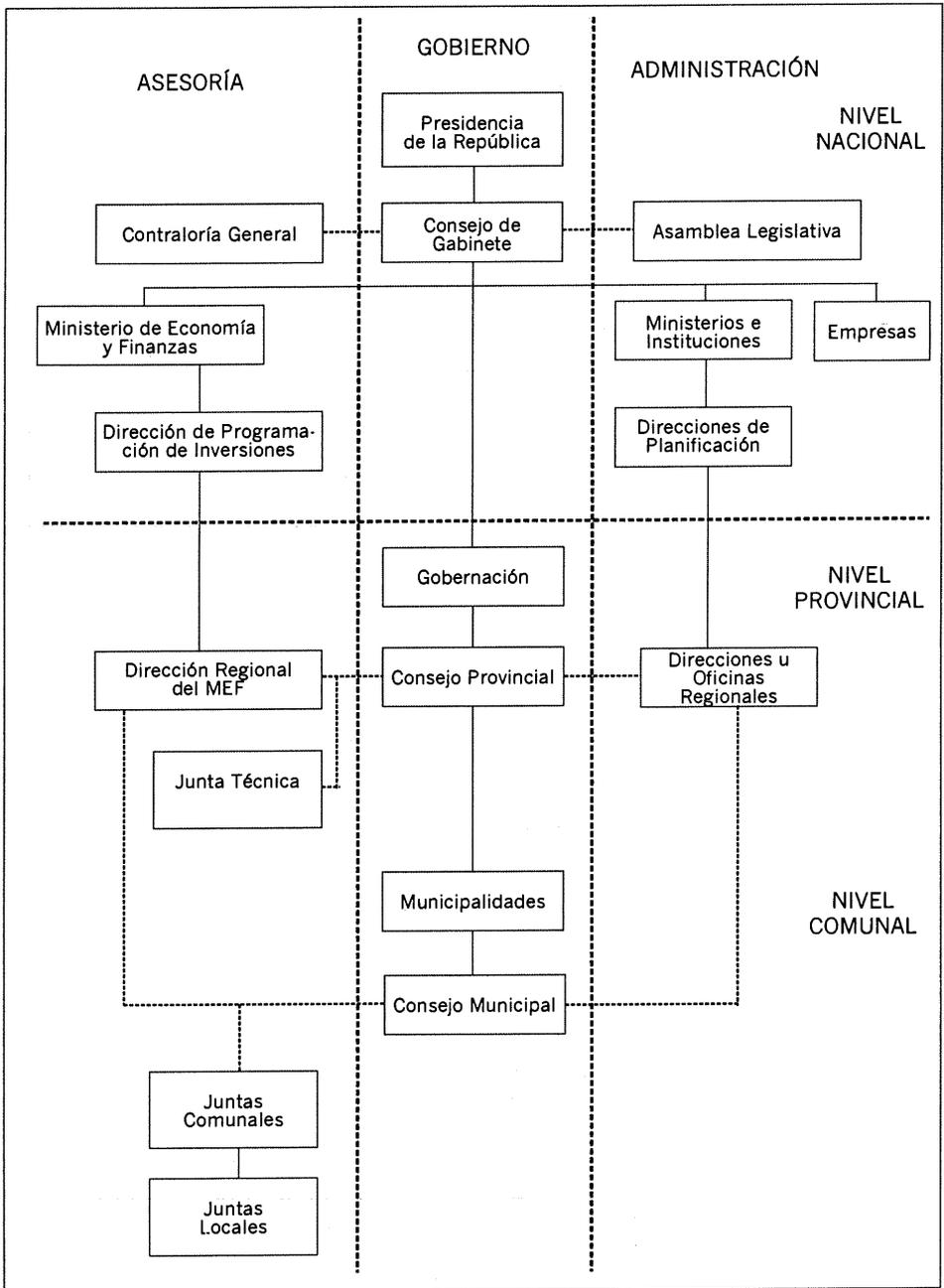
- Organización institucional de tipo funcional, centralizada a nivel institucional y desconcentrada territorialmente, que permite compatibilizar las decisiones de inversión entre los distintos niveles de gobierno y de administración.
 - Apoyo técnico y económico de instituciones financieras internacionales para el mejoramiento y modernización de los procesos de planificación y programación de inversiones.
 - Directrices a través de Manuales, Normas y Procedimientos que estandarizan la presentación y evaluación de proyectos.
- Los mecanismos en proceso de implementación, permitirán contar con herramientas de gestión que faculte a todos los niveles de la vida nacional, conocer sobre el resultado del accionar del Estado y los beneficios directos que han mejorado la calidad de vida de la población ◇

ANEXO 1

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES



ANEXO 2



El ICAP en Centroamérica

Seminario Internacional Sistema de Inversión Pública

ICAP*

SE PRESENTA EL PROGRAMA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA, ORGANIZADO POR EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP, Y LA SOCIEDAD INTERNACIONAL PARA LA CAPACITACIÓN Y EL DESARROLLO, InWEnt, REALIZADO DEL 16 AL 23 DE OCTUBRE DEL 2001, EN CIUDAD DE GUATEMALA, GUATEMALA.

