

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



37

Tema:

Ordenamiento
de las Finanzas
Públicas

en este número

El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos. Síntesis
p. 5

El fortalecimiento de las instituciones de auditoría legislativa: una herramienta para un buen gobierno
p. 51

Desafíos de las reformas del sistema presupuestario en Centroamérica
p. 61

Resultados de la modernización de las finanzas públicas y su ordenamiento en la República de Honduras
p. 81

Hacia la gerencia pública en Venezuela: el caso de la administración tributaria
p. 93

Estimación tributaria y planificación presupuestaria y financiera en la República Federal de Alemania
p. 117

El ordenamiento de los ingresos públicos en Centroamérica
p. 129

Los recursos humanos en la administración tributaria y aduanera en Honduras
p. 233

Los recursos humanos en el sector de las finanzas públicas de Panamá
p. 239

CEPAL

Sintetiza los principales aspectos del Pacto Fiscal, acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado.

*Larry Meyers, Vinod Sahgal,
Ernie Glaude*

Exponen la importancia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la promoción de una administración pública sana.

Wilburg Jiménez Castro

Analiza las experiencias del desarrollo e institucionalización del proceso presupuestario en Centroamérica.

Adrián Gómez Méndez

Presenta los avances logrados en el ordenamiento y modernización de las finanzas públicas en Honduras.

*Haydée Ochoa Henríquez
Teresa Gamboa Cáceres*

Exploran la emergencia del modelo de la gerencia pública en Venezuela y su aplicación en la reforma administrativa en general, y tributaria en particular.

Dieter Schoof

Ilustra sucintamente el procedimiento de la estimación tributaria y la planificación presupuestaria y financiera en la República Federal de Alemania.

Rethelny Figueroa de Jain

Documenta el impacto de algunas de las medidas impulsadas por los gobiernos del Istmo en materia tributaria.

Hugo Castillo Aldana

Señala las principales innovaciones, resultados y limitaciones de "la nueva gestión" y la incidencia del Sistema de Administración de Personal.

Luis Carlos Castroverde B.

Describe el régimen de carrera administrativa del sector público de Panamá, su proceso de implementación y las acciones que hasta el momento se han realizado.

Revista Centroamericana de Administración Pública

**Número 37
Julio-Diciembre/1999**

◆ Director
Hugo Zelaya Cáliz

◆ 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@sol.racsa.co.cr

● Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de octubre de 1999.



El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y el Centro de Desarrollo Económico y Social, ZWS, de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, han emprendido el desarrollo de un programa plurianual de actividades de cooperación regional denominado "**La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001**", el cual tiene por objetivo contribuir a mejorar los esfuerzos de reformas que habiliten a los estados de la región, a poner en práctica políticas y medidas orientadas al saneamiento y ordenamiento de las finanzas públicas.

El programa se ha propuesto revisar procesos efectivos de cambios en el área de las finanzas públicas, en una visión articulada

de modernización del aparato del Estado, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países del Istmo Centroamericano y República Dominicana, llevándose a cabo análisis comparativos con el fin de extraer lecciones referidas a cada temática en particular, derivadas de diversos entornos nacionales.

En Centroamérica, este proceso de modernización de las finanzas públicas, ha conllevado reconceptualizaciones e innovaciones que se empiezan a visualizar en el sistema de la hacienda pública y en aspectos específicos como: la reestructuración del gasto público, la reforma tributaria, la modernización del sistema de administración financiera integrada con sus subsistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público. En resumen, este ordenamiento ha implicado la introducción de técnicas novedosas en cuanto a los egresos, ingresos, el control y la gestión de los recursos públicos.

Grandes debates se han generado con la participación de expertos centroamericanos y alemanes en torno a estas importantes cuestiones, por medio de acti-

vidades sistemáticas y permanentes como seminarios y foros de discusión, tratando problemáticas de relevancia vinculadas con la operacionalización e instrumentación de esta materia, lo cual permite generar una visión multidimensional de los procesos de reforma en los campos de las finanzas públicas particularmente, así como la deliberación de conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en general.

Es por eso que en esta oportunidad, la Revista Centroamericana de Administración Pública, continuando con su extensa tarea de difundir con regularidad los avances y novedades de la región en el ámbito de la administración pública, edita el presente número para abordar el tema "**Ordenamiento de las Finanzas Públicas**", con la colaboración de técnicos de diferentes países que reflejan distintos puntos de vista sobre las cuestiones que son de interés para nuestro quehacer, incluyendo un material muy valioso y de gran utilidad para los especialistas en estos asuntos.

Revista Centroamericana de Administración Pública

- ◆ Este número de la Revista Centroamericana de Administración Pública es una publicación conjunta del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.
- ◆ 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.
- ◆ Número de Publicación de la DSE: DOK 1887 c

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA – 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@sol.racsa.co.cr

URL: <http://www.icap.ac.cr>

CEPAL**

El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos. Síntesis*

LA PRESENTE PUBLICACION TIENE POR OBJETO DAR UNA MAS AMPLIA DIFUSION AL PRIMER CAPITULO DE EL PACTO FISCAL. FORTALEZAS, DEBILIDADES, DESAFIOS. ESTE CAPITULO SINTEZIZA LOS PRINCIPALES PLANTEOS DEL DOCUMENTO, Y PERMITE FORMARSE UNA IDEA GENERAL ACERCA DE SU CONTENIDO Y SUS PROPUESTAS. EL PACTO FISCAL, ENTENDIDO COMO EL ACUERDO SOCIOPOLITICO BASICO QUE LEGITIMA EL PAPEL DEL ESTADO Y EL AMBITO Y EL ALCANCE DE LAS RESPONSABILIDADES GUBERNAMENTALES EN LA ESFERA ECONOMICA Y SOCIAL, SE ANALIZA A TRAVES DE SUS CINCO ASPECTOS FUNDAMENTALES: CONSOLIDAR EL AJUSTE FISCAL EN MARCHA, ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD DE LA GESTION PUBLICA, DOTAR DE MAYOR TRANSPARENCIA A LA ACCION FISCAL, PROMOVER LA EQUIDAD Y FAVORECER EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRATICA.

A. Introducción

Como es bien sabido, la crisis de la deuda dio lugar a profundos cambios en la estrategia de desarrollo de los

países de América Latina y el Caribe. A medida que fue quedando de manifiesto que no se trataba de un evento transitorio sino más bien de un cambio permanente en el entorno macroeconómico, las medidas iniciales se trans-

* El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos es el más reciente de un conjunto de documentos producidos en los años noventa por la CEPAL en torno a la propuesta de "Transformación productiva con equidad". Ofrece, como los otros del mismo conjunto, orientaciones para abordar el desarrollo actual y futuro de Améri-

ca Latina y el Caribe; en esta oportunidad, aborda el tema de las finanzas públicas.

** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos. Síntesis". (LC/G.2024/Rev.1), Santiago de Chile, diciembre de 1998. Reproducido con autorización.

formaron rápidamente en programas de ajuste estructural orientados a promover las reformas económicas compatibles con el nuevo escenario.

De esta manera, a partir de los ochenta, las economías de América Latina y el Caribe, con diferentes grados de intensidad, iniciaron un amplio programa de reformas estructurales, entre las que destacan la liberalización comercial y la integración económica; la apertura a la inversión extranjera; la liberalización de precios; la desregulación de los mercados financieros; la flexibilización en el mercado de trabajo; la privatización, desincorporación y capitalización de empresas públicas; el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social; y la descentralización fiscal, especialmente de la prestación de servicios sociales en educación y salud.

En buena medida, la crisis de los ochenta reflejó una crisis de la concepción del Estado como actor del proceso de desarrollo. En consecuencia, la reorientación del desarrollo regional ha girado en torno a la revisión del rol asignado al Estado, configurando un cambio permanente de régimen fiscal. Así por ejemplo, los procesos de privatización y modernización han significado en muchos países ingresos extraordinarios en el corto plazo y reducciones permanentes del gasto y el empleo públicos, al tiempo que han incrementado las demandas de un adecuado sistema de regulación de los servicios privatizados. La descentralización significó alterar la distribución de recursos y competencias entre di-

versos niveles de gobierno y, con ello, los esquemas de transferencias intergubernamentales. De igual modo, la liberalización comercial exigió modificar las estructuras tributarias, aumentando la importancia relativa de las bases imponibles internas (principalmente sobre el consumo, en la forma de impuesto al valor agregado, IVA). Junto con ello, la desregulación del sistema financiero —orientada a promover el desarrollo del mercado interno de capitales— facilitó, en varios casos y con grados diversos, el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, de sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización, permitiendo de paso una ampliación del financiamiento interno del gobierno y del sector privado, incluyendo, potencialmente, los proyectos privados de infraestructura.

El nuevo contexto externo de globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales a nivel subregional agregan nuevos desafíos, sin eliminar los anteriores. En efecto, el proceso de globalización acentúa la integración e interdependencia de mercados, imponiendo un significativo efecto disciplinador en la macroeconomía y en las finanzas públicas, ante la elevada movilidad del capital financiero de corto plazo. A su vez, el fuerte crecimiento de acuerdos de integración o complementación comercial a nivel subregional impone restricciones en el ámbito arancelario, obligando a un gradual ajuste a la menor recaudación aduanera, así como estableciendo desafíos de administración

arancelaria y racionalización de la protección efectiva resultante.

En su conjunto, ambas vertientes –cuya interrelación da origen a lo que hoy se conoce como “regionalismo abierto”¹– contribuyen a reducir el grado de autonomía con que las autoridades nacionales pueden tomar y ejecutar decisiones de política económica interna y de política fiscal, en particular. Más aún, en tanto los sucesos recientes de la crisis financiera asiática han puesto de relieve el efecto disciplinador de los mercados, las autoridades económicas nacionales han debido prestar creciente atención a las señales de estabilidad y consistencia que transmite la combinación de las políticas fiscal, cambiaria, monetaria y de manejo de la deuda pública.²

Habiendo transcurrido poco más de tres lustros, hoy puede afirmarse sin reservas que las finanzas públicas de la región han experimentado progresos significativos. Para la mayoría de los países, ya no constituyen causa de

desequilibrio y, más aún, contribuyen a fortalecer la estabilidad macroeconómica. De hecho, la magnitud del ajuste fiscal llevado a cabo en la región y la brevedad del lapso en que ello se ha conseguido constituyen un hecho sobresaliente. Por lo mismo, se trata de un factor principal de la actual estabilidad macroeconómica, inédita en varias décadas, y del buen desempeño relativo de la región frente a las turbulencias externas que se iniciaron a fines de 1997. Adicionalmente, se registran avances en los arreglos institucionales de la gestión fiscal. Con ello se han facilitado los ajustes a las exigencias de la globalización, con manejos del déficit y de la deuda pública más compatibles con los patrones internacionales de disciplina presupuestaria.

Con todo, no puede decirse que los problemas fiscales de la región se hayan resuelto y que se trata, simplemente, de persistir en la actual actitud durante un lapso razonable. Por el contrario, múltiples problemas y crisis coyunturales –en muchos casos limitadas en su intensidad y, a la postre, controladas, pero crisis al fin– dan una impresión generalizada de fragilidad, es decir, de que el equilibrio fiscal y la contribución que éste hace al equilibrio macroeconómico general están todavía permanentemente en jaque, y que los logros del pasado inmediato en ese sentido necesitan ser firmemente consolidados antes de concederse cualquier atisbo de complacencia. A ello se agregan las crisis bancarias que, en ausencia de regulación prudencial adecuada, tienden a hacerse más fre-

1. CEPAL (1994).

2. El ajuste fiscal extraordinario promovido por Brasil en noviembre de 1997 –en respuesta a la fuerte inestabilidad y caída de las bolsas nacionales, inducidas por la crisis asiática de octubre y noviembre de ese mismo año– es un ejemplo de los límites impuestos a la autonomía de las autoridades económicas por el efecto disciplinador de los mercados financieros. Tales tipos de ajuste, en cierta medida preventivos, buscan construir o consolidar una reputación de solvencia, prudencia y disciplina presupuestaria, asegurando credibilidad ante los mercados financieros. Esto último busca evitar ataques especulativos sobre la moneda nacional, junto con asegurar continuidad en el ritmo y condiciones de la entrada neta de capital.

cuentas con la mayor volatilidad de los capitales, y cuyos costos pueden superar ampliamente los de crisis fiscales tradicionales.

Más aún, resulta claro que, por las urgencias de las crisis, el grueso de la atención fue puesto en el alcance y mantenimiento del equilibrio financiero, dejando en un segundo plano la atención a otros posibles objetivos de la política fiscal, aún cuando tales objetivos hayan concitado fuertes consensos. Así, por ejemplo, los propósitos de equidad tendieron a ser dejados de lado durante los años ochenta, tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público, aunque en esta última materia se observan avances importantes durante la década actual. Por su parte, los esfuerzos por mejorar la transparencia de las cuentas públicas, por diseñar una nueva gestión gubernamental orientada a resultados y por mejorar la discusión democrática del presupuesto son, por decir lo menos, insuficientes.

Estas consideraciones nos sirven de base para proponer la tesis de fondo de este trabajo: la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del "pacto fiscal" que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir

los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Sin embargo, el éxito de la profunda transformación de la economía que está teniendo lugar, reseñada sintéticamente en párrafos anteriores, se dificulta si el Estado no está en condiciones de hacer el aporte necesario. Así, la privatización de servicios públicos debe ser acompañada de una regulación eficiente; la acumulación de capital humano y la provisión de infraestructura de calidad son determinantes fundamentales del crecimiento económico; y la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es necesaria para la estabilidad política y social que requiere un proceso estable de crecimiento. Sin embargo, el Estado no puede encarar sistemática y eficientemente sus tareas si el pacto fiscal no es operativo. Recomponer, renovar el pacto fiscal resulta, así, enormemente necesario. Esta es, a no dudar, una tarea política y técnica de gran envergadura, pero, como se pretende exponer en este documento, puede decirse que además de necesaria es posible, por cuanto están dados los elementos para emprenderla.

En efecto, el conocimiento y la discusión de muchos de los componentes de un nuevo pacto fiscal están ya avanzados, y el esfuerzo mayor es el de

progresar en esa tarea y, sobre todo, en articularlos coherentemente, en lo técnico, y gestar el consenso social, en lo político. La siguiente sección propone algunas reflexiones sobre sus elementos más importantes, y el resto de este capítulo muestra los progresos en cada una de estas áreas y las políticas que podrían contribuir a su consolidación.

B. Principales elementos de un nuevo pacto fiscal

A pesar de los importantes avances registrados en muchos países en materia de institucionalidad, política y administración fiscal, en general éstos siguen siendo insuficientes para que los Estados de la región puedan enfrentar sólidamente los desafíos del entorno nacional e internacional del cambio de siglo. La consolidación de los importantes avances fiscales realizados en el período reciente exige generar consensos duraderos sobre un régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución. Ello, a su vez, hace necesario llegar a acuerdo sobre visiones de mediano plazo en torno al nivel, composición y tendencias del gasto público y la tributación. En ausencia de bases sólidas en este sentido, el equilibrio podría alterarse al reaparecer presiones fiscales y, por ende, macroeconómicas,

algunas de ellas manifestadas a través de mecanismos no transparentes. Por ello, **la consolidación del ajuste fiscal** es el primer elemento de todo nuevo pacto fiscal. A esto vale la pena agregar que, por su importancia y porque el Estado es el principal agente social que puede ocuparse de ella, dicha consolidación debe ser compatible con la posibilidad de enfrentar la variabilidad coyuntural de la actividad económica, ya sea por causas internas o externas. Los agentes económicos privados se benefician si su entorno macroeconómico no experimenta crisis y variaciones bruscas, y la política fiscal cuenta con instrumentos de importancia para este fin.

Dicho esfuerzo ha de realizarse en un contexto en que la sociedad civil plantea elevadas exigencias de eficiencia a la acción pública, en principio comparables a las que eventualmente pueden resultar de la utilización del mercado en la asignación de recursos. Por ello, **eleva la productividad del gasto público** es un imperativo que no puede estar ausente de un pacto fiscal que sea satisfactorio para la sociedad. Un reordenamiento de las funciones que desempeñan distintas instituciones públicas, la introducción de claros criterios que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de su gestión y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presten servicios sociales y de infraestructura tradicionalmente reservados al Estado, son caminos que se han venido gestando para responder a esta demanda de la sociedad.

En estrecha relación con los puntos anteriores, el éxito de todo ajuste macroeconómico está condicionado por la capacidad para hacer un seguimiento detallado de los ingresos y gastos que lo determinan. Este seguimiento es también necesario para garantizar una adecuada productividad del gasto y es, por lo demás, elemento esencial de los acuerdos democráticos que son esenciales para una fiscalidad sana. En ese sentido, y tal como se expondrá con algún detalle en páginas posteriores de este documento, la historia reciente del sector público en la región da lugar a graves preocupaciones, pues ha sido considerable la opacidad de las finanzas públicas y de la acción estatal en general. En no pocas ocasiones han explotado en manos de las autoridades desequilibrios fiscales ocultos a través de operaciones cuasifiscales insuficientemente conocidas o contabilizadas. Los agentes sociales han tenido, además, la sensación de que, protegidos por la falta de transparencia, algunos se han beneficiado y otros perjudicado injustamente con estas operaciones, y que la misma ineficiencia de la gestión pública creció a su amparo. Por ello difícilmente podría consolidarse un nuevo pacto fiscal operativo si no formara parte del mismo una preocupación explícita y mecanismos claros orientados a dotar de la máxima **transparencia** a la acción fiscal.

Si bien los países de la región han optado inequívocamente por un régimen de producción confiado al merca-

do, donde los individuos puedan realizar al máximo su iniciativa y sus potencialidades, es también cierto que en todos ellos subsiste con fuerza la noción de que el progreso que interesa es también el progreso como sociedad, es decir el avance simultáneo de personas unidas por valores ciudadanos comunes, que guardan entre sí una relación de solidaridad y que entienden que el progreso colectivo no es antagónico con el de los individuos sino más bien complementario y reforzante. Una de las manifestaciones más importantes de esta relación de solidaridad es la noción de que en cada momento histórico de la vida de una nación hay un nivel de equidad cuyo alcance es responsabilidad de la sociedad. En particular, la sociedad suele confiar al Estado un papel muy crucial en la **promoción de la equidad**, y el pacto fiscal resulta incompleto e insatisfactorio si ese papel se omite, se descuida o se cumple insuficientemente. Aquí resultan de importancia tareas de promoción de la igualdad de oportunidades, con sus expresiones, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo, y tareas de protección a poblaciones vulnerables; y no puede quedar descuidada la equidad con que se recauden los recursos que el Fisco emplea para éstas y para sus demás tareas.

Por último, debe recordarse que en los países de la región existe un compromiso cada vez más profundo con los valores de la democracia política, y que su fortalecimiento es una preocupación compartida por la generalidad

de los sectores sociales. En ese contexto, el pacto fiscal no sólo está sujeto a la institucionalidad democrática sino que es en verdad un componente esencial del fortalecimiento de dicha institucionalidad. Esto es así porque las pautas de convivencia democrática no pueden sino salir beneficiadas por un proceso de discusión del que emerjan compromisos ampliamente consensuados sobre la magnitud y composición del gasto público y su financiamiento, así como de un adecuado control sobre la gestión pública. En este ejercicio democrático deben intervenir efectivamente —más allá de su participación formal— el poder legislativo y las ramas del poder ejecutivo nacional, así como las autoridades correspondientes a niveles territoriales descentralizados y la sociedad civil, por los canales que correspondan.

Un nuevo pacto fiscal que consolide las reformas en proceso, promoviendo así un entorno macroeconómico estable; que comprometa al fisco a usar eficientemente los recursos; que contemple mecanismos transparentes de acción pública; que prevea la equidad como objetivo importante, y que contribuya a afianzar una institucionalidad democrática, es condición para que progrese el proceso de transformación productiva con equidad en el que se ha comprometido la región. Las secciones restantes de este capítulo, así como el resto de este informe, pretenden contribuir a la necesaria discusión sobre este nuevo pacto.