Información general

El ICAP y la Sociedad Internacional para la Capacitación y el Desarrollo, InWEnt, conocida anteriormente como la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, ejecutan el Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001", sobre temas relacionados con las finanzas públicas, y también sobre los nuevos sistemas y procesos presupuestarios. Entre 1998 y el 2001 se programa-

ron unos 20 seminarios, tanto en Alemania como en Centroamérica, sobre temas cuidadosamente seleccionados. La mayoría de los eventos planeados, han contado con la asistencia y cooperación activa en las discusiones de delegados de varias entidades públicas de los países centroamericanos y de la República Dominicana, permitiendo de tal forma, un intercambio de ideas y experiencias sobre temas de relevancia para la modernización de los estados.

Objetivos del Seminario

- Presentar y discutir los aspectos conceptuales, metodológi-

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

cos y legales de los respectivos sistemas de inversión pública y su vinculación con la administración financiera integrada.

- De la República de Guatemala.
- De los otros seis países.

- Intercambiar experiencias en las reuniones de trabajo, respecto a los mecanismos de coordinación y complementación del Sistema de Inversión Pública con el Sistema Integrado de Administración Financiera de cada país.
- Conocer y discutir experiencias de países fuera de la región centroamericana y del Caribe sobre el tema central. Participan en el evento colegas de Alemania y de la Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP, Buenos Aires.

Participantes en el Seminario

Se contará con tres representantes por cada país:

- Un ejecutivo superior del Ministerio de Finanzas o Hacienda (Dirección de Presupuesto).

- Un ejecutivo superior del ente responsable del Sistema de Inversión Pública.
- Un ejecutivo superior de la entidad ejecutora de inversión.

Programa de actividades

Martes 16 de octubre del 2001

- Registro de participantes
- Inauguración del seminario Señor Viceministro de Finanzas Públicas.
- Primera Conferencia Inaugural "Inversión Pública en América Latina, Paliativo ante la Pobreza". Mariano Buscaglia Reyna
- Almuerzo
- Informe de Alemania (I). Introducción.

Expositores:

- Jens-Hermann Treuner, Corte Federal de Cuentas de Alemania
- Markus Siebels, Ministerio Federal de Finanzas de Alemania
- Receso
- Informe de Alemania (II)

Principios aplicables en el marco de decisiones sobre inversiones públicas en Alemania

Expositores:

- ♦ Jens-Hermann Treuner, Corte Federal de Cuentas de Alemania
- ♦ Markus Siebels, Ministerio Federal de Finanzas de Alemania

Miércoles 17 de octubre del 2001

- Presentación Alemania (III)
Criterios específicos de derecho presupuestario en el ámbito de inversiones públicas en Alemania, con especial referencia al prefinanciamiento privado de inversiones públicas
Expositor:
 - ♦ Markus Siebels, Ministerio Federal de Finanzas de Alemania
- Receso
- Segunda Conferencia: El Impacto Social de la Inversión Pública, Mecanismos para su Medición (ASIP)
- Almuerzo
- Informe de Costa Rica y su discusión

- Receso
- Informe de El Salvador y su discusión
- Informe de Honduras y su discusión
- Observaciones de los colegas de Alemania y ASIP

Jueves 18 de octubre del 2001

- Presentación Alemania (IV)
Los Fundamentos del Control Financiero
Expositor: Sr. Jens-Hermann Treuner, Corte Federal de Cuentas de Alemania
- Receso
- Presentación Alemania (V)
Control financiero de las inversiones públicas
Expositor: Sr. Jens-Hermann Treuner, Corte Federal de Cuentas de Alemania
- Almuerzo
- Informe de Nicaragua y su discusión
- Receso
- Informe de Panamá y su discusión
- Informe de República Dominicana y su discusión

- Observaciones de los colegas de Alemania y ASIP
- Discusión y formulación de síntesis regional (grupos de trabajo)

Viernes 19 de octubre del 2001

- La Reforma de la Administración Financiera en Guatemala
- Receso
- Informe de Guatemala
- Almuerzo
- Visita técnica a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República

Lunes 22 de octubre del 2001

- Instalación de los grupos de trabajo

Martes 23 de octubre del 2001

- Continuación discusión y formulación de síntesis regional (grupos de trabajo)
- Receso
- Presentación de resultados por parte de los grupos de trabajo
- Almuerzo
- Presentación de conclusiones y recomendaciones
 - Participantes al seminario
 - InWEnt
 - ICAP
- Evaluación del seminario
- Clausura ◇

referencias

ICAP*

SE PRESENTA UN RESUMEN ANALÍTICO DE VARIOS ARTÍCULOS DE ACTUALIDAD SOBRE EL TEMA DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS, EN LOS QUE SE DESTACAN, TANTO LAS TENDENCIAS TEÓRICAS-PRÁCTICAS, COMO ALGUNAS EXPERIENCIAS EXITOSAS EN AMÉRICA LATINA.