C. Consolidación del ajuste fiscal

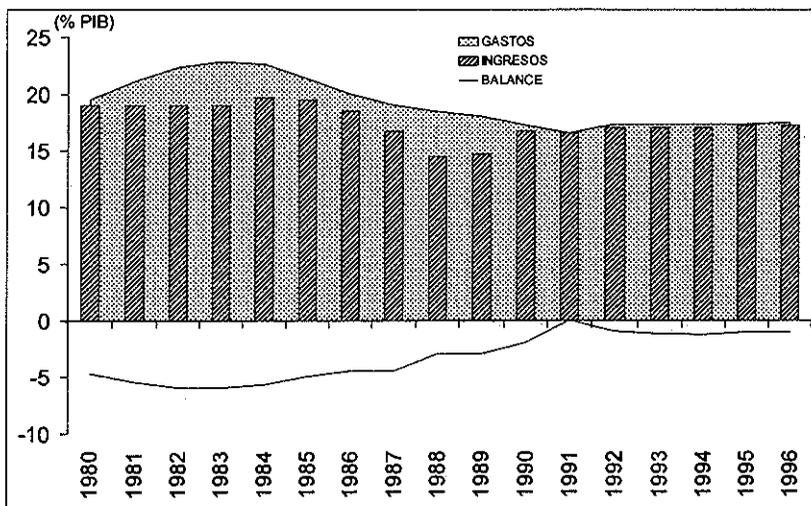
Como es sabido, los elevados déficit públicos de los gobiernos centrales y de los sectores públicos no financieros en la primera mitad de los años ochenta, generaron presiones inflacionarias y desequilibrios externos en numerosos países de la región. De allí que la consolidación fiscal constituyese pieza central de los planes de estabilización, primero, y de ajuste, después, llevados a cabo por los países de América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas.

En esta materia, los avances son significativos. El balance regional de las finanzas públicas muestra, en efecto, progresos indudables, los cuales se reflejan en una notable reducción del déficit y un manejo mucho más cuidadoso tanto de éste como de la deuda pública. Durante los años ochenta, el ajuste descansó básicamente en la contracción en los niveles de gasto. En los noventa, el avance se ha basado más, en el caso de América Latina, en la mayor generación de ingresos, lo cual ha permitido una recuperación de los niveles de gasto. Esta recuperación no ha sido compartida por los países del Caribe, donde se ha mantenido en general la tendencia a la reducción del gasto (véase el gráfico I-1).

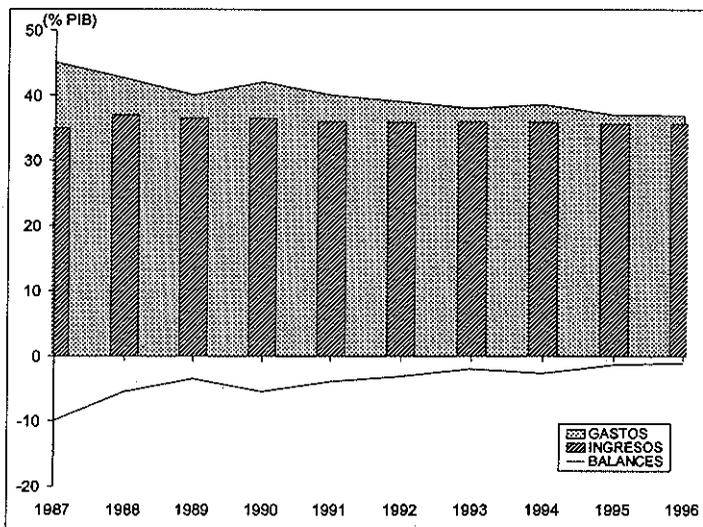
La exigencia de otorgar una fuerte prioridad al componente fiscal del objetivo de estabilización macroeconómica se tradujo en una relativa postergación de otros objetivos de las

GRAFICO I-1
BALANCE GLOBAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES
(Porcentaje del PIB)

1.a América Latina



1.b El Caribe



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

finanzas públicas. Entre estos últimos, el más perjudicado fue, sin duda, el referido a la función distributiva del sector gobierno.³ El resultado muestra un considerable abandono del objetivo de equidad —principalmente, vertical— en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, en general, y de la política fiscal, en particular. En años recientes, numerosos gobiernos han adoptado medidas —particularmente en el campo del gasto social— que reflejan una creciente conciencia de la gravedad de la situación social a lo largo de muchos años y especialmente a partir de los ochenta. Según veremos más adelante, ello se refleja, en particular, en una recuperación notoria del gasto público social en América Latina, la cual no es compartida, sin embargo, por los países del Caribe.

La favorable tendencia en las cuentas públicas oculta, sin embargo, varios fenómenos que evidencian todavía un cierto grado de fragilidad en los logros. Ciertas experiencias, al contabilizar los ingresos de privatizaciones sobre la línea, tienden a sobreestimar la solidez del ajuste, pues se basan en ingresos estrictamente no recurrentes. Por otra parte, se ha acentuado la dependencia de las finanzas públicas respecto del ciclo económico, lo que introduce inestabilidad en el gasto y cierta vulnerabilidad en el propio ajuste fiscal. La expansión del

gasto durante las fases de recuperación cíclica de la actividad económica, basada en ingresos tributarios transitorios y en el acceso fácil al financiamiento externo, es sucedida por fuertes ajustes del gasto una vez que desaparecen unos y otros. La inadecuada regulación de las operaciones cuasifiscales da lugar a desajustes cuantiosos en varios países, entre los cuales se destacan durante la década actual aquellos asociados a crisis bancarias. La descentralización ha generado nuevos desafíos y, en algunos países, se ha vuelto importante fuente de desequilibrios fiscales. Finalmente, pese a la reducción del déficit, la carga de la deuda pública sigue siendo elevada.

En las páginas que siguen se analizan dos elementos de la consolidación del ajuste fiscal, aquellos relativos a la evolución de los ingresos públicos y del déficit y la deuda gubernamentales. La evolución del gasto se detalla en la sección D.

1. Ingresos públicos: avance incompleto

Desde mediados de los ochenta, todos los gobiernos de la región, con diferencias de grado y de alcance, han introducido importantes reformas a sus respectivos regímenes tributarios y arancelarios, complementadas por otras de modernización de la administración tributaria. Si bien se presenta una marcada heterogeneidad de situaciones, en general se puede afirmar

3. Evidencias de aumentos en la desigualdad de la distribución de ingresos en la mayoría de los países de la región, en particular referidos a zonas urbanas, pueden verse en CEPAL (1997a), cap. I.

que el enorme esfuerzo realizado en materia de reformas impositivas contribuyó a un aumento, todavía modesto, en el coeficiente de tributación en América Latina (aunque no en el Caribe), acompañado de importantes mejoras en la estructura y administración tributarias. Los países de la región muestran, en cualquier caso, una gran heterogeneidad respecto de sus niveles y composición de ingresos públicos, dadas sus diferencias de nivel de ingreso, de estructura productiva, de inserción comercial y de políticas y administración tributarias (véase el capítulo III).

El tamaño promedio del sector público, medido a través de sus ingresos, es moderado en la región, y claramente inferior al de la OCDE y al de las economías asiáticas. El promedio latinoamericano y los ingresos totales del Gobierno Central aumentó levemente, desde poco menos del 15% del PIB en 1990 a un 17% del PIB en 1996 (véase el gráfico I-1); la mayoría de los países se concentra en el rango de 15 a 20% del PIB, y sólo Haití y Guatemala recaudan menos del 10% de esa variable. Al incluir al sector público no financiero, los ingresos totales recaudados se elevan desde 25.5% del PIB en 1990 a casi 28% en 1996, y aumenta también la convergencia de los países en torno a valores superiores al 20% del PIB. Por su parte, la media de ingresos totales de los gobiernos centrales del Caribe, aunque cae levemente en los noventa, aún se mantiene por encima del 30% del PIB. En el marco de estas tendencias, los ingre-

tos tributarios recaudados por los gobiernos nacionales (sin considerar las contribuciones a la seguridad social) aumentaron de 11.8% en 1990 a 13.6% del PIB en 1996 en América Latina, pero se redujeron de 29.5 a 27.2% en el caso del Caribe. Aunque para el conjunto de América Latina el coeficiente medio de tributación superaba el existente en 1980, la mitad de los países de la región mantenían una presión tributaria inferior a la de dicho año.

La comparación de la presión tributaria entre regiones depende en forma decisiva del nivel de las contribuciones a la seguridad social. La presión tributaria de los países de la OCDE es de 38% del PIB (en 1995), incluyendo 9 puntos de las contribuciones a la seguridad social, de modo que la presión tributaria efectiva, neta de contribuciones a la seguridad social, es allí de 29% del PIB. Las contribuciones a la seguridad social representan en promedio un 2% del PIB en América Latina y, según lo señalamos en el párrafo anterior, la presión tributaria neta de dichas contribuciones un 13.6% del PIB. En cualquier caso, este es sólo uno de los factores de la gran heterogeneidad de los niveles de tributación característicos de la región, los cuales reflejan, entre otros factores, la eficacia de los sistemas impositivos, las decisiones sobre el tamaño del gobierno, y el financiamiento alternativo que provee la renta petrolera en aquellos países que tienen acceso a ella (véase el gráfico I-2). Estas comparaciones muestran también las grandes

potencialidades para aumentar la tributación en muchos países, particularmente de América Latina, sin afectar su competitividad.

En términos de estructura del comercio, los procesos de liberalización y de integración han llevado a disminuir drásticamente el nivel medio y la varianza de los ingresos arancelarios, reduciéndose la importancia del comercio exterior en el financiamiento estatal, especialmente en los países medianos y grandes de América Latina. Este fenómeno ha generado, sin embargo, tensiones fiscales en el caso de las economías pequeñas del Caribe, donde cerca de un tercio de los ingresos totales proviene del comercio exterior. En menor medida, este fenómeno también se ha producido en Centroamérica, de manera que en ambas zonas las perspectivas de la integración económica subregional están muy ligadas a la consolidación de nuevas fuentes de ingresos fiscales.

En muchos otros aspectos, el sistema tributario muestra cambios de consideración respecto del existente a inicios de los ochenta. Se ha reducido el número de bases imposables y se ha alterado la base territorial y funcional de los impuestos, de los de comercio exterior hacia los tributos internos, de los impuestos directos hacia los indirectos. La tendencia a apoyarse crecientemente en el IVA, junto con favorecer la neutralidad en la asignación, permite un aumento de la cobertura sectorial de los impuestos indirectos, reduciendo las exenciones y facilitando el control de la evasión.

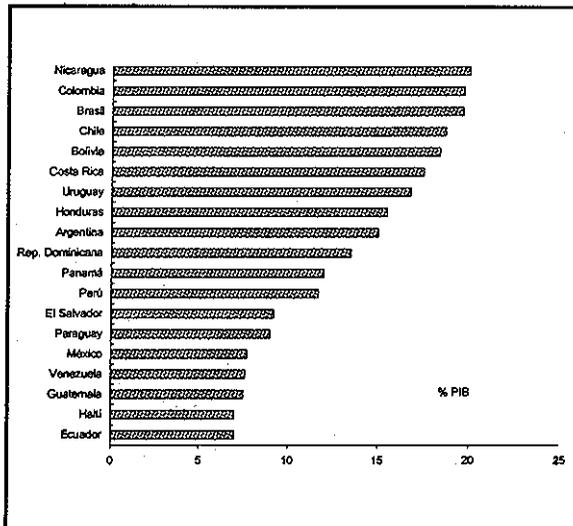
Por otra parte, se ha incrementado el mínimo imponible en el impuesto de renta, reduciendo el número de tramos y el nivel máximo de las tasas marginales del impuesto a las personas (de 47 a 28%, en promedio) y a las empresas (de 43.3 a 35.5%), al tiempo que se ha acudido a un uso más generalizado de criterios presuntivos de tributación en algunas actividades, para reducir la evasión (véase gráfico I-2 de la siguiente página).

A través de este proceso, el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina. En efecto, en la OCDE, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto a la renta personal), en tanto en América Latina los impuestos directos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas). La mayoría de los países de la región recauda sólo entre 20 y 30% de sus ingresos tributarios a través de impuestos directos. Sólo Colombia, México y Panamá muestran una estructura más balanceada, con impuestos directos entre 40 y 50% del total de ingresos tributarios. En el Caribe, la estructura tributaria se asemeja más a la OCDE que a América Latina, ya que allí los impuestos directos representan, en promedio, el 40% de los ingresos tributarios, y varios países —Aruba, Barbados, Guyana, Jamaica, Antillas neerlandesas, Suriname y Trinidad y Tobago— han sobrepasado dicho promedio en los últimos quince años.

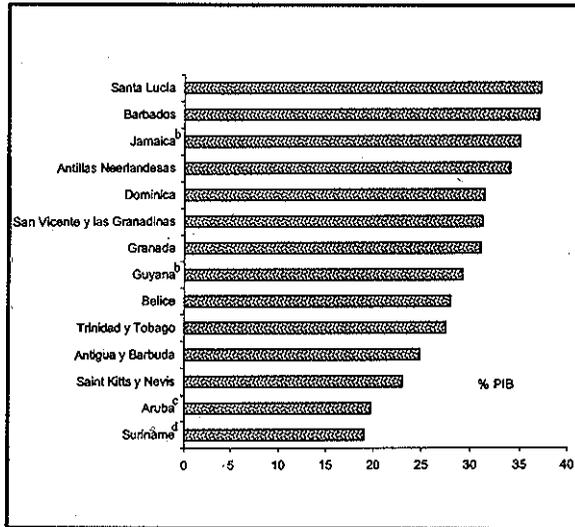
GRAFICO I-2

PRESION TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS CENTRALES: 1996^a
(Porcentaje del PIB)

2.a América Latina



2.b El Caribe



a. Menos contribuciones a la seguridad social.

b. Datos de 1995.

c. Datos de 1992.

d. Datos de 1993.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Los ingresos por privatizaciones desde fines de los ochenta han sumado en la región alrededor de 76 000 millones de dólares de 1990, con diversa intensidad entre países pero con un ciclo temporal parecido: dinamismo inicial y desaceleración posterior, como resultado natural de un menor número de empresas disponibles para la venta. El valor de las ventas representa sólo el impacto fiscal de corto plazo. Los efectos de largo plazo, que son objeto de atención en el capítulo IX, no han sido objeto de cuantificaciones apropiadas.

La evasión, la elusión y la renuncia fiscal siguen siendo aspectos débiles en la recaudación. Esto difícilmente se explica como resultado de tasas excesivas, dado que en la región se registra una asociación positiva entre nivel de éstas y la eficacia recaudatoria de los tributos. En particular, en el caso del IVA, países con alícuotas comparativamente altas, como Brasil, Chile y Uruguay, presentan tasas de eficacia recaudatoria relativamente elevadas, en tanto lo contrario sucede en países de alícuotas bajas, como Bolivia, Ecuador y Paraguay. Esto parece indicar que la calidad de la administración tributaria es un factor decisivo en los niveles de recaudación, y que puede compensar con creces el eventual desincentivo al incumplimiento tributario que emane de alícuotas más altas. De allí el rol privilegiado de su fortalecimiento en los programas de control a la evasión y elusión de los tributos.

En administración tributaria, las reformas aplicadas se han orientado a

eleva la jerarquía burocrática y la autonomía técnica de las administraciones tributarias y aduaneras. Del mismo modo, se han tendido a concentrar las funciones normativas en la administración nacional, al tiempo que se descentralizan las funciones operativas de fiscalización y recaudación a nivel territorial o de gobiernos subnacionales. Aunque existe también una tendencia a unir las administraciones de impuestos y aduanas, y en un caso (Argentina) integrar aún las contribuciones a la seguridad social, esta tendencia es algo menos marcada. Finalmente, se ha generalizado el esfuerzo por simplificar normas y procedimientos administrativos, así como el de incorporar modernas tecnologías de información en el procesamiento y fiscalización de las declaraciones y en la cobranza y devolución de impuestos, buscando reducir el costo de la recaudación y mejorar la productividad de los servicios tributarios.

En síntesis, las reformas impositivas en la mayoría de los países, aunque muestran importantes logros en los diversos ámbitos, todavía distan de cumplir a cabalidad los clásicos objetivos de suficiencia recaudatoria, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad en la distribución de la carga. En el agregado, el desempeño tributario muestra, en particular, una mejora marginal en suficiencia recaudatoria, la persistencia de elevados índices de evasión, elusión y renuncia fiscal, y una pérdida de presencia de la equidad vertical en el debate tributario.

De ahí la necesidad de persistir en reformas orientadas a mejorar los ingresos públicos. A continuación, se mencionan someramente algunos campos de acción en esta materia.

- a) *Privilegiar cuatro áreas para fortalecer los ingresos: lucha contra la evasión, fortalecimiento de la tributación directa, impuestos verdes y gravámenes a algunas actividades financieras en la economía global*

Las comparaciones internacionales indican que el coeficiente medio de tributación en América Latina es bajo —no así el del Caribe— y que existe un amplio margen para mejorar los ingresos públicos en muchos países. En esta materia, tanto por razones económicas como políticas, se debe privilegiar una estrategia de combate a diversas formas de evasión fiscal, mediante el fortalecimiento de la administración tributaria. Ello constituye una señal clara a los agentes económicos y a la sociedad como un todo, en el sentido de que, así como el cumplimiento de la ley es un prerrequisito de la vida democrática, el cabal cumplimiento del código tributario es una condición necesaria para dar vida efectiva al pacto fiscal en que se apoya la gobernabilidad económica y política. El análisis precedente indica que existe un amplio margen para fortalecer la tributación directa (especialmente a las personas) en la mayoría de los países de América Latina. Mientras la

lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal, esta reforma contribuiría a mejorar la equidad vertical. A ello se podría agregar la posibilidad de utilizar en mayor escala “impuestos verdes”, los que generan además efectos positivos sobre la protección ambiental, y son aún incipientes en la región. A estas fuentes valdría la pena agregar otras derivadas de gravar algunas operaciones financieras, especialmente de carácter especulativo; sin embargo, éstas deberían aplicarse en el marco de arreglos institucionales y procedimientos internacionales que impusieran cargas similares en todos los países, para evitar que dichos gravámenes den lugar a desviación de los flujos de recursos. Para dotar de viabilidad política a todos estos esfuerzos, es necesario que el mayor nivel de recaudación vaya estrictamente ligado a mayor productividad en el gasto y a prácticas institucionales que minimicen el espacio a las posibilidades de corrupción.

- b) *Continuar los esfuerzos por simplificar el régimen y la administración tributarios para minimizar la evasión y la elusión*

Al reducir las bases imponibles, algunas de ellas de bajo rendimiento recaudatorio, se reducen los “costos de cumplimiento” de los contribuyentes y, con ello, los incentivos para eludir o evadir el cumplimiento de las obligaciones. Un sistema con bases

amplias y alícuotas uniformes es menos vulnerable a intentos de evasión —básicamente por las mayores facilidades de control por parte de la administración tributaria— que otro en el que existan múltiples exenciones, deducciones o tasas diferenciadas. Por otra parte, la simplificación del sistema tributario reduce los requerimientos de información, limitando procedimientos administrativos más complejos, que tienden a incentivar la elusión y la evasión. La simplificación debe ir de la mano con la unificación de atribuciones legales sobre una misma base impositiva, ya que cuando ésta está difundida en diversos niveles de gobierno (como en el caso de Brasil), tiende a dificultar las operaciones de control.

c) Disminuir la oferta de incentivos tributarios y, junto con ella, la correspondiente renuncia de recaudación impositiva ("gastos tributarios")

Este tipo de instrumentos genera opacidad en el diseño y ejecución de la política fiscal, pues el gobierno generalmente no dispone de estimaciones actualizadas acerca de los volúmenes que deja de recaudar, ni tampoco respecto de quiénes se apropian de los correspondientes beneficios. La falta de transparencia, característica de estos "gastos tributarios" está muy vinculada a la considerable discrecionalidad con que los gobiernos asignan sus beneficios, lo

que los transforma en un vehículo muy conveniente para diferentes modalidades de captación de renta (*rent-seeking*) y corrupción. Por lo tanto, el uso de los incentivos tributarios no sólo afecta adversamente el criterio de suficiencia recaudatoria, sino también el principio de equidad. De hecho, la potencial regresividad de este instrumento puede contribuir a neutralizar los esfuerzos distributivos que el gobierno realice a través de otros instrumentos de política, sean éstos tributarios o fiscales en general.

El argumento clásico que avala estas exenciones es el de favorecer en la asignación de recursos, a sectores o regiones seleccionados por las autoridades económicas. Sin embargo, como habitualmente no se conocen los volúmenes de recursos canalizados a los agentes favorecidos, ni tampoco se efectúan evaluaciones de los resultados, suele no quedar claro el cumplimiento de dicho objetivo. Más aún, si se justifica la prioridad concedida, resultaría más eficiente para lograr el mismo objetivo una asignación explícita de recursos en el presupuesto, lo que además facilitaría la evaluación de la eficiencia del gasto. En ausencia de una decisión en tal sentido, debe al menos estimarse un presupuesto de renuncia fiscal, el cual debe ser presentado, conjuntamente con el presupuesto ordinario, a consideración de los parlamentos, permitiendo, de paso, una mayor transparencia en la gestión fiscal (véase más adelante el punto E, relativo a la transparencia del gasto público).

d) No considerar la generación de ingresos públicos como el objetivo principal de los procesos de privatización

Debido a su carácter no recurrente, la generación de ingresos públicos no debe ser el objetivo principal de los procesos de privatización. Es esencial, en particular, evitar que los ingresos por privatizaciones se utilicen para financiar gastos corrientes. La experiencia regional indica que el uso más eficiente de dichos recursos es la recompra de deuda pública, con descuento, en los mercados secundarios, cuando dicha deuda está disponible.

2. El déficit, la deuda y los nuevos retos macro-económicos de la política fiscal

En los siete años transcurridos de la presente década, nunca excedió el 2% del PIB el déficit promedio de los gobiernos centrales de 19 países de la región para los cuales existe información. Esto representa un esfuerzo notable de disciplina fiscal, si se considera que, en los años posteriores a la crisis de la deuda, dicho déficit representaba cerca del 8% del PIB (véanse nuevamente el gráfico I-1 y el capítulo V). Se trata pues de un logro espectacular a nivel internacional, que supera lo alcanzado durante el mismo período en buena parte del mundo industrializado.

Todos los indicadores tradicionales —necesidades de financiamiento, déficit primario y ahorro corriente— muestran una mejoría adicional en los años noventa, especialmente en aquellos países cuya situación era más frágil a comienzos de la década. No obstante, con la excepción de Chile, no se han logrado sostener niveles globales de superávit, y en algunos casos se mantienen situaciones de fragilidad fiscal (Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití y Honduras), en su mayoría abordadas en los últimos años por las autoridades respectivas. Por otra parte, en años más recientes, hay cierta tendencia al deterioro de las cuentas públicas. En 1996, por ejemplo, quince de los diecinueve países con información registraron un déficit.

Esto último muestra en realidad una preocupante tendencia procíclica de las finanzas públicas regionales, que ha tendido a acentuar en vez de morigerar el ciclo económico. En varios casos nacionales, la convergencia de una drástica reducción en la tasa de inflación, la retoma del crecimiento, la reanudación del financiamiento externo y los ingresos por privatizaciones, generó una situación fiscal transitoriamente más favorable que el escenario de tendencia que enfrentan las finanzas públicas. En ocasiones, este proceso ha sido estimulado por los programas de ajuste, supervisados por organismos multilaterales de financiamiento cuya atención se centra excesivamente en indicadores de déficit que no consideran el impacto del ciclo económico. Esta práctica relaja la dis-

ciplina fiscal en la fase ascendente del ciclo, obligando a realizar severos ajustes cuando el entorno internacional es adverso, como ha acontecido con la crisis mexicana a fines de 1994 y con el actual impacto de la crisis asiática. Las estimaciones que se presentan en el capítulo IV de este informe indican que el gasto público tiene en la región, en efecto, un comportamiento cíclico mucho más pronunciado que en los países de la OCDE y el sudeste asiático.

No menos importantes han sido los problemas asociados a los costos de ciclos financieros mal administrados, en un contexto en el cual la volatilidad de los flujos de capital ha tendido a acrecentarse con el proceso de globalización. En muchos casos, estas crisis están asociadas a una liberalización de variables financieras (tasas de interés, crédito bancario o cuenta de capital de la balanza de pagos) sin un simultáneo reforzamiento de la regulación y supervisión prudencial de los bancos y otros intermediarios, con miras a tener en cuenta los riesgos de pérdida que afectan a los procesos crediticios y de inversión en mercados financieros más libres. En efecto, una deficiente regulación prudencial durante las fases de bonanza o desregulación permite a las entidades financieras asumir riesgos excesivos; se da así lugar a posteriores quiebras y a costosos programas de rescate, que incluyen préstamos a bancos faltos de liquidez, programas de compra de cartera, reprogramación de créditos con tasas de interés prefe-

renciales o, si se trata de créditos externos, con condiciones cambiarias preferenciales, entre otras medidas. En unos pocos casos, el fisco ha asumido explícitamente las pérdidas, pero en otros ha dado lugar a operaciones cuasifiscales del banco central. La intervención tardía ha tendido en estos casos a acrecentar las pérdidas. Las más costosas han sido las crisis bancarias de Argentina y Chile de comienzos de los años ochenta, donde dichas pérdidas alcanzaron entre 40 y 60% del PIB. Las principales crisis financieras de la década actual (México, Paraguay y Venezuela) han generado obligaciones fiscales o cuasifiscales equivalentes entre 8 y 18% del PIB (véase el capítulo V).

Asimismo, los procesos de descentralización han generado dificultades macroeconómicas nada despreciables, fundamentalmente asociadas a cuatro fenómenos: a) la descentralización mayor en los ingresos que en los gastos, que ha caracterizado este proceso en algunos países (Brasil y Colombia); b) el uso generalizado de sistemas de participación en las rentas nacionales, que reducen los grados de libertad de la política tributaria, ya que aumentos en los recaudos tributarios generan automáticamente, por la vía de aumentos en las transferencias, mayores gastos; c) la ausencia de control del endeudamiento territorial; y d) la falta de incentivos adecuados a la generación de recursos propios en las regiones. La excesiva dependencia de las transferencias nacionales es una de las características desafortuna-

das de la descentralización en América Latina: ellas suelen financiar más de la mitad de los gastos locales contra una tercera parte en los países de la OCDE. Así las cosas, los esfuerzos por mejorar la gestión pública mediante la administración descentralizada de servicios deben estar acompañados de una solución a estos dilemas macroeconómicos, que pueden terminar por derrotar el propio proceso (véase el capítulo VIII).

La evolución de la deuda pública muestra también avances importantes, gracias, en particular, a los programas de reducción adoptados desde fines de los años ochenta. La relación deuda pública/PIB se redujo de 50 a 30% entre 1988 y 1992, estabilizándose luego, aunque con grandes diferencias entre países y con aumentos significativos en algunos de ellos. Sin embargo, el problema de la deuda externa dista mucho de haber sido superado, según se refleja en el peso importante de los costos de su servicio, en la alta proporción que representa la deuda pública en la deuda externa total y en el hecho de que en muchos países dicha proporción, así como la relación deuda externa/PIB, supera los niveles que caracterizaron los años anteriores al estallido de la crisis. En unos pocos países, la deuda interna ha comenzado a jugar un papel importante (Brasil, Colombia, Costa Rica y, en menor medida, Argentina), favoreciéndose del desarrollo de los mercados financieros nacionales, pero generando también en algunos momentos presiones sobre dichos mercados.

En los últimos años, se ha adquirido en la región una conciencia creciente sobre un elemento generalmente olvidado de la deuda pública: la deuda previsional. Ello ha llevado a introducir procesos de reforma en los sistemas de seguridad social, limitando y redefiniendo la participación pública en dicho ámbito. El impacto de tales reformas en las finanzas públicas es considerable, tanto por la magnitud de la deuda involucrada como por las exigencias fiscales que impone la transición previsional (véase el capítulo VII).

El cambio total e instantáneo hacia cuentas de ahorro individuales obligatorias implica reconocer dos componentes de la deuda previsional: a) el valor presente de las pensiones de quienes se encuentran pensionados a la fecha de vigencia de la reforma (la deuda previsional con los jubilados); b) el valor presente de las contribuciones (o beneficios a los cuales dan derecho) que hasta la fecha de vigencia de la reforma han realizado (adquirido) aquellos que aún permanecen activos (la deuda previsional con los activos). La suma de ambos valores, menos el valor de las reservas del sistema antiguo, constituye una aproximación de la deuda previsional implícita.

La deuda es elevada para países cuya fuerza de trabajo y población están relativamente envejecidas, en que las tasas de cotización y de reemplazo son altas y existe una alta relación de cotizante por asalariado. Para un primer grupo de países, cuya deuda previsional se estima sobre 200% del PIB

(Argentina, Brasil y Uruguay), realizar una sustitución total e inmediata de un sistema por otro implica recursos fiscales por un monto anual superior a 6% del PIB por un lapso de cuarenta años (asumiendo una amortización lineal y una tasa de descuento de 5%). En un segundo grupo de países (Chile, Costa Rica, Cuba y Panamá), con una deuda previsional entre 90% y 200% del PIB, se deberían destinar recursos fiscales por montos entre 2.8 y 4.6% del PIB. En situaciones más factibles de financiar la totalidad de la deuda previsional se encuentran aquellos en que ésta fluctúa entre 20% y 50% del PIB (Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), los cuales deberían asignar recursos fiscales anuales en montos equivalentes a cifras entre 0.7 y 1.4% del PIB.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la viabilidad de realizar un cambio total e inmediato del sistema de pensiones debe ser ponderada por las autoridades pertinentes en cada país. Un caso citado frecuentemente en el debate regional es la experiencia chilena, donde se transfirió al Estado la responsabilidad financiera por el costo total de la reforma. Este costo incluye: el pago por el déficit operacional (para amortizar la deuda con los jubilados y pensionados), el pago de los bonos de reconocimiento (para amortizar la deuda por las contribuciones pasadas que realizaron los activos al momento de la reforma y que llegan a la edad de jubilación o se pensionan), el pago de los subsidios

para pensiones mínimas a aquellos que, habiendo contribuido durante un período legal, no acumulan un monto que permita financiar la pensión mínima, y el pago de las pensiones asistenciales para los indigentes. Estos compromisos han significado hasta el presente, para las finanzas públicas, un esfuerzo muy superior a las proyecciones originales, y parte de su financiamiento requirió en su oportunidad (1981-1987) de un importante ajuste en la estructura del gasto fiscal social, que redujo la disponibilidad de recursos para programas en educación, salud y vivienda. Aparte de estas consideraciones fiscales, es necesario tener en cuenta los efectos distributivos, especialmente en lo que concierne al prorrateo del costo fiscal entre las diferentes generaciones de contribuyentes y jubilados.

Para enfrentar los problemas mencionados, se proponen cuatro importantes líneas de acción:

a) Morigerar el carácter cíclico de las finanzas públicas

Es necesario corregir el manejo excesivamente procíclico de las finanzas públicas, rescatando un enfoque estabilizador que privilegie las tendencias de mediano plazo en la economía y las propias variables fiscales. Por cierto, la validez de un enfoque anticíclico de las finanzas públicas depende de su consistencia, es decir, de que

opere en ambas fases del ciclo, ahorrando las holguras en la fase de auge, para poder acudir a las reservas en periodos adversos. Con este fin es necesario contar con algunas reglas sobre el gasto y con algún diseño institucional que asegure la simetría fiscal en el ciclo.

En materia de reglas presupuestarias, se ha sugerido acotar el crecimiento del gasto corriente a niveles estables y no superiores al crecimiento tendencial de la economía, dando a los impuestos un rol activo para atenuar las fluctuaciones del ciclo económico. En materia institucional, junto a los conocidos fondos de estabilización del precio del café (Colombia) y del cobre (Chile), se plantea la conveniencia de establecer un fondo de estabilización de la recaudación tributaria, donde se contabilizarían y acumularían los ingresos transitorios durante los periodos de auge, para evitar igualmente una excesiva contracción del gasto durante la posterior fase descendente. Este manejo debe ser complementado con otro, también anticíclico, del endeudamiento público, en particular del crédito externo.

En esta misma orientación, es importante que los gobiernos de la región concedan mayor importancia a diferenciar el componente cíclico y el componente estructural del déficit público, al estilo de las economías de la OCDE. Por de pronto, la alta elasticidad-ingreso de las importaciones es un indicador del marcado componente cíclico propio del actual patrón de crecimiento. Como la estructura tributaria ha

acentuado su dependencia de los impuestos indirectos, la fluctuación de los ingresos aduaneros, y del IVA por importaciones, indica que los cálculos tradicionales pueden subestimar la magnitud del componente cíclico.

Realizar un seguimiento de los déficit cíclico y estructural del sector público, con información estandarizada y oportuna, facilitaría los debates fiscales de mediano plazo, evitando además ajustes traumáticos en la coyuntura. Del mismo modo, dotaría de mayor estabilidad a los programas sociales, pues podría acudirse a los ingresos públicos o a la inversión pública como variables de ajuste al ciclo. Ello ayudaría a mejorar el impacto de los programas sociales, ya que una vez corregidos los escenarios de vaivenes pronunciados en el gasto social, es más factible concentrarse en el análisis de su impacto y en las correcciones necesarias en su desempeño.

b) Prevenir las crisis bancarias y, en caso de que se presenten, diluir los patrimonios de los accionistas de las entidades en crisis y asumir las pérdidas por la vía fiscal

Dados los elevados costos fiscales y cuasifiscales de las crisis bancarias, su prevención es una de las actividades de mayor rentabilidad social. La experiencia regional e internacional indica que una combinación de entornos

macroeconómicos menos volátiles y una regulación prudencial fuerte son particularmente eficaces para dicha prevención. Lo primero puede ser apoyado con medidas financieras orientadas a elevar el costo de la entrada de capitales de corto plazo (encajes a pasivos externos) o de captación de menor duración del sistema financiero (encajes mayores para captaciones de plazos cortos), así como un manejo fiscal menos procíclico. Las medidas de regulación prudencial deben estar orientadas a evitar que las entidades crediticias asuman riesgos excesivos durante la fase de auge, a cubrir adecuadamente los riesgos asumidos, adoptando incluso requisitos más estrictos que los propuestos por el comité de Basilea (dada la más alta volatilidad financiera en la región) e incluyendo en la regulación a filiales y subsidiarias del exterior, así como al conjunto de los conglomerados financieros que constituyen una unidad empresarial. En caso de que se presenten crisis, es esencial que los patrimonios de los accionistas de las entidades disminuyan en función de las pérdidas acumuladas y que se evite a toda costa salvar deudores que hayan participado en prácticas engañosas o al borde de la legalidad. Asimismo, los gobiernos deben aportar los recursos necesarios para capitalizar directamente entidades en crisis, si ello se considera conveniente, o para cubrir las pérdidas cuasifiscales del banco central, impidiendo en este último caso que estas pérdidas se reflejen en una expansión del crédito interno.

c) *Manejar con cautela los efectos macroeconómicos de la descentralización*

Para manejar los efectos macroeconómicos de la descentralización, la experiencia regional indica, en primer término, que es esencial una clara definición de las competencias entre el nivel central y el regional y local, y una estimación rigurosa de los costos necesarios para financiar las de estos últimos. Las transferencias que se diseñen con este propósito deben estar desligadas de la recaudación de impuestos nacionales, y deben preferir modalidades que concilien criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal. Para ello han de tenerse en cuenta cuatro variables, cuya importancia relativa debe ponderarse en función de las condiciones nacionales: población objetivo (sistema de capitación), costo de prestación de los servicios descentralizados, eficiencia y eficacia en su prestación y nivel del esfuerzo fiscal regional o local. La experiencia aconseja también diseñar mecanismos estrictos de seguimiento y control del endeudamiento y del uso de las transferencias. Destaca igualmente la importancia de robustecer la capacidad de recaudación local, así como las capacidades técnicas de gestión administrativa y financiera a nivel regional y local.

En estas materias, existen en la región experiencias recientes de manejo más responsable y coordinado del endeudamiento territorial, con miras a minimizar efectos macroeconómicos

adversos y a favorecer una mejor utilización del ahorro, como viene aconteciendo en Colombia. En el mismo ámbito, destaca la puesta en marcha de programas de saneamiento y ajuste fiscal a nivel subnacional, como es el caso de algunas provincias de Argentina y estados en Brasil, y los recientemente iniciados en departamentos de Colombia. En estos programas se establecen metas de reducción del déficit fiscal mediante el fortalecimiento y modernización de las bases tributarias subnacionales, la reducción de los gastos de funcionamiento y el establecimiento de compromisos de pago de las deudas contraídas. Existen casos exitosos de fortalecimiento de la tributación local (impuestos a la propiedad y a la valorización). Este proceso debe ser reforzado mediante el otorgamiento a los gobiernos subnacionales de adecuados grados de autonomía para administrar sus recursos.

d) Vigilar el impacto fiscal de las reformas a la previsión social

Aún en ausencia de crisis financieras que pudieran afectar la rentabilidad mínima garantizada de los fondos de pensiones, es posible que la deuda previsional que se hace explícita, y las transferencias necesarias para cumplir con las pensiones mínimas y asistenciales, hagan necesario el aporte de recursos fiscales adicionales. La experiencia chilena confirma esta apreciación. De ahí que la principal lección

de esa experiencia sea que la transición de un sistema de financiamiento de las pensiones a otro exige un enorme esfuerzo en las finanzas públicas.

En la práctica han surgido modelos alternativos de reformas, que combinan cuatro estrategias, de modo de aprovechar las bondades del sistema de capitalización pero a la vez minimizar la deuda previsional explícita. La primera estrategia busca reducir los compromisos financieros que el sistema contrae a futuro, modificando las condiciones de elegibilidad y el monto de las fórmulas para obtener los beneficios. La segunda representa un cambio sólo parcial hacia un sistema de capitalización, y permite la coexistencia de un sistema de reparto y otro de capitalización, definiéndose la distribución de afiliados entre ambos sistemas de acuerdo a consideraciones fiscales o de otra naturaleza (Argentina, Colombia, Uruguay). La tercera estrategia consiste en diseñar, al menor costo posible, un mecanismo de incentivos para el traslado de una persona o de una cohorte al nuevo sistema. La cuarta continúa con el sistema de reparto pero lo administra conforme a un régimen de contribuciones definidas en forma hipotética (nocial), esto es, donde cada contribuyente cuenta con una cuenta individual pero hipotética, que se capitaliza a una tasa de retorno similar a la tasa de crecimiento del salario promedio con que se reunieron las contribuciones (Italia, Letonia, Suecia; en estudio en Costa Rica y Polonia). La información presentada en el capítulo VII muestra que, en general,

los países de la región han tendido a adoptar una combinación de las tres primeras, como se puede apreciar en los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay. La última debería ser objeto de mayor atención en el futuro.

La forma de financiamiento no está prefijada en la mayoría de los casos, pero puede constituir en una combinación de impuestos corrientes, deuda pública e ingresos de privatizaciones, entre otros. Basar el financiamiento sólo en los impuestos significa una pesada carga para la mayor parte de las generaciones actualmente activas; inversamente, basarlo en deuda (bonos del Estado) alivia a las generaciones presentes y traslada el costo de la transición hacia las futuras.

D. Mayor productividad del gasto público

La participación promedio del Estado en la economía muestra un patrón diferenciado por subregiones; en los años noventa ascendió a un 36% del PIB en el Caribe (Gobierno Central) y un 27% en América Latina (SPNF). Los patrones de gasto también han sido divergentes en una y otra subregión durante la década actual. Mientras la importancia del gobierno central en los países del Caribe ha seguido declinando, aproximándose a los niveles de los países de la OCDE (35% del PIB), en América Latina ha tendido a aumentar, pero se mantiene aún dis-

tante de dichos niveles y de los del sudeste asiático (véase gráfico I-3). En América Latina, la tendencia al aumento del gasto público ha surgido fundamentalmente en los países que tenían un nivel inicial de gastos relativamente más bajo, mientras en los demás ha ocurrido lo contrario. En conjunto con las tendencias observadas en el Caribe, esto indica que ha habido cierta convergencia en la magnitud del gasto público de los distintos países de la región. Vale la pena señalar, por otra parte, que en los países latinoamericanos sobre los cuales se cuenta con información, la recuperación del gasto no ha estado acompañada de un incremento del empleo público, que ha descendido como proporción del empleo no agrícola en la década actual: de 15.3% en 1990 a 13.0% en 1996 (véase el capítulo IV).