Vizzio, Miguel Ángel. *Los sistemas de Inversión pública en América Latina y el Caribe*. [en línea]. Santiago, CL: CEPAL, 2000. 82 p. [fecha de consulta: 11 junio 2003]. Disponible en: <<http://www.cepal.cl/publicaciones/Desarrolloeconomico/6/lcll336/lcll336e.pdf>>

Se describe el por qué el sector público debe evaluar sus alternativas de Inversión, primeramente de manera similar a la que lo hace el sector privado, y luego aplicando precios de cuenta que permitan corregir las fallas del mercado privado, básicamente existentes por fallas en el mercado político

(gobierno). Posteriormente, aplicando la hipótesis de convergencia respecto al Grupo de los 7, G7, se advierte que la expectativa de evolución del Gasto de Capital del Sector Público en América Latina, AL, está caracterizada por su muy significativa disminución en términos de participación, tanto en la formación de la Inversión Bruta Fija, IBF, como en el Producto Interno Bruto, PBI, y por el drástico desplazamiento de su ejecución desde los Gobiernos Centrales a los de menor agregación, especialmente locales. Tanto para AL, como para los Estados del Caribe, EC, y también respecto al G7, se identifica el dramatismo de las brechas a cubrir en los campos de la infraestructura y del capital humano, señalando la necesidad de aplicar estrategias de privatización/concesión y regulaciones competitivas.

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Se hace un recorrido por los Sistemas de Inversión Pública, SIP, en práctica en AL y EC, donde destaca con claridad el aplicado en Chile seguido de la experiencia en curso de Colombia. A efectos de *benchmarking* tratan una experiencia de un país desarrollado: los Estados Unidos de América, EUA, concluyendo con las debilidades y fortalezas, tanto teóricas como prácticas observadas.

Ortegón, Edgar; Aldunate, Eduardo; Pacheco, Juan Francisco. *Informe de la relatoría del Seminario sobre los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas*. [en línea]. Santiago, CL.: ILPES; CEPAL, 2002. 92 p. [fecha de consulta: 12 junio 2003]. Disponible en: <http://www.cepal.cl/publicaciones/ilpes/8/LCL1698P/SYS_19.pdf>

Esta publicación recoge las ideas centrales de las intervenciones y debates de los participantes en el Seminario Internacional sobre "Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe", realizado en Santiago de Chile, entre el 5 y 6 de noviembre del 2001.

Tanzi, Vito; Davoodi, Hamid. "Corrupción, inversión pública y crecimiento". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. (21):73-82, 2001.

La hipótesis básica de este artículo, señala que es probable que la corrupción incremente el número de proyectos que se llevan a cabo en un país, y que cambie el diseño de estos proyectos aumentando su tamaño y complejidad. El resultado neto es: a) un incremento en la cuota de la inversión pública en el PIB; b) una caída en la productividad media de esa inversión a causa también de otras restricciones presupuestarias y otras consideraciones; c) una posible reducción en otras categorías del gasto público, tales como "funcionamiento y mantenimiento", educación y sanidad.

Posteriormente se comentan las razones por las que se supone que la inversión pública es particularmente sensible a la existencia de la corrupción política. Además, se presentan los datos empíricos sobre la hipótesis básica.

Abarca Ortega, Adelita; Farra Mata-rrita, Ana Esther; Bogantes Calvo, Olger. "Informe de la República de Costa Rica". En: *Seminario Internacional Sistema de Inversión Pública*. Ciudad de Guatemala : ICAP; MFP; ASIP; DSE, 2001.

Describe una reseña de la situación presentada en Costa Rica, tanto de los primeros años de progreso del incipiente modelo de inversión pública, como de las reformas planteadas para los próximos periodos.

En primera instancia, se incorpora la información relacionada con la organización de la administración pública costarricense, señalando cuáles son las entidades que la conforman, así como las funciones que por ley debe implementar cada una de éstas en el proceso indicado.

Seguidamente se describe el marco regulatorio que da sustento al Sistema de Inversión Pública, el proceso desarrollado detallando el avance que se ha alcanzado, y las diferentes transformaciones que se han venido manifestando, de acuerdo con las necesidades económicas y políticas del entorno; y el fomento de la introducción de nuevas variables en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de inversión pública.