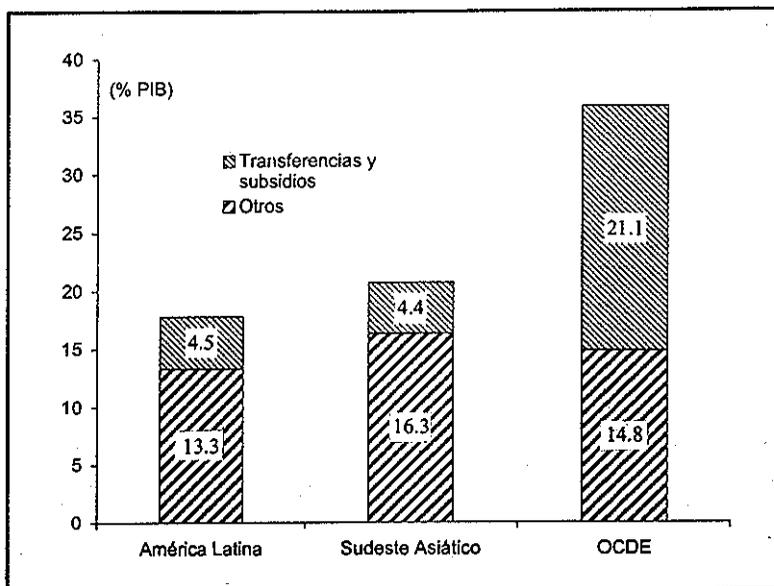
La experiencia internacional señala que el gasto público tiende a aumentar junto con el grado de desarrollo, lo que indica que es un "bien superior". Este patrón está claramente asociado al desarrollo de la seguridad social. En efecto, al examinar tanto la evolución del gasto en los países de la OCDE como en América Latina, se aprecia una clara tendencia al mayor peso relativo del componente de transferencias y subsidios, asociados en gran medida a la previsión social, cuando crece el ingreso por habitante. No obstante, aún cuando se ajusta en función de dicho factor, el tamaño del gobierno central es menor en América Latina que en la OCDE y el sudeste asiático (véase nuevamente el gráfico I-3).

En términos de composición destaca sin duda la recuperación del gasto público social en América Latina, que desafortunadamente no ha sido compartida por el Caribe, donde dicho gasto muestra todavía una tendencia ligeramente descendente, como se indica más adelante. Asimismo, mientras la inversión pública tiende a

recuperarse en varios países latinoamericanos en la década actual, ha seguido disminuyendo en el Caribe. Por otra parte, en la mayoría de los países se registra en los años noventa una reducción de la participación relativa de los pagos de intereses y de funciones no directamente relacionadas con la actividad productiva y social.

GRAFICO I-3

COMPOSICION DEL GASTO TOTAL GOBIERNO CENTRAL (Promedios regionales 1990-1996)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, e información del Fondo Monetario Internacional, FMI.

El gasto militar alcanza, en promedio, a un 10% del gasto del gobierno central en América Latina, lo que equivale a 1.9% del PIB. Ambos porcentajes son los más bajos de las regiones en vías de desarrollo. A estas cuantías habría que sumar los gastos en orden y seguridad interna, que representan en promedio 1.3% del PIB. Cabe observar, sin embargo, que la reducción de los gastos militares no ha ido a la par con los avances en la democratización regional y los esfuerzos de pacificación, lo que indica que el “dividendo del desarme” aún no se ha manifestado. De hecho, a lo largo de la década, América Latina ha sido la región donde menos se han reducido los gastos militares respecto del PIB. Se trata, por lo tanto, de un gasto relevante, cuyo examen, por variadas razones, no es transparente y que no suele asignarse de acuerdo a criterios competitivos ni es objeto de información y evaluación adecuadas.

En general, los esfuerzos por aplicar políticas que mejoren la eficiencia del gasto público, aunque promisorias, han resultado insuficientes. Persiste la tendencia a poner el énfasis en la magnitud de las asignaciones, más que en la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público. Pese a intentos pioneros, todavía son incipientes los esfuerzos por alentar la productividad a través de cambios en la cultura de la administración pública hacia una de gestión orientada a resultados. Se registran, sin embargo, logros en varios frentes de reorganización institucional orientada a mejorar la eficiencia del

gasto: en el manejo más eficiente de las empresas públicas, en la gestión descentralizada del gasto público, especialmente social, y en el diseño de mecanismos que permiten la participación de nuevos agentes en áreas tradicionalmente reservadas al Estado. Los avances en todas estas materias son elementos destacados de las “reformas de segunda generación” que han iniciado los países de la región.

Cabe destacar, en efecto, que durante la década actual se detecta un creciente interés de las autoridades por los efectos microeconómicos de las finanzas públicas. En tal sentido, existe consenso sobre la necesidad de que los programas de gasto público expliciten y cumplan objetivos precisos, del menor costo y la mayor calidad posibles. Como resultado de ello, han venido difundiéndose nuevos paradigmas de la gestión pública, que parten del reconocimiento del derecho que tienen los ciudadanos —como contribuyentes y usuarios de los servicios— a ser tratados como clientes cuya satisfacción importa, y que introducen nuevos criterios administrativos basados en la obtención de resultados. Esta nueva cultura de gestión pública está asociada al diseño de novedosos esquemas mediante los cuales las entidades públicas rectoras de un sector establecen los objetivos y resultados esperados de la gestión de la institución prestadora de dichos servicios o incluso los “contratan” formalmente, y el cumplimiento de las metas establecidas es objeto de evaluaciones periódicas. A nivel global, las entidades

rectoras también se someten al proceso de establecimiento de objetivos y metas, en virtud de contratos con el jefe de gobierno o las entidades fiscales o de planificación. En algunos casos, los destinatarios del gasto público (por ejemplo, los padres de familia en el caso de la educación) participan en la toma de decisiones y el control. En un proceso un tanto más incipiente, en algunos casos se vinculan las remuneraciones de los funcionarios al cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. A partir de programas pilotos ejecutados en varios países de la OCDE, estos esquemas se han venido introduciendo en la región. Se destacan, en particular, los avances logrados en esta materia en Chile, Colombia y Costa Rica (véase el capítulo X).

En el caso de las empresas públicas ha habido, sin duda, avances en la racionalización del manejo de los sistemas tarifarios. Estos avances reducen los consuetudinarios atrasos en los reajustes —provocados por tácticas de corto plazo para frenar un proceso antiinflacionario o atenuar algún conflicto distributivo— que invariablemente culminaban en “tarifazos” y terminaban afectando la gobernabilidad del país. Aunque hay en la región ejemplos destacados de empresas públicas manejadas con criterios de racionalidad económica, abundan los casos en que los criterios políticos predominan en la elección de los directorios y gerentes, así como en el manejo diario de las empresas, y en los que dicha gestión carece de la transparencia adecuada y se presta, por lo tanto, a diversas mo-

dalidades de corrupción. Todos los países de la región, incluidos los que más han avanzado en el proceso de privatización durante las dos últimas décadas, han conservado importantes empresas públicas en su patrimonio, por lo que su administración continuará ocupando un lugar destacado en el manejo eficiente de los recursos públicos.

La descentralización fiscal ha avanzado en la región, en un proceso que conjuga tanto imperativos políticos de profundización democrática, mediante el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, como el objetivo de aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público, en especial en aquellos servicios, como los sociales, en cuya prestación no existen economías de escala. Su grado de avance ha dependido no sólo de decisiones políticas, sino también del tamaño del país. Se trata de un proceso complejo, en el que entran en juego equilibrios políticos y económicos delicados. Algunas de sus principales dificultades están relacionadas, como hemos visto, con efectos macroeconómicos adversos, asociados al diseño imperfecto de los esquemas de competencias y recursos, a inadecuados sistemas de transferencias, a falta de controles eficaces del endeudamiento territorial, y a la inexistencia de facultades o incentivos para la generación de recursos propios. Como veremos en una sección posterior, también existe el peligro de que la descentralización afecte adversamente la equidad interregional (véase el capítulo VIII).

En materia de mejoramiento de la prestación de servicios, la experiencia acumulada todavía no es suficiente, pero en todo caso ella indica que la posible mejoría se encuentra limitada por dos factores fundamentales: la excesiva dependencia de recursos nacionales y la notable centralización del manejo de los recursos humanos, que reduce considerablemente el margen de acción de las autoridades locales para administrar los servicios y, por ende, responder por su gestión, así como las posibilidades de aprovechar la participación de la comunidad en todo su potencial. La información relativa a la evolución de la eficiencia del gasto —medida a través de indicadores de costo, impacto y de la evolución de la calidad de los servicios— es ambigua, puesto que revela tanto éxitos como retrocesos. Existen, por otra parte, casos exitosos en que se han ampliado los canales de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto y en la prestación o control de servicios locales, pero éstos pueden considerarse todavía insuficientemente desarrollados en el conjunto de la región.

Lo ocurrido en la región indica que la privatización de empresas públicas da lugar a mejorías en la administración y en la productividad, tanto durante la fase preparatoria para la venta como cuando su administración pasa a agentes del sector privado, aunque

4. Estas garantías se otorgan también, aunque con mucho menor frecuencia, en el caso de privatizaciones de empresas existentes.

no existen realmente evaluaciones completas de los efectos sectoriales de los procesos de privatización que permitan apreciar, en particular, los beneficios recibidos por los consumidores en términos de costo y calidad de los servicios públicos que han sido objeto de dichos procesos. La mejoría está íntimamente ligada, en el caso de sectores donde existen importantes fallas de mercado, a su regulación (véase el capítulo IX).

La privatización ha estado acompañada, en muchos países, del desarrollo de esquemas que promueven la participación del sector privado en nuevos proyectos de infraestructura. Aparte de los problemas regulatorios mencionados, estos esquemas exigen importantes decisiones en torno al otorgamiento de garantías por parte del sector público.⁴ Su concesión indica que el gobierno actúa como entidad aseguradora contra riesgos regulatorios, de fuerza mayor, comerciales (venta o rentabilidad mínima) y financieros (garantía de disponibilidad de recursos), y asume pasivos contingentes que pueden hacerse efectivos en cualquier momento. El diseño de estos esquemas determina la forma en que se reparten los costos entre el agente privado y el gobierno, y, por lo tanto, también influyen en la apropiación de los beneficios netos de la inversión correspondiente por parte del agente y toda la comunidad.

En el caso de los sectores sociales, existen mecanismos ya consolidados de participación de agentes

privados en el manejo de fondos de emergencia e inversión social. En este campo, existen casos destacados de manejo transparente, eficiente, rápido y flexible para atender demandas sociales específicas. Han demostrado ser, además, mecanismos eficaces para captar recursos externos, pese a que la evaluación del impacto efectivo de los programas financiados por estos fondos es insuficiente. Por lo tanto, preocupa que la mayoría de sus acciones hayan estado orientadas al alivio temporal de la situación de algunos grupos vulnerables, más que a superar las condiciones estructurales que afectan a la población pobre, en especial la falta de capital humano para incorporarse a los mercados formales de trabajo. Su articulación con los programas más generales de la política social también han sido generalmente escasa (véase el capítulo VI).

En los últimos años se han abierto también múltiples espacios de participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en los programas permanentes de la política social. Estos espacios suponen el rediseño de los sistemas de previsión social, así como diversos mecanismos de participación en la provisión de servicios de educación, salud, nutrición y viviendas sociales, entre otros, y ofrecen importantes posibilidades de complementación de los sectores público y privado, que pueden ser utilizadas para perfeccionar los servicios, en particular cuando permiten que exista competencia en su provisión. La respuesta de los agentes privados tiende a ser mayor cuando se

trata de servicios para los sectores medios y más pudientes de la población, y también es mayor en las ciudades más grandes que en las pequeñas o en las zonas rurales. Esto indica que la oferta de servicios públicos no es plenamente sustituible y que, si se desea llegar a los sectores más pobres, se requieren mecanismos específicamente dirigidos a fomentar la oferta destinada a ellos, muy especialmente mediante la promoción de organizaciones comunitarias. Además, la existencia de normas regulatorias adecuadas es particularmente importante en este ámbito para evitar problemas de equidad, como se verá en una sección posterior. Los problemas de información de los usuarios y de control de calidad también son particularmente delicados en estos casos y, en general, obedecen a la falta de instituciones que faciliten la información adecuada y esquemas regulatorios apropiados para la prestación de los servicios correspondientes.

A partir de estas consideraciones, se recomiendan las siguientes líneas de acción:

- a) *Fomentar una cultura de la gestión pública basada en dos conceptos básicos: la escasez de recursos públicos y la obtención de resultados*

La tendencia de muchos, tal vez la mayoría, de los agentes gubernamentales a solucionar los problemas de sus sectores mediante mayores asignacio-

nes, demuestra lo poco desarrollado que está el concepto de que los recursos públicos son escasos. La priorización de los objetos de gasto, tanto entre distintos sectores como al interior de ellos, debe ser, por lo tanto, objeto de constante atención, así como la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios gubernamentales. La reorientación del gasto hacia los sectores sociales y de infraestructura debe profundizarse, y centrarse en los que puedan tener mayores efectos en la equidad y crecimiento. En esta materia, vale la pena considerar las posibilidades de reducir el gasto militar, apropiándose en mayor medida de los "dividendos de la paz".

Por otra parte, el nuevo paradigma de la gestión pública orientada a resultados debe generalizarse. Esto exige no sólo cambios institucionales que conduzcan al establecimiento de mecanismos formales en virtud de los cuales las entidades públicas establezcan regularmente objetivos y metas de gestión y evalúen en forma periódica los resultados, sino también una alteración de las instituciones informales (normas, valores, usos y costumbres). Este proceso es esencialmente evolutivo y exige, por lo tanto, un esfuerzo persistente de varios gobiernos para que se arraigue firmemente en la práctica cotidiana de la gestión pública. Como es obvio, este proceso debe ir acompañado de políticas de capacitación de los cuadros técnicos del sector público, dentro de una política más general de modernización del Estado que es-

tablezca incentivos adecuados al mejor desempeño.

b) Consolidar criterios de eficiencia en la administración de las empresas públicas

Todo gobierno debe determinar si para alcanzar sus metas —en materia de equidad, asignación de recursos y crecimiento económico, entre otras— es conveniente en determinados sectores mantener empresas productoras de bienes y servicios o acudir al sector privado para su manejo, sujeto a mecanismos indirectos de regulación. Si opta por la primera de estas rutas, las empresas deben ser ejemplos de eficiencia administrativa y transparencia, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales de gestión moderna, tanto en el manejo de los recursos humanos como financieros. Las empresas públicas deben ser, por lo tanto, objeto preferente de la aplicación de los nuevos paradigmas de gestión pública orientada a resultados a los cuales hemos hecho alusión, y estar sujetas a contratos de desempeño y evaluaciones periódicas y públicas de su labor, ya sea de las entidades rectoras del sector al que pertenecen o de una unidad especial de empresas públicas altamente tecnificada. Sus gerentes y directorios deben ser seleccionados conforme a criterios de excelencia profesional y deben estar sometidos a un régimen de estímulos

y sanciones, en función del grado de cumplimiento de sus convenios de desempeño.

Un elemento esencial de la administración de dichas empresas es el manejo adecuado de sus precios o tarifas. Si se considera adecuado otorgar subsidios a un sector, región o a un grupo social en particular, lo más conveniente es que los subsidios sean transparentes y se incluyan en el presupuesto público, para que sean explícitamente evaluados por los representantes elegidos por la sociedad. Una alternativa es el diseño de sistemas transparentes de manejo de subsidios cruzados, como el que se viene desarrollando en Colombia, según el cual los estratos más pudientes están sujetos a contribuciones, definidas por ley, que deben pagar en adición a la tarifa que cubre los costos de prestación del servicio; estas contribuciones alimentan un fondo de solidaridad, con el que se financian los subsidios, también explícitamente definidos, a los estratos más pobres.

c) Descentralizar efectivamente los servicios, cuando se considere conveniente

El gran reto de la descentralización es cómo combinar el diseño de un buen sistema de financiamiento, que corrija los problemas macroeconómicos ya señalados, con la entrega efectiva de la administración de servicios a

los gobiernos subnacionales. La autonomía administrativa debe extenderse a las instancias proveedoras de servicios (centros de salud, escuelas y otros), para que puedan responder por sus resultados. La experiencia regional indica que un sistema excesivamente rígido, en el que las entidades territoriales y el proveedor directo del servicio no cuente con la autonomía necesaria, ni en la administración de recursos ni en el ámbito laboral, no permite lograr los avances que se esperan de la descentralización en términos de eficiencia.

Lo anterior exige el diseño de esquemas institucionales que, junto con otorgar autonomía, garanticen la orientación, el seguimiento y la coherencia entre el proceso de descentralización y las demás políticas y programas gubernamentales. El gobierno nacional debe reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, mientras los gobiernos subnacionales deben mejorar la administración financiera de sus recursos y su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y promover la participación de la comunidad. Este proceso de desarrollo institucional debe ir acompañado de programas de capacitación a los funcionarios públicos de distintas categorías y de un adecuado sistema de información, que permita el seguimiento y la evaluación de las transferencias intergubernamentales y, en general, del logro de las metas establecidas en los programas de descentralización.

*d) Ordenar adecuadamente
el proceso de privatización*

Lo ocurrido en la región indica que las privatizaciones deben orientarse fundamentalmente a mejorar la eficiencia de los sectores a los que pertenecen las empresas que se traspasan al sector privado. Por este motivo, aparte de la clara definición de objetivos y la transparencia que debe caracterizar al proceso, es necesario fortalecer previamente el rol regulador y promotor de la competencia cuando las empresas que se privatizan constituyen monopolios naturales o presentan significativas imperfecciones en sus mercados. De esta manera, se evita que la mayor eficiencia interna de las empresas traspasadas se obtenga a costa de un deterioro del funcionamiento de los mercados y del bienestar de los consumidores. Esto implica tanto reducir barreras a la entrada, cuando sea posible, como evitar modalidades de traspaso que puedan conducir a una integración vertical u horizontal.

En el caso de empresas públicas que operan en mercados imperfectos, es factible en algunos casos reestructurarlas previamente, identificando los segmentos potencialmente competitivos y privatizándolos. En los que sigan siendo estatales, se puede incorporar capital privado minoritario, como una forma de incentivar el mejoramiento de la gestión.

El problema de los pasivos contingentes generados por las garantías

otorgadas en el marco de los nuevos esquemas de participación del sector privado en obras de infraestructura, exige que las autoridades asuman la responsabilidad de controlar, evaluar y presupuestar los riesgos en que incurre el Estado. Esto supone, en primer término, diseñar esquemas de participación del sector privado que minimicen el otorgamiento de garantías, limitando los riesgos asumidos por el gobierno a aquellos que no son asegurable en el mercado y que el sector privado efectivamente no pueda controlar, lo que desincentiva la demanda de garantías en estos casos y limita los riesgos gubernamentales. Las garantías que se otorguen deben ser valoradas, estimando tanto su costo, en caso que se hagan efectivas, como la probabilidad de que ello ocurra. Las estimaciones, aunque imperfectas, deben tomarse en cuenta en el debate anual sobre el presupuesto. Más aún, es preferible que se incluya en el presupuesto el costo anual de dichos pasivos, es decir del "seguro" que ha otorgado el Estado al inversionista, y las reservas correspondientes deben traspasarse a las entidades que han otorgado la garantía o depositarse en un fondo central administrado por la Secretaría o el Ministerio de Hacienda. Esto evitaría, por lo demás, el uso excesivo de garantías, dado que ellas implican la sustitución de un gasto público muy costoso, es decir, de la inversión equivalente en caso de que la realice el sector público, por un gasto que no tiene aparentemente costo alguno, la garantía.

e) *Fomentar con criterios pragmáticos la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en la ejecución de programas sociales*

Los fondos de emergencia y de inversión social han demostrado ser un mecanismo eficaz de complementación de los ámbitos público y privado. El fomento de estos fondos debe ir acompañado de mecanismos que garanticen su financiamiento a largo plazo, evaluaciones periódicas de impacto de sus programas y una reorientación de sus acciones hacia programas de superación de la pobreza estructural.

En los programas regulares de política social existen también múltiples oportunidades para la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios. En muchos casos, sin embargo, la prestación de servicios por parte del Estado no es sustituible. Por lo tanto, deben desarrollarse, en forma pragmática, sistemas mixtos en los que participen distintos tipos de agentes, sujetos a una regulación adecuada y común, y a exigencias de información a los usuarios y de control de calidad de los servicios prestados. Esto permitiría utilizar las oportunidades que brinda la provisión competitiva de servicios sociales, creando al mismo tiempo instrumentos de acción estatal que han sido poco desarrollados en el pasado. En el diseño de estos sistemas se debe evitar, en particular, que la oferta de servicios se concentre en los sectores más pudientes, dado que

esto generaría problemas de equidad. Por lo tanto, puede ser necesario el desarrollo de sistemas apropiados para garantizar que la oferta se oriente efectivamente a los sectores más pobres de la población, entre otras cosas mediante acciones de fomento de organizaciones comunitarias con este fin.

E. Transparencia del gasto público

Los presupuestos nacionales no toman plenamente en consideración actividades gubernamentales cuyos efectos son equivalentes al cobro de impuestos y a la concesión de subsidios y, que por lo mismo, no son sometidas al examen y la aprobación del poder legislativo. Este tipo de operaciones, que denominaremos "cuasifiscales", conducen a una considerable opacidad de las actividades financieras del sector público, puesto que impiden conocer la magnitud real del gasto público, su distribución sectorial y, por ende, los efectos distributivos derivados de la acción pública. Igualmente, ocultan la verdadera magnitud de la carga tributaria y las distorsiones que puede provocar. Violan, por lo tanto, los principios de unicidad y universalidad presupuestaria y dificultan el control macroeconómico que ejercen las autoridades fiscales. Transgreden igualmente los principios de buena gobernabilidad (transparencia, responsabilidad y predictibilidad) y pueden crear condiciones más procli-

ves al desarrollo de prácticas de corrupción (véase el capítulo II).

En buena medida, la opacidad de las actividades fiscales de los gobiernos de la región responde a razones políticas. Al no existir un pacto fiscal ampliamente aceptado respecto del papel, la magnitud y las modalidades de intervención del Estado, los gobiernos tienen un incentivo para sustituir instrumentos políticamente “costosos” —los impuestos y los gastos con cargo al presupuesto que éstos deben financiar— por otros más “baratos”, que operan a través de los canales burocrático-administrativos y no están, por lo tanto, sujetos al mismo grado de escrutinio u oposición parlamentaria. De esta manera, se sustituyen subsidios explícitos por beneficios tributarios, líneas de crédito privilegiadas y subsidios cambiarios; en lugar de efectuar gastos sociales para determinados grupos se adoptan regulaciones obligatorias que obligan al sector privado a hacerlos, y se reemplaza el apoyo presupuestario explícito con garantías gubernamentales que se harán efectivas en el futuro si se cumplen ciertas condiciones. En efecto, el “precio” de prácticas más transparentes está vinculado al grado de dificultad que el Ejecutivo pueda tener para concertar un acuerdo político respecto de la magnitud de la carga tributaria o de la conveniencia de realizar determinados gastos y, por ello, el alcance del ámbito cuasifiscal está relacionado con la fortaleza o debilidad del pacto fiscal.

Algunas de las prácticas cuasifiscales más destacadas son las opera-

ciones de salvamento en casos de crisis cambiarias y el otorgamiento de garantías a inversionistas privados. Igualmente importantes son los gastos tributarios y las regulaciones obligatorias. Los primeros corresponden a gastos que realiza el sector privado y que generan distintos beneficios tributarios: exenciones, tasas preferenciales, deducciones y prórrogas de pagos. Por ser financiados con cargo a las obligaciones tributarias, constituyen subsidios o gastos públicos indirectos. Las regulaciones obligatorias consisten en la sustitución de un gasto público por la obligación legal que se impone a agentes privados de proveer o financiar directamente la oferta de algún bien o servicio, por lo general una protección social a los trabajadores o una intervención ambiental. A diferencia del gasto tributario, en este caso se impone un gravamen adicional al agente privado, con cargo al cual realiza el gasto estipulado por ley.

Cabe destacar que otro de los elementos que tienden a generar una considerable opacidad en las cuentas fiscales es la falta de información o su deficiente calidad (véase el capítulo V). Aunque se ha avanzado considerablemente en muchos países, sobre todo como consecuencia de diversas coyunturas de crisis macroeconómica, aún queda mucho por avanzar en este frente. Este problema afecta no sólo a las partidas cuasifiscales, sino incluso a las cuentas fiscales. Entre los múltiples problemas que se presentan en este campo, conviene señalar la inadecuada cobertura, consistencia y com-

parabilidad entre distintos períodos de las estadísticas disponibles; la tendencia a realizar mediciones de gasto sobre la base de valores de caja en lugar de causación o valores devengados; la falta de una adecuada contabilidad de la deuda pública y la ausencia casi total de estimaciones del patrimonio público (activos, pasivos y patrimonio neto).

Para realizar la transparencia de las finanzas públicas, se recomiendan dos líneas de acción:

- a) *Reducir las prácticas cuasifiscales, mediante la incorporación de una mayor parte de las operaciones de esa naturaleza en el presupuesto público o la elaboración de presupuestos complementarios de renuncia fiscal, de regulaciones obligatorias y de garantías*

Para realizar la transparencia de las finanzas públicas, es deseable ir reduciendo el alcance de las prácticas cuasifiscales e incluyéndolas en el presupuesto público. Eso permitiría un mayor control macroeconómico, un adecuado análisis de los efectos sectoriales y distributivos de la política fiscal, un buen control democrático y, en fin, el tener una visión global de los costos de las múltiples actividades desarrolladas por el Estado y de los recursos necesarios para financiarlas. Una vez que se explicitan los apoyos fiscales que reciben determinados sectores sociales, productivos o regio-

nales, también se puede hacer evidente la conveniencia de suprimirlos o proporcionarlos a través de otro instrumento de política. De este modo, dotar de transparencia a estas operaciones, junto con evitar las difícilmente justificables, permite que el financiamiento de las que tengan mayor legitimidad dé origen a una discusión sobre la eficacia técnica de los instrumentos escogidos para conseguir un determinado objetivo de política pública.

Una alternativa a la plena integración de esas operaciones en el presupuesto es la elaboración de presupuestos complementarios, que se presenten al Parlamento como un anexo. Estos presupuestos complementarios abarcarían tres áreas:

Presupuesto de renuncia fiscal: en este ámbito, se aplicaría la práctica adoptada por Alemania y Estados Unidos a fines de los años sesenta, e imitada por muchos países de la OCDE con posterioridad, de informar al Parlamento el monto, las razones y el destino de los “gastos tributarios” generados por las exenciones, las tasas preferenciales, las deducciones y el diferimiento de obligaciones tributarias. Esto permitiría, por lo demás, racionalizar estos beneficios. En todo caso, ellos deben otorgarse bajo condiciones estrictas, por plazos determinados, sin derecho a renovación automática y sujetos a evaluación de resultados.

Presupuesto de regulaciones obligatorias: habida cuenta de que los objetivos de las políticas públicas pueden

lograrse no sólo a través de la provisión presupuestaria directa de bienes y servicios públicos, sino también de la acción del sector privado, en virtud de regulaciones obligatorias, conviene estimar también el costo de estos últimos para dicho sector y considerarlos como gastos públicos financiados con contribuciones de destinación específica. Esto permite, por lo demás, un análisis explícito de los beneficios que reciben directa o indirectamente de la acción pública distintos sectores sociales, productivos o regionales, e incluso considerar su posible racionalización.

Estimación de las garantías públicas otorgadas: como ya se ha señalado, las garantías otorgadas por las entidades públicas en los proyectos de infraestructura debe ser objeto de estimación periódica y, de ser posible, el monto actual del "seguro" equivalente debería presupuestarse explícitamente. Más allá de este caso particular, toda garantía pública debe ser objeto de estimaciones periódicas. En esta materia, adquiere particular relevancia la necesidad de estimar periódicamente el valor de los pasivos contingentes asociados a los sistemas de pensiones. Aunque la práctica de calcular los valores actuariales de las pensiones otorgadas por el Estado ha recibido un impulso con las reformas en curso de los sistemas de seguridad social, esta práctica no se ha extendido de la misma manera a la estimación de los pasivos contingentes que viene asumiendo el Estado en dichas reformas, en particular las garantías de pensión mínima.

Vale la pena destacar que el principio según el cual en el Parlamento se debe discutir el conjunto de la política fiscal implica que el gobierno debe presentarle un análisis de todas las finanzas públicas, incluidos los efectos de la acción de las entidades autónomas, tanto las empresas públicas como los gobiernos regionales y locales. Por lo tanto, dicha práctica debe ser adoptada en aquellos países en los que no se aplica todavía.

b) Realizar un mayor esfuerzo por mejorar la información fiscal

La relevancia pública de esta tarea es incuestionable, ya que de ella depende no sólo el control macroeconómico, sino la eficacia y eficiencia de la acción pública. Es, por lo tanto, un tributo al fortalecimiento de valores democráticos que exige la presentación a la comunidad de cuentas específicas, transparentes y oportunas del quehacer del Estado. Como se ha señalado, éstas deben abarcar no sólo el ámbito de las acciones fiscales, sino también de las cuasifiscales, y no sólo las cuentas de resultados sino también la hoja de balance del sector público (activos, pasivos, patrimonio neto). Por supuesto, esto debe complementarse con la dotación de personal calificado y recursos tecnológicos apropiados a las entidades responsables de dicha información y de fomentar debates académicos sobre los grandes temas conceptuales que sirven de

base a las estimaciones fiscales (uso de criterio de caja por contraposición a valores devengados; medición del valor agregado de las actividades gubernamentales; selección de índices para deflactar las series de gasto; definición clara de cierto tipo de gastos, como el militar; diferentes definiciones de déficit y métodos de estimación; modo de inclusión de las privatizaciones en la contabilidad fiscal; métodos de estimación de los activos, los pasivos y el patrimonio público, y métodos de estimación de los pasivos contingentes del gobierno en ese contexto).

F. Resguardar la equidad

Como se ha señalado, la necesidad de otorgar una alta prioridad a los objetivos de estabilización macroeconómica se tradujo en las últimas décadas en una relativa postergación de los otros objetivos de la política fiscal, en especial el de contribuir a mejorar la equidad. Como se verá más adelante, durante la década actual se ha producido un retorno parcial a este objetivo, que se refleja en la recuperación del gasto social en América Latina. Sin embargo, dado el inmenso reto que este tema implica para la región, deberá ser abordado cada vez con más determinación en el futuro inmediato.

El gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso (véase el capítulo VI). Hay, en efecto, muchas evidencias de que el efecto del gasto social en la distribución secundaria del ingreso es significativo. Además, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en uno de los factores estructurales de la distribución del ingreso. Los estudios realizados demuestran, en particular, que una mayor asignación de recursos a educación, que permita mejorar la distribución del capital humano en la sociedad, puede influir mucho más en la equidad que lo estimado en los estudios de incidencia distributiva a corto plazo.⁵

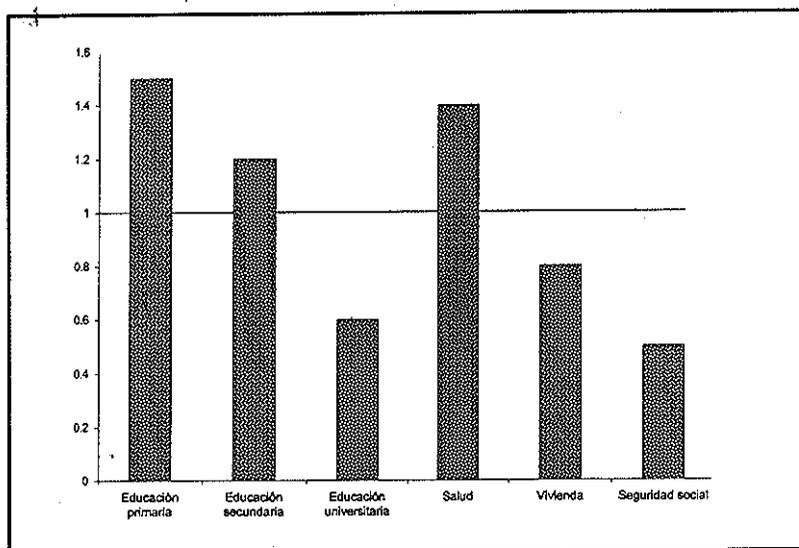
Los datos disponibles para América Latina sobre distribución secundaria del ingreso indican que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social. Sin embargo, como proporción de los ingresos de los distintos estratos sociales, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto a los sectores más pobres de la población son más altos que para los demás. Este patrón global es el resultado de efectos distributivos muy diferentes de distintos tipos de gastos. Como se indica en el gráfico I-4, la focalización en los pobres, es decir, la proporción del gasto que se destina a los pobres comparada con la proporción de la población en estado de pobreza, es elevada en los casos de los gastos en salud, educación primaria y, en menor medida,

5. Véanse las últimas ediciones del "Panorama social de América Latina", y Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

educación secundaria. Por el contrario, los destinados a seguridad social y educación superior suelen tener una tendencia regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician fun-

damentalmente a estratos de ingresos medios. Estos datos indican, por lo tanto, que existe un amplio margen para mejorar la distribución del ingreso a través del gasto social, y también para mejorar su focalización.

GRAFICO 1-4 INDICES DE FOCALIZACION DEL GASTO SOCIAL EN LOS POBRES



a. Índice de focalización = porcentaje del gasto social percibido por la población destinataria/porcentaje de la población destinataria como porcentaje de la población total. Promedios simples de países con información disponible.

Fuente: CEPAL, sobre la base de José Rodríguez, "Educación y distribución del ingreso en el Perú", *Gestión pública y distribución de ingresos: tres estudios de caso para la economía peruana*, Documento de trabajo, Nº 115, Washington, D.C., BID, 1992; I. Santana y M. Rathe, "El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana", serie Documentos de trabajo, Nº 107, Washington, D.C., BID, 1992; J.C. Navarro, "El impacto del gasto público en educación en Venezuela", *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programas para la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, BID, 1991; G. Márquez, "El sistema de seguros sociales en Venezuela", *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programa para la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, BID, 1991; R. Urriola, "Incidencia del gasto público social en Ecuador", serie Política Fiscal, Nº 97 (LC/L.1027), Santiago de Chile, CEPAL, 1997; M. Urquiola, "Inversión en capital humano y focalización del gasto social: análisis de la asistencia y cobertura de servicios sociales por quintiles", serie Documentos de trabajo, Nº 8, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), 1993; M.C. Vargas de Flood y M. Harrigue, "Impacto distributivo del gasto social en Argentina", documento presentado al Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto distributivo, Santiago de Chile, 1993; C.E. Vélez, "La incidencia del gasto público social en Colombia", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1994; Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), *Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos*, Santiago de Chile, 1990; I.H. Petrei, "Distribución del ingreso: el papel del gasto público social", documento presentado al VII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 1995.

La modalidad de financiamiento de dicho gasto tampoco tiene efectos distributivos neutrales. Cuando se financia con impuestos directos tiende a ser más progresivo que cuando lo hace con IVA y, lo que es igualmente importante, cuando los recursos son insuficientes y el mayor gasto se traduce en una aceleración de la inflación, pueden anularse sus impactos distributivos favorables. Aunque estos efectos de la estructura de financiamiento en la distribución del ingreso son menos importantes de lo que se suponía en el pasado, no son irrelevantes y han sido, por lo demás, muy poco analizados en el ámbito académico en las últimas décadas. En este sentido, resulta preocupante la acentuada pérdida de importancia relativa de la tributación directa en América Latina, en especial del impuesto sobre la renta personal, cuyos efectos distributivos son posiblemente los más importantes.

Desafortunadamente, este tipo de consideraciones se enfrenta a la ya mencionada escasez de estudios sobre la incidencia distributiva de la política fiscal. En efecto, la práctica de elaborar el presupuesto sobre la base de ejercicios de consistencia macroeconómica raramente se complementa con otros cálculos del impacto distributivo de diversas opciones presupuestarias. Es indudable que contra ello conspira la complejidad técnica de la tarea y la insuficiencia de información y estudios sobre la materia. Casi ningún país de la región cuenta con estudios de incidencia tributaria suficientemente completos y actualizados

y pocos con análisis de incidencia del gasto, ya sea a nivel sectorial o global. Por lo anterior, los estudios de incidencia presupuestaria, que miden el impacto distributivo neto de la política fiscal, son aún más escasos.

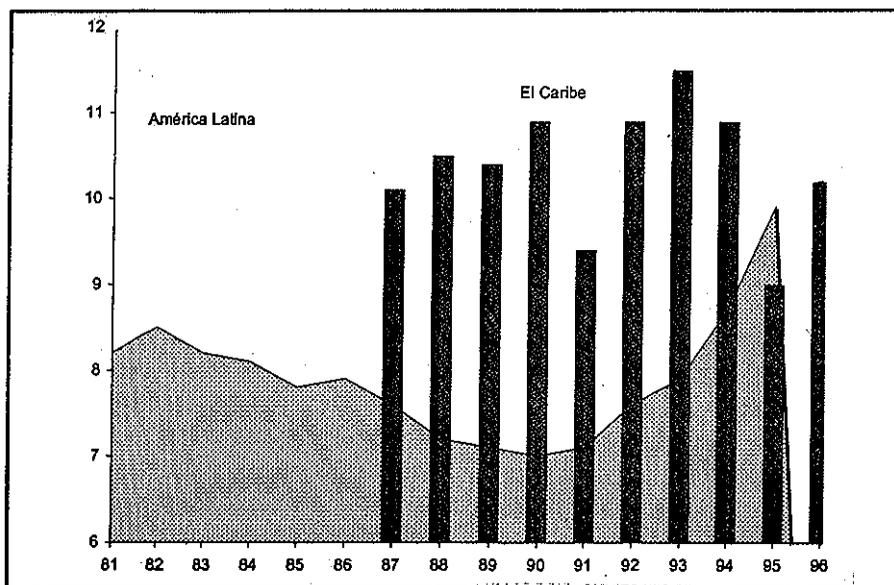
En el gráfico I-5 se resume la evolución del gasto social en América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas. Los años ochenta se caracterizaron por una brusca reducción de la inversión social. Debido al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada al gasto social y de la disminución del ingreso por habitante, el gasto social per cápita se redujo en América Latina en un 24%. Durante la década actual, ambos factores han tenido un efecto positivo, por lo que en 1995 el gasto social per cápita superaba ya en un 18% los niveles existentes en América Latina a inicios de los años ochenta. Cabe señalar que esta evolución positiva del gasto social no se observa en el Caribe, donde dicho gasto ha fluctuado desde 1987 entre 9% y 11% del PIB, con una tendencia levemente descendente, y el gasto per cápita ha continuado disminuyendo. No obstante, en los países del Caribe el gasto público por lo general ha seguido siendo superior al promedio latinoamericano.

Cabe mencionar que en el caso de América Latina el escenario positivo mencionado debe matizarse en tres sentidos diferentes. En primer término, aún existen grandes disparidades entre los países de la región en términos de la prioridad otorgada al gasto social, dado que en muchos de ellos el

gasto social todavía es cuantitativamente insatisfactorio. En segundo lugar, una proporción muy alta del crecimiento del gasto social, sobre todo en los países donde es elevado, se ha destinado a seguridad social, específicamente al pago de pensiones, el componente que se distribuye en forma menos progresiva. El incremento de los gastos en capital humano también ha sido inferior a lo que indican las cifras mencionadas. En el

caso de educación, de hecho, el gasto real per cápita para América Latina apenas había recuperado en 1995 la magnitud de 1980 y seguía siendo inferior en numerosos países. Por último, su marcada reducción en los años ochenta y su recuperación en los noventa reflejan, en gran medida, el ciclo macroeconómico de la región y revelan, por lo tanto, el comportamiento procíclico que ha caracterizado la evolución del gasto social.

GRAFICO 1-5
EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL
GOBIERNO CENTRAL
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Por otra parte, algunas de las reformas orientadas a incrementar la eficiencia del gasto social han tenido efectos distributivos preocupantes, que deben ser objeto de atención especial. En efecto, existen pruebas de que un proceso de descentralización sin adecuados resguardos puede tener un serio impacto en la equidad territorial. Así, en algunos casos sobre los cuales se cuenta con datos comparativos (Argentina, Brasil y México en el sector educativo) existe evidencia de que la dispersión en la calidad de este servicio ha tendido a aumentar (véase el capítulo VIII).