Asimismo, se incluye un breve análisis del estado de la inversión pública ejecutada, dando una visión parcial de la situación actual del país, presentando información por categoría y sector de actividad económica.

Posteriormente, se presenta el sistema y el desarrollo de la administración financiera, así como los enunciados considerados en la nueva Ley 8131. Por último, se describen algunas consideraciones finales, las que pretenden crear conciencia sobre la necesidad de que se establezcan una serie de mecanismos, que permitan mejorar

e incentivar la inversión pública, así como incrementar la participación que deberán tener otras entidades y organismos en la búsqueda por enriquecer el proceso implementado en el país, con las experiencias presentadas en otros países en los que ya se ha avanzado en materia de inversión pública.

Mejía Colorado, Mauricio. "Consideraciones sobre el comportamiento de la inversión pública en El Salvador (1980-1998)". *Boletín Económico (Banco Central de Reserva de El Salvador)*. (137): 3-10, 2000.

Plantea la evolución de la inversión pública y el PIB real. Describe la inversión pública como el flujo de producto en un período dado que se usa para mantener o incrementar el *stock* de capital de la economía.

Se estudian las implicaciones que tiene el comportamiento de la inversión pública en el dinamismo del PIB.

Seguidamente se indaga sobre la relación entre el ahorro público y la inversión, para continuar con el dilema de inversión pública y déficit fiscal, el comportamiento de la relación capital-producto (ICOR), y finalmente, las perspectivas de la inversión pública, todo esto en el contexto actual salvadoreño.

Cáceres, Luis René. "Inversión y crecimiento económico en

Centroamérica". *Comercio Exterior (México)*. 47(6): 429-436, 1997.

Se revisan los efectos de la inversión pública y privada en el crecimiento económico, así como la relación que guardan entre sí estas variables. Luego se continúa con la estimación de un modelo de crecimiento económico, que incluye ambos tipos de inversión como variables explicativas. Después se analiza la cointegración y causalidad entre estas variables, y se finaliza con una serie de conclusiones, en las que se destaca que en los países centroamericanos el crecimiento del producto tiene una elasticidad con relación a la inversión pública, del mismo orden de magnitud que las elasticidades de la inversión privada y las exportaciones.

En los países centroamericanos la inversión pública tiene una función fundamental en la creación de oferta productiva, mediante el estímulo a la inversión privada.

Buscaglia Reyna, Mariano J. "Auditoría integral de los procesos de inversión pública". *Revista Internacional de Presupuesto Público*. (45): 9-41, 2001.

Argentina, en el último decenio, ha implementado profundas reformas estructurales en el ámbito de la administración pública. En el

campo de la auditoría general no es la excepción.

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas, cumple una de las funciones más importantes, la que es la promoción de una más eficiente y efectiva asignación de los recursos de capital, en el marco de las normas pertinentes y la política macroeconómica gubernamental, con la finalidad de fomentar el crecimiento y el desarrollo económico.

Se analiza el Plan Nacional de Argentina sobre Inversiones Públicas 2000-2007, para luego entrar a desarrollar el proyecto estratégico de inversiones públicas, especificando las actividades a implementar entre octubre del 2000 y diciembre del 2003, así como las metas programáticas a cumplir para que puedan alcanzarse los objetivos estratégicos de gestión propuestos.

Irisity Jover, Jorge. "*Sistema de inversiones públicas*". Montevideo: SIPRON Consultores, 2000. 13 p. Documento presentado al Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (5º, 2002 octubre 24-27 : Santo Domingo) [fecha de consulta: 10 junio 2003]. Disponible en: <<http://www.clad.ve/fulltext/0039401.html>>

Hace un recorrido por la evolución de las inversiones públicas en los últimos 30 años, acotándola a varios temas, como por ejemplo: cambios teóricos a la luz de las nuevas visiones de la economía y del rol del sector público; situación de crisis fiscal, y restricciones financieras endémicas en la mayoría de los países de la región latinoamericana; el

deterioro técnico y operativo de los sistemas presupuestarios públicos, y la creciente debilidad de sus relaciones con la praxis operativa de la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos de inversión pública; la débil capacidad de gestión en muchos sectores de la administración pública latinoamericana

♦

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.

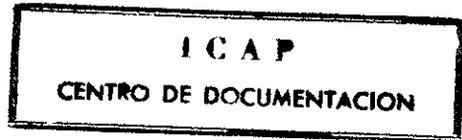
Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los manuscritos para publicación. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- o 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.
- o Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- o De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- o 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.
- o 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.
- o Cada autor tiene derecho a recibir (5) ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
 - o 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