Asimismo, las reformas orientadas a ampliar el espacio para la gestión privada en la provisión de servicios pueden tener efectos adversos, si no están acompañados de adecuados sistemas de solidaridad, como lo muestra el sistema privado de salud en Chile. En efecto, en estas condiciones, tales reformas pueden estimular prácticas de selección adversa de los usuarios, es decir, de concentración de los usuarios de mayores ingresos y con menores riesgos de salud en función de la edad en el sector privado, y de los que tienen menores recursos y los grupos de edad con altos riesgos en el sector público. Por lo demás, este sistema, lejos de reducir las demandas de recursos públicos en el sector correspondiente, puede llegar a acrecentarlas (véase el capítulo VII).

De este análisis se derivan las siguientes recomendaciones:

a) *Incentivar los estudios y estimaciones regulares de la incidencia distributiva de la política fiscal*

La razonable inquietud por asegurar el saldo no inflacionario de las cuentas públicas debe complementarse con un interés similar por el impacto de las políticas públicas en lo que respecta a la equidad. Esto exige que se otorgue particular atención al análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal, mediante estudios actualizados del impacto de la tributación en distintos estratos socioeconómicos y la generalización de los que analizan los efectos del gasto público, tanto global como, muy especialmente, de los programas específicos destinados a los grupos de menores ingresos. Estos estudios deben servir de base para estimaciones de la incidencia presupuestaria, es decir, de los efectos distributivos netos del presupuesto. Así como los gobiernos y muchos analistas calculan los efectos macroeconómicos de la política fiscal, deberían estimarse regularmente los efectos distributivos de dicha política. Este ejercicio es aún más necesario cuando el Parlamento se enfrenta a importantes decisiones en este frente, es decir, a cambios importantes en la estructura tributaria o del gasto público. En estos casos, el análisis del impacto distributivo debería ser uno de los elementos fundamentales de la decisión. Estos análisis deben abarcar, además, todas las esferas cuasifiscales, especial-

mente las renunciaciones tributarias y las regulaciones obligatorias.

b) Consolidar la recuperación del gasto social, mejorar su focalización y estabilizar su financiamiento

Dada la importancia de los efectos distributivos del gasto social, es necesario consolidar su recuperación en América Latina y poner fin a la tendencia desfavorable que ha tenido en los países del Caribe. Además de elevar su prioridad fiscal en términos cuantitativos, hay que racionalizar los gastos, eliminando o reduciendo los de tipo administrativo que sean redundantes, y focalizar mejor sus beneficios. Esto último no sólo exige otorgar la más alta prioridad a los que tengan mayores efectos redistributivos, sino también diseñar mecanismos que permitan reducir e incluso revertir la regresividad de algunos tipos de gasto. No menos importante, para evitar los traumas particularmente severos que se derivan del comportamiento procíclico del gasto social, los esfuerzos dirigidos a estabilizar el gasto público deben otorgar una prioridad especial al gasto social.

c) Reconocer nuevamente, también por razones de equidad, la importancia de la tributación directa, especialmente de las personas

No sólo por razones de suficiencia de la recaudación, sino también de

equidad, es conveniente otorgar un mayor peso a la tributación directa, especialmente sobre la renta personal, cuya incidencia distributiva es la más favorable. En cuanto a la tributación indirecta, y sujeto a un análisis detallado de sus efectos que afectan desfavorablemente la simplicidad del régimen y la administración, no debe descartarse el uso, por razones de equidad, de tasas diferenciadas (tarifas más bajas a algunos bienes básicos de la canasta familiar de los sectores más pobres), siempre y cuando se cuente con resguardos técnicos y administrativos para evitar filtraciones o distorsiones marcadas en la asignación de recursos. Tampoco puede descartarse el uso de sistemas transparentes de subsidios cruzados de los servicios públicos, a condición de que no generen distorsiones en la fijación del precio básico del servicio ni conduzcan a una situación considerable del consumo por bienes o servicios más costosos desde el punto de vista social.

d) Vigilar los efectos de la descentralización en términos de la equidad

El diseño de los sistemas de transferencia a los gobiernos subnacionales para el financiamiento del gasto social debe regirse por criterios redistributivos explícitos. Igualmente, en la prestación de apoyo institucional a dichos

gobiernos y en el seguimiento del proceso de descentralización se debe vigilar que este último no genere una mayor dispersión en la cobertura y calidad de los servicios entre distintas áreas de un país.

e) Incluir claros mecanismos de solidaridad en el diseño de esquemas de participación privada en servicios sociales

Al diseñar los esquemas de participación privada en la provisión de servicios sociales, se debe otorgar atención prioritaria a los mecanismos de solidaridad, para evitar fenómenos de selección adversa de los usuarios. Ello debe ir unido al diseño de mecanismos de información a los usuarios sobre las alternativas de prestación de servicios y de control de calidad, con el fin de proteger, en particular, a los sectores sociales de menores ingresos.

G. Fortalecimiento de la institucionalidad democrática

Las finanzas públicas están en el centro del proceso democrático. Como bien se sabe, en la era moderna los parlamentos surgieron del deseo de reducir el poder que tenía el soberano para imponer tributos y disponer de los recursos recaudados. Más allá de esta consideración histórica, sin embargo, no hay quizás temas que preocupen más a la ciudadanía que el

saber cómo será gravada y qué uso se hará de sus contribuciones al fisco.

En una era de afortunada profundización de la democracia en la región, las instituciones fiscales no deben ser ajenas al desarrollo de una institucionalidad acorde con los principios de participación y división de poderes. Existen obvias reservas sobre la capacidad del sistema democrático para responder a las expectativas de gasto público sin producir desequilibrios macroeconómicos, y en la región hay múltiples casos que tienden a justificar esas reservas. Pero también es cierto que la falta de consenso democrático en torno al pacto fiscal suele conducir a prácticas indeseables: la multiplicación de operaciones cuasifiscales que reducen la transparencia de la política fiscal, con las consecuencias ya señaladas (véase capítulo II), y las inflexibilidades presupuestarias que se derivan de la creación de rentas con destinación específica, solicitada por los sectores descontentos con el ejecutivo o el legislativo, para obligar a la autoridad fiscal a llevar a cabo determinadas acciones (véase el capítulo IV).

El diseño de las instituciones fiscales debe regirse por tres consideraciones. En primer lugar, éstas deben responder a múltiples objetivos, como mínimo a los siguientes: i) permitir niveles de ingresos y gastos compatibles con el equilibrio macroeconómico y el crecimiento; ii) garantizar un uso de los recursos acorde con los planes de gobierno que surgen del proceso democrático, y iii) ofrecer incentivos a un

buen uso de los recursos. En segundo término, se debe tener en cuenta a todos los actores sociales que las integran: el poder ejecutivo nacional, los gobiernos subnacionales, las entidades públicas autónomas, el parlamento, los organismos de control y la sociedad civil. Por último, también hay que tener presente las instituciones informales, es decir, las normas de comportamiento, las reglas implícitas y las costumbres. A diferencia de las primeras, que pueden ser modificadas mediante actos legales o reformas administrativas, las segundas son necesariamente el resultado de un proceso evolutivo prolongado.

El desarrollo institucional que ha tenido lugar en la región en las últimas décadas sólo da una respuesta parcial a estos múltiples requerimientos. En general, el énfasis ha recaído en el refuerzo de las instituciones formales del poder ejecutivo nacional encargadas de que se cumpla el primero de los objetivos señalados, es decir que las finanzas públicas contribuyan a los equilibrios macroeconómicos. En esta dirección apuntan el fortalecimiento de las Secretarías o Ministerios de Hacienda y los bancos centrales autónomos, de las direcciones tributarias, de los sistemas integrados de gestión financiera y de las instituciones privadas de investigación o de otro tipo que fiscalizan el buen manejo macroeconómico. Sin embargo, por no formar parte de un proceso más amplio, orientado a generar consensos sobre las virtudes de dichas prácticas, permean escasamente las instituciones infor-

males e incluso incentivan prácticas perversas: continuos enfrentamientos dentro del ejecutivo y entre éste y el poder legislativo, búsqueda de mecanismos cuasifiscales para evadir los controles por parte de las entidades descontentas del poder ejecutivo, o por parte del poder legislativo, y creación de rentas con destinación específica para limitar la capacidad decisoria de la autoridad fiscal. Las medidas orientadas a la creación de autoridades fiscales autónomas acrecientan en vez de resolver estos últimos problemas.

El incipiente desarrollo de instituciones encargadas de impulsar una cultura de administración pública orientada a resultados se relaciona con el tercer objetivo mencionado, es decir, incentivar el buen uso de los recursos, lo que, a diferencia del caso anterior, apunta más a mejorar las instituciones informales. Sin embargo, es paradójico que coincida con el mantenimiento de instituciones formales de control fiscal que continúan utilizando técnicas anticuadas contrarias a este propósito, e incluso con el virtual desmantelamiento de la mayoría de los sistemas nacionales de inversión pública, con lo que se termina dando más importancia a la eficiencia de los gastos de funcionamiento que a los de inversión (véase el capítulo X). Como hemos señalado, la descentralización está orientada también al cumplimiento de este objetivo, pero si no está bien concebida, puede poner en peligro el equilibrio macroeconómico. En cambio, un esquema de descentralización

que mantenga un excesivo control central para evitar este problema puede terminar por eliminar la autonomía necesaria para una gestión eficiente.

El desmantelamiento de los sistemas nacionales de inversión pública es parte de un proceso generalizado de debilitamiento de los organismos de planificación, que los administraban en el pasado, y se refleja en la paradójica ausencia de instituciones que velen por el cumplimiento del segundo de los objetivos señalados: la consistencia entre las asignaciones presupuestarias y las prioridades de gobierno. El otorgar esta función al Ministerio de Hacienda, es decir, al organismo que por definición tiene como propósito fundamental el cumplimiento del primero de los objetivos señalados, puede conducir a que el segundo pierda prioridad. Una alternativa que se viene prefiriendo en algunos casos es la de otorgar dicha función a la Secretaría o Ministerio de la Presidencia o a la Oficina del Primer Ministro, pero en tal caso es esencial garantizar que las funciones políticas de dichas oficinas no releguen a segundo término el cumplimiento de este objetivo de carácter más específicamente fiscal.

Los problemas son aún más agudos cuando se incorporan otros actores. Con unas pocas excepciones, hay una notoria asimetría entre la estructura fiscal de los gobiernos nacionales y subnacionales. La falta de apoyo técnico calificado al Parlamento impide que éste sea una contraparte efectiva de la autoridad fiscal y del poder ejecutivo en general y que pue-

da cumplir, por lo tanto, sus funciones en torno a los tres objetivos mencionados. Debido a este hecho, y al escaso desarrollo de la capacidad de análisis fiscal en la sociedad civil (con excepción, como se ha indicado, de unos cuantos centros de análisis macroeconómico) en la mayoría de los casos la discusión del presupuesto no pasa de ser un ejercicio protocolar, sin sustancia real, que no contribuye, por lo tanto, a profundizar los acuerdos sociales que podrían conducir a un sólido pacto fiscal y, por ende, a fortalecer la democracia.

A las consideraciones anteriores valdría la pena agregar que, como es obvio, la actividad presupuestaria es un proceso dinámico, en que las decisiones se van adoptando en distintas etapas, a medida que la información de que disponen las autoridades se modifica y surgen nuevos problemas. Aparte de la flexibilidad necesaria que esto supone, vale la pena destacar la importancia de un adecuado sistema de información para el buen funcionamiento de cualquier institución presupuestaria. No hay, en realidad, nada tan desintegrador, desde el punto de vista institucional, como las grandes sorpresas que se derivan de deficientes sistemas de información, en particular la constatación de que ciertos gastos (cuasifiscales) o pasivos ocultos (deudas no registradas, pasivos contingentes no contabilizados y deudas previsionales no estimadas, entre otros) han desequilibrado las cuentas de tal manera que es necesario reconstruir enteramente los acuerdos

políticos que constituyen la base del presupuesto en un momento determinado.

El análisis anterior lleva a concluir que es necesario:

a) Incentivar el desarrollo de instituciones fiscales equilibradas y democráticas

Las instituciones que se desarrollen deben cumplir con los tres objetivos señalados, permitir la participación de todos los actores y tratar de influir en las normas y prácticas informales. Ello implica, en primer término, fortalecer las instancias del poder ejecutivo encargadas de velar por la coherencia entre la distribución de recursos fiscales y los programas de gobierno, e instaurar prácticas que contribuyan al buen manejo de los recursos. Implica, en segundo lugar, dar más apoyo téc-

nico a los actores más débiles del proceso presupuestario: los gobiernos subnacionales, los parlamentos y la sociedad civil. Indica, por último, que no sólo se debe prestar atención a las instituciones formales sino también al mundo de las reglas y prácticas informales, ámbito en el que el debate público y la generación de consensos democráticos son insustituibles.

b) Perfeccionar la información necesaria para el buen funcionamiento de la institucionalidad fiscal

Los esfuerzos ya mencionados para mejorar la información fiscal son, así, esenciales, no sólo para garantizar la transparencia de la acción pública, sino para el buen funcionamiento de las instituciones fiscales Δ

El fortalecimiento de las instituciones de auditoría legislativa: una herramienta para un buen gobierno*

Larry Meyers,
Vinod Sahgal y
Ernie Glaude**

EL PRESENTE ARTICULO EXPONE EL PAPEL DE LA AUDITORIA LEGISLATIVA Y LA RENDICION DE CUENTAS Y DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, EFS, DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO, CON EL PROPOSITO DE CONSTITUIRSE EN INSTRUMENTOS PODEROSOS PARA PROMOVER UNA ADMINISTRACION PUBLICA SANA Y UN BUEN GOBIERNO.

Introducción

El gobierno, piedra angular de la política de cooperación en materia de

desarrollo, está ligado en forma inextricable con la rendición de cuentas. Tanto a los donantes como a los destinatarios de fondos se les exige que rindan cuentas por la utilización apropiada de esos fondos. El presente artículo expone el papel de la auditoría legislativa en este contexto y describe el potencial de las Entidades de Fiscalización Superior, EFS, de los países en vías de desarrollo, de constituirse en instrumentos poderosos para promover un buen gobierno. Los fondos aportados por las agencias de desarrollo internacional para el sostenimiento de las EFS han sido relativamente bajos y su impacto, mínimo. El potencial de las EFS como agentes para el mejoramiento de la calidad del sector público, no ha sido entendido ni

* c. Su Majestad con derecho sobre Canadá. Este artículo fue escrito originalmente en idioma inglés por la Oficina del Auditor General de Canadá. Ha sido traducido y publicado en idioma español con el permiso del Auditor General de Canadá.

La oficina del Auditor General de Canadá retiene todos los demás derechos concernientes a la presente publicación y ésta no podrá ser reimpresa o utilizada nuevamente sin nuestra autorización expresa por escrito.

** Artículo tomado de la revista "Opinions", publicada por la Oficina del Auditor General de Canadá, Volumen 13, Nº 1, 1995. La presente traducción estuvo a cargo del Lic. Hernán Solano Murillo, funcionario de la Contraloría General de la República de Costa Rica.

explotado a fondo, en parte a causa de las debilidades en el papel jugado por las EFS en muchos países en vías de desarrollo. El consenso internacional reciente, sobre la necesidad de dar énfasis al "buen gobierno" y construir instituciones democráticas sugiere que la actitud al interior de las EFS también debe cambiar. Se requiere que los países donantes concedan una mayor prioridad al financiamiento de proyectos que fortalezcan las instituciones de auditoría de los países en vías de desarrollo.

La administración eficiente y efectiva de las finanzas públicas es fundamental para un buen gobierno. Las EFS están cada vez más involucradas en el examen de asuntos de un mayor valor monetario y son particularmente aptas para ofrecer puntos de vista independientes sobre la calidad de la gestión del sector público y la medida en la cual la burocracia opera dentro de las autorizaciones formuladas. Cuando son dotadas de los recursos apropiados, las EFS pueden servir a la comunidad donante, examinando y haciendo transparente la ejecución de los proyectos y programas financiados. El objetivo general es mejorar la sostenibilidad de los proyectos y programas de desarrollo. Es de interés de la comunidad donante financiar el fortalecimiento de las EFS en los países en vías de desarrollo. Las instituciones financieras internacionales se encuentran en una posición ideal para asumir esa iniciativa.

En este contexto, Canadá recientemente ha respaldado el papel de la

auditoría legislativa, incluso con argumentos sustanciales en favor del otorgamiento de fondos por parte de la comunidad internacional para mejorar la efectividad de las EFS en los países en vías de desarrollo. Muchos funcionarios de los organismos donantes podrían no tener suficiente conocimiento sobre la actualidad de las EFS ni sobre su papel potencial en el gobierno y el desarrollo. Igualmente, muchas EFS podrían no estar conscientes de los asuntos que podrían ser planteados y las reformas a las cuales ellas y sus gobernantes se encomendarían a sí mismos si buscan apoyo financiero de los organismos de ayuda internacional, para el entrenamiento y la asistencia técnica. Esa conciencia es esencial porque los donantes y prestamistas están cada vez más inclinados a establecer condiciones específicas a los proyectos antes de aprobar la ayuda. La cooperación en materia de desarrollo requiere una comprensión mutua de las condiciones claves que apoyan el desarrollo.

¿Qué significa gobierno?

Gobierno generalmente es definido como el ejercicio del poder en la administración de los recursos. Involucra la naturaleza y extensión de la autoridad, así como el control y los incentivos desplegados sobre los recursos humanos y otros recursos económicos, para el bienestar del público en general. El Instituto sobre Gobierno, una organización privada sin fines de

lucro fundada en Ottawa en 1990, define gobierno como “la manera como la sociedad se organiza a sí misma para atender al interés público”. El Banco Mundial define el gobierno de los estados como “la administración de los recursos económicos y sociales de un país con fines de desarrollo”.

Una constitución democrática, con transparencia y participación pública en la toma de decisiones, es un buen punto de partida.

Desde un punto de vista administrativo, un buen gobierno demanda una sana administración pública de la burocracia y de las políticas que ésta lleva a cabo. Para ser completamente efectiva, la administración pública debería respaldar la política pública. Así, las dos van de la mano en el proceso de hacer el Estado más transparente, responsable y orientado al servicio. Las EFS son un componente importante de este proceso. Una magistratura efectiva y organismos de servicio público que promuevan y protejan el principio del mérito también ayudan a un buen gobierno. Los donantes multilaterales y los prestamistas ponen un énfasis especial en estos aspectos del gobierno.

Desde una perspectiva política, el gobierno también abarca el respeto de los derechos humanos y la adhesión a los principios democráticos. Una prensa libre, comisiones electorales independientes y comisiones de administración pública son otros componentes importantes. Los donantes bilaterales prestan una atención es-

pecial a esos aspectos en el contexto de la promoción de un gobierno efectivo.

¿Qué significa transparencia?

La transparencia es un aspecto clave de una sana administración pública. Los gobernantes tienen una responsabilidad moral, y a menudo legal, de informar periódicamente sobre su actuación. Aquellos de quienes reciben su autoridad y aquellos a quienes brindan un servicio tienen derecho a conocer. El principio esencial que debe mantenerse es la necesidad de que los asuntos gubernamentales sean transparentes. Algunos sostienen que la transparencia permite que entren rayos de luz a la intimidad del gobierno, lo cual puede ayudar significativamente a “sanear” la administración del interés público.

La transparencia se concentra en la información al público, con el objeto de lograr que los gobernantes actúen en forma más visible, considerándolos responsables por la forma en que ejercen la autoridad conferida a ellos y para que cumplan las expectativas que ellos mismos han creado. El costo de fallar en ser transparente, ignorando los límites de la autoridad y subestimando el poder de los órganos de administración, puede ser alto. La falta de transparencia puede conducir a la desconfianza, a derrotas electorales y a que el gobierno no se manifieste en función del interés público.

Por otra parte, la transparencia es un modo de obtener reconocimiento pleno por los logros. Por ejemplo, la información sobre la efectividad de los programas puede ser útil para obtener apoyo público para estos programas. El alto costo actual de los servicios públicos y la demanda continua por tales servicios, implican que esos gobiernos necesitan ser eficientes y señalan dónde y cómo pueden ser reducidos los costos. La transparencia no es una exposición de los aciertos o errores, sino una oportunidad para revelar cuál es el costo de brindar los servicios en forma efectiva. Es claro que la transparencia tiene un interés público.

En resumen, para aquellos a quienes se les encomendó la responsabilidad por los fondos públicos, la transparencia es una herramienta poderosa que promueve la rendición de cuentas por la administración efectiva de esos fondos.

¿Cuál es la relación entre gobierno, rendición de cuentas y las EFS?

Ultimamente, son los dirigentes políticos quienes están siendo considerados responsables ante la ciudadanía por las actuaciones de sus gobiernos y esto significa que la rendición de cuentas debe ser plenamente respetada dentro del Estado. Rendición de cuentas significa básicamente

tener a los funcionarios públicos como responsables de sus acciones, incluso de proveer información apropiada al parlamento.

La rendición de cuentas y una sana administración del sector público son aspectos importantes de un buen gobierno. Las EFS o las oficinas nacionales de auditoría, como a menudo se les denomina, promueven la transparencia y la rendición de cuentas, lo cual es, acciones en apoyo a un buen gobierno.

En la siguiente sección proponemos que unas EFS fuertes fomentan la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia de los programas y las operaciones gubernamentales permiten a los parlamentos de sus respectivos países exigir cuentas a los gobernantes; la rendición de cuentas favorece un buen gobierno.

¿Cuál es la relación entre gobierno y desarrollo?

El desarrollo requiere dejar algo de valor que sea sostenible después que la ayuda financiera termina. En el contexto de la asistencia en materia de desarrollo, buen gobierno ha sido definido como el propiciar un ambiente que sea política, social y económicamente favorable, en el cual pueda tener lugar un desarrollo sostenible y equitativo. Una estructura legal sólida e instituciones fuertes que fomenten que el Estado rinda cuentas a sus ciudadanos, están siendo reconocidas

ahora como componentes importantes de un desarrollo sostenible.

Buen gobierno es sinónimo de una sana administración en materia de desarrollo. Los elementos clave del gobierno, la promoción de la transparencia en las actuaciones de los gobernantes y la rendición de cuentas a los legisladores y otros organismos gubernamentales, también son elementos de una administración sana en materia de desarrollo: rendición de cuentas, reglas conocidas públicamente, información y transparencia.

El Auditor General de Canadá recientemente condujo una auditoría de las actividades en materia de desarrollo internacional de Canadá. El señaló que la rendición de cuentas es un aspecto medular para la efectividad de sus programas, tanto como lo es la calidad de la administración aplicada a la entrega de ayuda para el desarrollo. Cuando la capacidad del sector público para administrar la economía y brindar los servicios públicos es débil, las perspectivas de desarrollo son pobres. Las debilidades estructurales de las instituciones del sector público hacen muy difícil el desarrollo autónomo. A menos que se encuentren formas de fortalecer la capacidad institucional, existe el riesgo de que disminuya el rendimiento de cualquier otra inversión que se realice.

Muchas agencias de desarrollo han reconocido que no existe certeza de que la capacidad institucional por sí sola conduzca al crecimiento y al alivio de la pobreza. Si las estructuras que

ayudan a crear capacidad van a emerger, se hacen necesarios incentivos y un financiamiento adecuado para desarrollarlas y mantenerlas. Los donantes y prestamistas están cada vez más comprometidos en ayudar a los países en vías de desarrollo a construir esas estructuras y a desarrollar las capacidades más necesarias. Las EFS deberían ser identificadas como un elemento importante de las estructuras.

¿Qué es auditoría legislativa?

La auditoría es ante todo una función que sirve a la rendición de cuentas. Ella puede ser uno de los métodos más rentables para promover la transparencia y la apertura en cuanto a la forma en que los organismos gubernamentales funcionan y mejoran su desempeño. La necesidad de un informe público sobre la efectividad y eficiencia del Estado es fundamental para una buena administración.

El objetivo de la rendición de cuentas no es para culpar, sino para descubrir por qué algo salió mal, qué se puede hacer para rectificarlo y cómo puede prevenirse su repetición. El impacto de la auditoría sobre el comportamiento empieza mucho antes que la auditoría misma. Muchos administradores comienzan a cambiar sus actuaciones tanto en anticipación de una auditoría como después de su terminación. En este sentido, una función de

auditoría independiente y bien ejecutada es punto central para la democracia; es una voz poderosa que puede señalarle la verdad al poder.

La auditoría puede ayudar a combatir la corrupción y servir como un disuasivo poderoso contra el desperdicio y el abuso de los fondos públicos. Por ejemplo, la auditoría puede ayudar a restringir cualquier tendencia a desviar recursos públicos para obtener ganancias privadas. También puede ayudar a establecer una estructura legal previsible y una conducta gubernamental que conduzca al desarrollo, reducir la arbitrariedad en la aplicación de reglas y leyes, y simplificar los procedimientos administrativos, particularmente donde éstos obstaculizan el funcionamiento fluido de los mercados. La auditoría también puede exponerle al público las decisiones excesivamente restrictivas o carentes de transparencia, que claramente no están orientadas al interés público.

Así, la auditoría sirve como un instrumento esencial para el desarrollo, al promover el buen gobierno mediante el mejoramiento de la administración del sector público. Cualquier EFS que brinde servicios de auditoría de alta calidad tiene claramente el potencial de ayudar a su parlamento y a otros organismos gubernamentales en hacer al Estado responsable por su administración de los recursos públicos.

El papel del auditor, a nuestro modo de ver, es el de promover una

buena administración en este mundo cambiante.

¿Cuáles son algunas de las nuevas dimensiones de la auditoría en el sector público?

Los auditores legislativos están cambiando con el tiempo. Ellos emiten opiniones y, más importante aún, son formadores potenciales de opinión en las áreas de reforma del sector público, productividad e innovación de las sociedades.

Reforma del sector público. Alrededor del mundo, las instituciones financieras internacionales están jugando un papel clave en el fomento de cambios estructurales en el sector público que permitan un mejoramiento del gobierno. Además, la situación presupuestaria en muchos países, tanto industrializados como en vías de desarrollo, está forzando a los gobiernos a reexaminar el papel del sector público, mejorar su eficiencia y explorar formas de "reinventar" el gobierno, como dicen los funcionarios en los Estados Unidos.

Muchos países ya han introducido medidas para mejorar la administración del sector público. El énfasis actual está en reducir el tamaño del sector público, cambiar la composición y calidad de los gastos, y efectuar mejoras en los sistemas, con una nueva filosofía administrativa que haga énfasis en incentivos, descentralización y

la detección del fraude y la corrupción. Por ejemplo, los Estados Unidos están poniendo énfasis en mejorar la administración financiera en los organismos que realizan los desembolsos. En la India, el desempeño de las empresas públicas se encuentra cada vez bajo un mayor examen. La calidad de los informes contables y financieros ha sido mejorada en Nueva Zelandia. Canadá está considerando la contabilidad de los activos fijos, la auditoría ambiental y una devolución cada vez mayor de autoridad de los organismos centrales a los departamentos de línea.

Tecnología de la información. El Contralor General de los Estados Unidos recientemente ha señalado que los sistemas de información modernos ofrecen al gobierno oportunidades sin precedentes para brindar servicios de alta calidad, adaptados a las necesidades cambiantes del público y entregados en forma efectiva, más rápidos y a un costo menor. Aún más, tales sistemas pueden incrementar la calidad y la accesibilidad a conocimientos e información importantes, tanto para el público como para los administradores gubernamentales. Las EFS podrían jugar un mayor papel en el uso efectivo de tecnología de información. Esta área probablemente crecerá rápidamente en los próximos años.

Mantenimiento de la credibilidad. En muchos países, las EFS disfrutaban de una alta credibilidad a los ojos del público, que ha depositado mucha fe en la reforma. Como depositarias de esa fe, las EFS se encuentran en una

posición ideal para informar periódicamente sobre el progreso alcanzado por sus gobernantes en el área de la reforma. También ocupan una posición favorable para comprobar cómo están ocurriendo los cambios, para desarrollar recomendaciones que hagan más efectiva la reforma y, aún más, para lograr que la administración del cambio sea tan transparente como sea posible.

Un área de interés creciente es la necesidad de *fortalecer la administración de las organizaciones internacionales*. Se supone que los asuntos globales demandan una administración global. La credibilidad de muchas de esas organizaciones es un asunto público y un reto para las EFS. Así, las EFS podrían llegar a ser reconocidas como un instrumento clave para mantener e incrementar la credibilidad del Estado a los ojos del público.

¿Cuál es la necesidad de mejorar la calidad de la auditoría legislativa?

Un punto clave expuesto en este artículo es que la administración eficiente y efectiva de las finanzas públicas es fundamental para un buen gobierno. Para lograr ese objetivo, un país tiene que tener una EFS que esté equipada adecuadamente con las herramientas y recursos necesarios para llevar a cabo su mandato efectivamente. Esto se torna más crítico en tanto el Estado expande sus actividades en los sectores sociales y eco-

nómicos y así opera más allá de los límites de la estructura financiera tradicional.

Reorientación de la auditoría hacia un examen de resultados basado en el desempeño. Muchas EFS continúan otorgando mucho énfasis en el acatamiento de normas y reglamentos detallados. Un número creciente de auditores legislativos cree que este énfasis tiene que cambiar. Mientras las autoridades legislativas sigan siendo importantes en la estructura de control parlamentario, la flexibilidad administrativa requiere simplificación de normas y reglamentos y mayor delegación de autoridad a quienes les fue encomendada la responsabilidad administrativa. En Canadá, por ejemplo, la reforma del sector público (PS 2000) vislumbra una administración de ese sector más orientada a resultados, con un énfasis en la rendición de cuentas por los resultados y un sistema de valores que fomente la prudencia y probidad, no las normas y reglamentos. Los controles esenciales tienen que ser conservados, pero los administradores se encuentran estimulados a innovar, tomar riesgos y estar preparados para responder por sus decisiones. En este contexto, las EFS pueden estimular el desafío a las normas y reglamentos que podrían haberse vuelto contraproducentes.

Mejoramiento de la tecnología de información. El advenimiento de comunicaciones modernas nos da una oportunidad para realizar las actividades en forma diferente. Es evidente que el

papel cambiante de la Tecnología de la Información, TI, dentro del sector público requerirá habilidades y capacidades técnicas mayores. Estas habilidades no sólo serán necesarias para aquellos que desarrollarán, utilizarán y apoyarán las nuevas aplicaciones, sino también para todo el equipo técnico que debe planificar y laborar en el ambiente tecnológico moderno.

Aprovechamiento del potencial de las TI para incrementar la eficiencia económica. La computadora es una herramienta poderosa que le permite a las EFS mejorar su eficiencia en la auditoría de sistemas informáticos, o bien automatizar la auditoría misma. La introducción de tecnología computacional más barata y el desarrollo de programas informáticos compatibles y aptos para la auditoría mejorará el apoyo computacional para el personal de auditoría. Sin embargo, el uso de computadoras en las EFS requiere una planificación y análisis de sus necesidades de auditoría, así como una consideración de costos y beneficios. Además, todos los aspectos de seguridad deben ser considerados, incluyendo las posibilidades de fallo del sistema y de delito informático.

¿Cuáles son los beneficios clave del fortalecimiento de las EFS?

Las EFS fortalecidas ofrecen beneficios significativos tanto para los

países en vías de desarrollo como para la comunidad donante.

Mejora de la calidad de la información para la toma de decisiones. Por ejemplo, la calidad de la información financiera es un factor clave en el aumento de la transparencia y rendición de cuentas y, en consecuencia, para ayudar al fortalecimiento del gobierno. Los beneficios de unas EFS fuertes incluyen una información financiera mejorada que favorezca una mejor asignación de recursos, administración y control en varios niveles de gobierno. Un resultado clave es el flujo mejorado de información fiscal para la administración macroeconómica.

Una buena rendición de cuentas y auditoría son cada vez más reconocidas como factores importantes, para juzgar la capacidad de un país, y absorber programas y proyectos de asistencia internacional en materia de desarrollo, esto es, para llevarlos a cabo exitosamente.

Muchas EFS han sido instrumento para exhortar a sus gobernantes a que mejoren la rendición de cuentas así como los procesos e informes presupuestarios que envían a sus parlamentos. Las EFS están siendo vistas cada vez más como catalizadores para mejorar políticas contables, procedimientos, cuentas públicas y controles internos de los ingresos y gastos públicos.

Mejora en la utilización de los fondos de asistencia para el desarrollo. Este aspecto guarda un interés directo para la comunidad donante. El desa-

rollo es una empresa de alto riesgo. Los organismos donantes necesitan la seguridad de que sus fondos destinados a programas y proyectos de desarrollo económico y social sean utilizados por los beneficiarios para los fines previstos y que les rendirán cuenta de ello por completo. Los contribuyentes, tanto de los países donantes como de los destinatarios, también están exigiendo la seguridad de que se rindan cuentas de los fondos destinados para el desarrollo.

Una auditoría efectiva mejora la administración de proyectos mediante la comunicación de las lecciones aprendidas, en el momento oportuno. Así, las EFS pueden convertirse en un origen valioso de información independiente para los donantes, sobre la calidad de la administración y el control financiero en los países beneficiarios. La red mundial de auditores puede facilitar que se comparta el conocimiento sobre cuáles enfoques administrativos funcionan y las razones que lo explican. Al respecto, los auditores pueden ayudar a los donantes a evaluar la capacidad de las instituciones destinatarias para ejecutar sus programas antes de que les entreguen la totalidad de los fondos, por lo que se previene el financiamiento de proyectos y programas que tienen poca probabilidad de ser exitosos debido a una administración financiera deficiente. Al mismo tiempo, los auditores ayudan a que las instituciones beneficiarias fortalezcan su capacidad de emprender proyectos de desarrollo, subrayando en forma oportuna las áreas a mejorar.

En resumen, las EFS se encuentran en una posición ideal para promover los intereses de la comunidad de desarrollo internacional. Ellas pueden ayudar tanto a los prestatarios como a los donantes a cumplir con la rendición de cuentas ante sus propios contribuyentes, por el uso apropiado de los fondos.

Conclusiones

- La administración eficiente y efectiva de las finanzas públicas es fundamental para un buen gobierno.
- Las EFS juegan un papel importante en promover la rendición de cuentas y la transparencia y, por tanto, el buen gobierno.
- El énfasis de las EFS en la labor de auditoría es apropiado para evolucionar desde un enfoque de obediencia hacia una orientación a resultados.
- Las EFS son particularmente aptas para proporcionar revisiones independientes de la calidad de la administración del sector público y de la medida en que la burocracia opera dentro del marco de autoridad establecido.
- El papel de las EFS como catalizadoras en la promoción de un

uso apropiado de la tecnología de información está comenzando a emerger. El desarrollo en esta área requerirá una inversión significativa de recursos humanos y financieros.

- Cuando están debidamente equipadas con los recursos apropiados, las EFS se encuentran en capacidad de servir a la comunidad donante, examinando y haciendo transparente la ejecución de los proyectos y programas financiados. El objetivo general es mejorar la sostenibilidad de proyectos y programas de desarrollo.
- Es interés de la comunidad donante financiar el fortalecimiento de las EFS. Hay en ello tres beneficios fundamentales: mejor administración del sector público, mejor utilización de los fondos de asistencia en materia de desarrollo y mejor rendición de cuentas de los organismos de desarrollo internacional a los Estados que los financian. Sin embargo, las EFS y sus gobernantes deben comprometerse a mejorar, lo cual debe ser respaldado por sus respectivos parlamentos.
- El gobierno se ha vuelto una piedra angular de la política de desarrollo; es oportuno dar mayor prioridad al financiamiento de proyectos dirigidos al fortalecimiento de las EFS de los países en vías de desarrollo

Δ

Desafíos de las reformas del Sistema Presupuestario en Centroamérica*

Wilburg Jiménez Castro**

REVISAS CON ANÁLISIS CRÍTICO LAS EXPERIENCIAS DEL DESARROLLO E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN CENTROAMÉRICA, A PARTIR DE LOS AÑOS CINCUENTAS, CONTRASTANDO ESTOS ESFUERZOS CON LAS NUEVAS MEDIDAS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS, RETOS QUE SON MÁS POLÍTICOS QUE TÉCNICOS.

Introducción

No siendo yo un especialista en presupuesto público, sino un generalista en administración, y en los últimos años interesado también en aspectos macroeconómicos y de economía internacional, que pretende comprender

y aplicar en forma coordinada los diferentes elementos de un proceso moderno de gestión pública, he podido comprobar durante muchos años de ejercicio profesional, nacional e internacional, público y privado, el acierto de la definición que el Dr. Pedro Muñoz Amato, pionero de la relación entre el presupuesto y la planificación, nos dio

* Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Experiencias con el Nuevo Proceso Presupuestario", realizado en Guatemala, del 22 al 29 de setiembre de 1998 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Director Académico de la Fundación de Estudios de Posgrado e Investigación en Ciencias Económicas de Costa Rica, FUNDEPOS; Catedrático y Profesor Emérito de la Universidad de Costa Rica;

también se desempeñó como Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica y del Comité Ejecutivo de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, AEALC; Ministro de Planificación Nacional y Política Económica; Director de Proyecto de las Naciones Unidas en el Instituto Nacional de Administración Pública de Perú y Director de Proyecto de Naciones Unidas y Director del ICAP; Viceministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores y Culto.

en sus excelentes lecciones, basadas en las ideas-fuerza que expresó también en uno de sus libros:

“Un presupuesto es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros. Si se concibe así, resulta evidente que constituye una fase de la planificación. Debe ser, entonces, un conjunto bien integrado de decisiones que determine los propósitos de una empresa, o institución por extensión, y los medios para lograrlos, incluyendo la disposición de los recursos materiales y humanos, las formas de organización, los métodos de trabajo, y las medidas de tiempo, cantidad y calidad”.¹

El análisis detallado de cada uno de los componentes conceptuales de esa sencilla, pero completa definición, permite comprender en mejor forma la simbiosis que deben tener los presupuestos como expresión técnica de lo que la planificación expresa como medio para concretar objetivos y políticas.

También es válida la definición que dentro del mismo marco teórico programático-presupuestal hacen otros tratadistas de la talla de los doctores Gonzalo Martner y Roberto Cornejo Klaschen, de Chile y Perú respectivamente.

Para el primero:

1. Dr. Pedro Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, IV. Presupuestos, México: Fondo de Cultura Económica, Tomo I, primera edición, 1954, p. 145.

“El presupuesto gubernamental constituye un mecanismo de propósitos múltiples. Por una parte, es una herramienta de política gubernativa, mediante la cual se asignan recursos para alcanzar los objetivos trazados para el año próximo. Como los grupos sociales que ejercen el poder en los países en vías de desarrollo no suelen conformar sectores con absoluta unidad de propósitos, es frecuente que se produzcan roces y conflictos en el proceso de formulación del presupuesto.

Por otro lado, el presupuesto es un instrumento de programación de las actividades del sector público, tanto en el campo de los servicios generales como en el principalismo de los servicios económicos y sociales que el Gobierno presta a la población. En este sentido el presupuesto es el mecanismo operativo anual de los planes de largo y mediano plazos aprobados por el Gobierno, y en él se contienen las especificaciones concretas de las metas a cumplir en cada esfera de acción del sector público y la cuantificación de los recursos necesarios y los costos de operación.

Como el presupuesto contiene los detalles mencionados, constituye, además, un instrumento de administración de los recursos asignados a cada tipo de actividad gubernativa. Dentro de esta aplicación es, por cierto, un mecanismo de elevada importancia en el

control de la ejecución de los programas".²

Los anteriores conceptos los complementa el Dr. Cornejo Klaschen, indicando que:

"...por medio de la técnica de programación presupuestaria se determinan los programas concretos que deberán ejecutar y se les asignan los diversos recursos necesarios. La programación presupuestaria trabaja fundamentalmente con elementos específicos y definidos: detalla las funciones, subfunciones y programas a cargo de cada ministerio y organismos y señala las responsabilidades concretas para su ejecución.

Por medio del presupuesto, como instrumento de programación, se realiza la coordinación y planificación de las actividades que deberá desarrollar cada organismo del Estado, y se determinan los recursos financieros, materiales y humanos que serán necesarios para el logro de las metas fijadas. Cada programa de acción pública se incorpora en el documento presupuestario, el cual se transforma en un verdadero Plan Anual del Sector Público".³

De las dos transcripciones anteriores, de connotados tratadistas en materia presupuestaria podemos colegir lecciones importantes, que puedan servir para hacerle frente a los desafíos de las reformas del sistema presupuestario en cada uno de los países de Centroamérica, y ojalá también para los de los organismos de la integración del Istmo.

1. Existe total coincidencia en que el presupuesto es el documento más político, por excelencia, con que cuenta el sector público y también la empresa privada, pues cuando se utiliza correctamente su marco de principios y los fines instrumentales que lo orientan, quienes tienen la responsabilidad de aplicarlo, cuentan con las herramientas para tomar adecuadas decisiones para la buena marcha de las actividades en ambos sectores.
2. Por no tener la suficiente conciencia política y de dirección superior, algunos de quienes ocupan posiciones en los despachos ministeriales, infortunada y especialmente en el de Hacienda, en la Primera Magistratura, en las gerencias generales de instituciones públicas o privadas, en el Poder Legislativo y en las juntas directivas del sector privado, consideran que esos principios presupuestales constituyen, en el mejor de los casos, buena teoría pero una grave restricción práctica para satisfacer sus propios criterios no técnicos, o sus

2. Dr. Gonzalo Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas*, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, México, Siglo Veintiuno Editores S.A., primera edición, 1976, p. 39.

3. Dr. Roberto Cornejo Klaschen, *El Presupuesto Gubernamental por Programas, Teoría y Práctica*, Lima: Editorial Universitaria, 1970, p. 33.

ambiciones de utilizar los recursos presupuestarios para diferentes fines.

3. No se puede explicar en otra forma, por qué si desde hace 43 años, el Dr. Pedro Muñoz Amato, y luego otros profesionales de los cincuentas, sesentas y setentas, entre ellos los Drs. Gonzalo Martner, Roberto Cornejo Klaschen, Alvaro Londoño Angel, Carlos Barboza Roca, Jorge Israel, Jorge Irisity y Julio Gandarillas, especialistas en esa materia que desarrollaron todo un cuerpo de conocimientos doctrinales al respecto, en muchos de nuestros países, seguimos buscando un milagro que al fin permita:

- a. la racionalidad en el gasto;
- b. su relación con las prioridades orientadas a la satisfacción de objetivos y políticas formuladas en planes y programas, para servir especialmente a los estratos menos favorecidos de la sociedad;
- c. la no evaluación periódica de los logros alcanzados;
- d. la eliminación de lo que ha demostrado oponerse al desarrollo integral del ser humano.

¡Es una serie de preguntas a responder por quienes tienen los conocimientos técnicos y los elementos de juicio para contestarlas y ojalá para lograr diferentes resultados en el futuro cercano!

Antecedentes de modernización de la planificación nacional y el presupuesto público en Centroamérica

Guatemala

Guatemala fue líder al implantar la planificación nacional en los cincuentas

Es importante recordar que Guatemala fue el primer país del Istmo Centroamericano que creó el Consejo Nacional de Planificación Económica, en 1958, con base en la buena experiencia que se había tenido en Puerto Rico durante el mandato del Gobernador Luis Muñoz Marín, en los cuarentas y cincuentas; y casi al mismo tiempo que Venezuela, el otro país latinoamericano que también había iniciado la organización de una oficina similar, cuando todavía no se había comprendido la importancia de la planificación indicativa y consensual por otros gobiernos.

Tampoco había conciencia ciudadana al respecto y por eso quienes enseñaban en las cátedras universitarias los principios técnicos, democráticos y neutrales de la planificación, siguiendo no las experiencias de la extinta Unión Soviética, sino de la Quinta República Francesa, del Presidente y General Charles De Gaulle, y bajo la responsabilidad del Comisionado Pierra Massé, eran juzgados por los liberales como intervencionistas.

La Alianza para el Progreso, del Presidente John F. Kennedy no había nacido y al hacerlo, al inicio de los sesentas, implantó como condición la planificación nacional pública; además, fue fortalecida por los requisitos establecidos por los Presidentes y Jefes de Estado regionales en la Carta de Punta del Este; afinada en la programación regional del Comité de los Nueve, en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, OEA, en 1963. Y posteriormente en los requerimientos instituidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, al finalizar los sesentas, para que hubiesen cifras indicativas y coordinación en la prestación de la colaboración técnico-financiera de los organismos internacionales, especialmente los del Sistema de las Naciones Unidas.

En el Istmo Centroamericano emprendimos un esfuerzo institucional entre la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana, SIECA y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, apoyados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Organización de las Naciones Unidas, ONU, Organización de Estados Americanos, OEA, la Oficina Regional de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, ROCAP y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en los sesentas, para colaborar con los seis gobiernos de la subregión, empeñados entonces en el fortalecimiento de los lazos de la Integración Económica de Centroamérica,

con el propósito de emprender un activo proceso de modernización en ese campo.

Hubo entonces un esfuerzo coordinado del ICAP y la Misión Conjunta, que presidía el Dr. Alberto Fuentes Mohr, y desde la dirección de ese Instituto colaboramos en esas labores, las cuales permitieron contar con el primer programa centroamericano en la materia, que fue motivación para que los otros países perdieran el temor de establecer oficinas, ministerios o consejos de planificación, que también recibieron el apoyo técnico del recién constituido Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, con el apoyo de la CEPAL de Santiago de Chile.

También Guatemala fue punta de lanza en los estudios de modernización presupuestaria subregionales, relacionados con los planes de desarrollo y con el sistema integrado. La excelente labor que hicieron en los sesentas y setentas en el Istmo Centroamericano, y luego específicamente en Guatemala por su interés particular en el campo del presupuesto y de la contabilidad pública, dos profesionales colombianos, asociados como expertos con el ICAP primero y luego con proyectos específicos de cooperación técnica de las Naciones Unidas. Me refiero a los doctores Alvaro Londoño Angel y Carlos Barboza Roca.

Ambos estuvieron involucrados con nuestra subregión por varios años, también en los setentas, en misiones de corto plazo, en las cuales reiteraron

para Guatemala, específicamente, aspectos como los siguientes:

Revisión "... integral de los mecanismos de programación anual del sector público y sus relaciones con el sistema de planificación económica y social de mediano y corto plazo".⁴

Propuso el Dr. Londoño para Guatemala un proceso de cuatro etapas:

Primera: Consistió en la revisión del sistema de clasificación utilizado en la elaboración de planes y presupuestos, a fin de establecer la debida coherencia entre esos instrumentos. Esa etapa fue iniciada por el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, en 1973. También recomendó compatibilizar esas clasificaciones con los criterios utilizados en el sistema de cuentas nacionales, para incorporar a ellas las transacciones financieras realizadas por las instituciones del sector económico público; y la aplicación de las nuevas clasificaciones en las proyecciones del Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979. Para tales propósitos se integró entonces un equipo profesional de funcionarios técnicos de la Secretaría de Planificación, la Dirección Técnica del

Presupuesto, el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala, y de la Contabilidad del Estado.

Segunda: Consistió en la elaboración de la metodología de formulación de los presupuestos del Gobierno Central, instituciones descentralizadas y empresas estatales, dentro de programas y presupuestos sectoriales, que tenían códigos uniformes de identificación y aplicaban el mismo Plan Móvil de Inversiones, para el período 1975-1979. También incluyó la reorganización de los Departamentos de Programación Sectorial que reemplazaron a las unidades tradicionales de programación institucional.

Tercera: Estuvo orientada a la implantación, en todas las instituciones del sector público, central y descentralizado, de sistemas uniformes e integrados de contabilidad presupuestaria, patrimonial y de costos unitarios, dándole prioridad a las instituciones descentralizadas, por el importante volumen de recursos financieros que manejan y por tener mayor dinámica para implementar los cambios de las dependencias del Gobierno Central. Serían así "islas de demostración", para utilizar la expresión del Dr. Clarence Turber.

Cuarta: Se dedicó a desarrollar la metodología para el presupuesto por programas sectoriales, a fin de crear una coordinación integral en-

4. Dr. Alvaro Londoño Angel, Experto de las Naciones Unidas (OTC/PNUD), *El Presupuesto por Programas Sectoriales*, "Síntesis Metodológica", Guatemala, documento a mimeógrafo, 1975, Prefacio, p. 2.

tre los planes de desarrollo de mediano plazo y los presupuestos anuales del sector público.

Expresado con diferentes palabras a las que utilizó en su libro el Dr. Muñoz Amato, existió en sus propuestas coincidencia conceptual, como se comprueba por la forma en que también el Dr. Londoño expresó su definición sobre el Presupuesto por Programa:

“En general, el presupuesto fiscal es un instrumento político que traduce en realizaciones los propósitos de un gobierno o una administración. Todas las ‘decisiones políticas’ que implican una transacción financiera se reflejan en el presupuesto y, a su vez, las informaciones que produce el proceso presupuestario son imprescindibles para la toma de ‘decisiones políticas’”.⁵

Nótese que él destacó el término ‘decisiones políticas’, la finalidad que debe satisfacer el presupuesto como instrumento técnico, pero también la necesidad de que ese instrumento esté orientado previamente por los objetivos y políticas definidas y formuladas en programas, que a nivel nacional se concretan en los planes nacionales de desarrollo, si éstos son algo más que un ejercicio académico o libresco, que requiere cada cuatro años un gran esfuerzo de todo el equipo profesional del Gobierno, en los primeros meses de la respectiva gestión, para que ese documento sea prólogo y no epílogo de

la administración, y permita actuar como la partitura que el director de una orquesta, en este caso, el Presidente de la República, exige a todos sus colaboradores inmediatos de decisión política, para que trabajen al mismo ritmo, sin desafinar, y tocando la misma música.

Pero, desafortunadamente, la experiencia de muchos países latinoamericanos, incluyendo los nuestros, apuntan a la frustración, pues el plan nacional de desarrollo es sabotado por muchos de los mismos colegas del gabinete, al considerarlo una camisa de fuerza que le es impuesta por otra persona que está en su mismo rango: el titular de Planificación, al no asumir el Primer Mandatario, el liderazgo de ese proceso.

Cuando existe tal carencia, es más difícil entonces que el Primer Mandatario lo haga apoyando la conversión del presupuesto tradicional, de compra de bienes y servicios sin objetivos, políticas y programas claramente formulados, a otro presupuesto por programas y actividades; al uso de la técnica del presupuesto base cero; a técnicas de reingeniería institucional y de calidad total en todo el sector público, y que como una cascada deben comenzar de arriba hacia abajo, para irrigar a toda la pirámide organizacional pública, y ser ejemplo vivencial para el sector privado.

¡Sin tal compromiso, lo que sigue existiendo es el discurso político, divorciado de la *praxis* que ilumina y convence con el propio ejemplo!

5. Dr. Alvaro Londoño Angel, *loc cit*, p. 3.

De allí que el Dr. Londoño destacara en su documento lo siguiente:

“...la necesidad de llegar a establecer una metodología de coordinación entre los planes generales o globales de desarrollo y los presupuestos del sector público, (la cual) ha sido puesta de manifiesto en casi todos los seminarios y reuniones que sobre planificación económica y presupuesto por programas han sido efectuados en América Latina...”⁶

Por eso planteo la hipótesis que uno de los más imperiosos desafíos de las Reformas del Sistema Presupuestario en Centroamérica, es encontrar las fórmulas para que quienes tienen la responsabilidad de decidir sobre la aplicación de las recomendaciones que surjan de este Seminario Internacional, no queden en excelentes propuestas doctrinales, en muchas hojas de papel, *diskettes*, o buenas intenciones técnicas con las cuales podemos ilustrar una vez más a alumnos.

En su valioso documento técnico, el Dr. Londoño trató además con profusión la importancia de coordinar:

- a. Las clasificaciones económicas de ingresos y gastos de las transacciones financieras del sector público y de las cuentas corrientes y de capital derivados de aquellas.
- b. La utilización de la planificación para las proyecciones de las variables económicas de los planes de

desarrollo para modernizar el sistema de cuentas nacionales.

También lo hace, refiriéndose a la planificación a mediano plazo y su necesaria vinculación con la programación presupuestaria anual del sector público. La coherencia sectorial-regional de esa misma programación y de la ejecución presupuestal con los otros instrumentos de los planes anuales operativos es también objeto de su análisis. Y finalmente, la producción de información para los registros contables, el control, la revisión y la evaluación.

El otro profesional colombiano antes mencionado es el Dr. Carlos Barboza Roca, quien también por la misma época que el Dr. Londoño colaboró con Guatemala como experto de las Naciones Unidas (DTC/PNUD), Jefe del Proyecto GUA/74/010 de Coordinación del Plan de Desarrollo con los presupuestos del sector público. Por su formación más orientada a los aspectos contables, su propuesta complementa la del otro profesional en tales aspectos, con el propósito de contar con un Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental, que viniese a completar la programación presupuestaria.

Situación del presupuesto en Guatemala veinte años después

En la búsqueda de hechos históricos y de orientaciones técnicas para esta ponencia, y poder conocer con datos ciertos cómo los desafíos del

6. Dr. Alvaro Londoño Angel, *ibidem*, p. 5.

pasado se concretaron en acciones, he estudiado la información que el representante de Guatemala, Lic. Emilio Wong León, en su condición de Viceministro de Finanzas Públicas del Área de Ingresos, aportó al "Seminario Internacional sobre Política Fiscal y Presupuesto Público", en 1996, es decir, veinte años después de las misiones de los Drs. Londoño y Barboza.

Revela que Guatemala sufrió también la crisis de los ochentas, como le aconteció a la mayoría de los países latinoamericanos en diferentes grados. En su criterio:

"Las políticas fiscales, monetarias y cambiarias emprendidas en la mitad de los ochentas fracasaron y hacia finales de 1990, la economía se encontraba una vez más en medio de una crisis fiscal y de balanza de pagos".⁷

En cuanto a la política presupuestaria dijo que:

"...las acciones están encaminadas a establecer directrices claras y concretas en cuanto al manejo de los recursos públicos, siendo un instrumento fundamental para ello la formulación de normas presupuestarias apegadas a las condiciones de disponibilidad de recursos, que le permitan al Estado dirigir el gasto a los sectores

prioritarios y de mayor rentabilidad para alcanzar con ello el desarrollo sostenible.

Paralelo a ello, a través del presupuesto se busca la equidad en la distribución de los recursos, mediante la asignación de los mismos en forma regional, realizando para ello el análisis respectivo de las demandas y necesidades que éstas presentan en sus comunidades, lo que permite conocer la opinión de los representantes locales, dando con ello participación activa a los sectores representados en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, siendo esto un reflejo de modernización y descentralización del gasto público.

Un instrumento innovador en la política presupuestaria se presenta con las modificaciones del Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala, a través del cual se pretende modernizar la gestión del gasto público, hacer una eficiente asignación del mismo hacia las unidades ejecutoras y tener un mejor control en la ejecución de los recursos financieros que dispone el Estado, y ofrecer con ellos bienes y servicios en mayor cantidad, mejor calidad y a menores costos".⁸

Es interesante destacar que el buen planteamiento técnico del señor Viceministro de Finanzas Públicas del Área de Ingresos de Guatemala, en 1996, es similar al que se ha hecho en

7. Lic. Emilio Wong León, Informe al Seminario Internacional sobre Política Fiscal y Presupuesto Público, Organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, Berlín, del 8 al 14 de diciembre de 1996, p. 3.

8. Lic. Emilio Wong León, *loc cit*, p. 5.

diferentes países en otras épocas y también en Guatemala años atrás. Esto pareciera demostrar que a los esfuerzos por la modernización presupuestaria en nuestros sectores públicos, por falta de decisión y de apoyo político continuo, les acontece lo de la fábula griega de Penélope, que esperando el regreso de su esposo que se había ido a la guerra, y creyéndolo muerto el rey, deseaba casarla con otro hombre; y ella tenía la certeza que estaba vivo y que volvería a su hogar; por eso tejía durante el día un suéter que en la noche destejía, pues su condición era que aceptaría casarse de nuevo al concluir esa prenda.

Al igual que en Costa Rica hace veinte años, a lo que haré referencia posteriormente, en Guatemala en 1996 se desempolvó lo que también dos décadas antes el Dr. Londoño había propuesto, pues el mismo Lic. Wong León reveló en su ponencia, que con la asistencia del Banco Mundial, en 1996, se estaba implementando el Proyecto para el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control, SIAF-SAG, que comprendía la gestión administrativa, financiera y de control, con el fin de:

- "a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas y los proyectos del sector público.

- b) Disponer de información útil, oportuna y confiable, apoyando la toma de decisiones de todos los niveles de la administración pública, así como la información a la colectividad del uso de los recursos y de los costos de los servicios públicos.
- c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta no sólo del destino de los recursos públicos, sino también de la forma y resultado de su aplicación.
- d) Interrelacionar los sistemas operacionales y administrativos con los controles interno y externo, facilitando la vigilancia de la gestión pública por parte de la Contraloría General de Cuentas y de la comunidad.

El sistema presupuestario se está organizando para que las aperturas programáticas de los sectores sociales muestren en términos físicos y financieros las principales metas de gobierno y las relaciones insumo-producto necesarias para llevarlas a cabo, identificando las respectivas fuentes de financiamiento. Asimismo, el sistema de programación de la ejecución, a través del seguimiento de indicadores de gestión, permitirá la toma de decisiones sobre la marcha de la gestión para garantizar el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz".⁹

9. Lic. Emilio Wong León, *supra*, pp. 7 y 9.

Algunas de las metas propuestas se cumplirían en 1997 y otras en 1998, razón por la cual sería interesante analizar cuál ha sido la experiencia práctica aplicable también a otros países, entre ellos en Costa Rica.

La anterior información destaca el conocimiento y los excelentes objetivos que se quisieron alcanzar, y también reitera mi hipótesis de que el desafío a cumplir no es sólo técnico, sino también político.

También sería interesante conocer si se concretó el sistema presupuestario en la forma en que lo prevía el documento-proyecto.

Esa inquietud ha surgido al estudiar también otro documento emanado de la Reunión de Directores de Presupuesto de Centroamérica y Panamá, organizada por el ICAP en San José, Costa Rica, en 1995, en la cual se expresaron criterios que parecen confirmar que existían debilidades en el Sistema Presupuestario de Guatemala, como las siguientes:

“... los mecanismos de comunicación entre los entes responsables de la planificación y la presupuestación, no han sido los más apropiados para la materialización de los Planes de Desarrollo (básicamente a mediano plazo) y los Planes de Gobierno, con el Presu-

puesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

La divergencia entre lo que se planifica, lo que se programa y lo que realmente se ejecuta, se origina en la falta de institucionalización de mecanismos que permitan conocer los problemas y limitaciones existentes y las soluciones que se puedan dar a los mismos, mediante la selección de los medios apropiados para ello, así como, del conocimiento de la disponibilidad real de recursos financieros, físicos, humanos y de infraestructura”.¹⁰

Es importante para mí dejar constancia que los comentarios que se han hecho hasta aquí, referidos especialmente a Guatemala pues es el país del cual se ha tenido más información, se ha tomado como un ejemplo de los desafíos de las Reformas del Sistema Presupuestario en Centroamérica, que a lo mejor son de peor naturaleza que los de este país, razón por la cual existen menos datos. Pero también me voy a referir a algunos otros hechos doctrinales y específicamente al caso de Costa Rica.

Costa Rica

Dicotomía entre la teoría presupuestal y la comprensión política

Se ha comprobado en varios países de América Latina, que sólo excep-

10. Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas, Fortalezas del Sistema de Presupuesto Público de Guatemala, Reunión de Directores de Presupuesto de Centroamérica y Panamá, organizada por el ICAP. Costa Rica, 1995, p. 2.

cionalmente se aplican las técnicas modernas del presupuesto por programas y actividades; el presupuesto base cero, el presupuesto integrado sistémicamente con: la programación, contabilidad, el control y la informática, a pesar de todos los esfuerzos realizados durante tanto años en la formación profesional y técnica, adiestramiento en servicio de complementación y actualización.

Tal preocupación incita a evaluar con profundidad, ya no para un país específico como Guatemala, o Costa Rica. ¿Por qué después de tan ingentes esfuerzos en esa importante materia seguimos teniendo un presupuesto que no se sustenta en objetivos y políticas claramente definidos por el Gobierno, sus instituciones y empresas, así como tampoco en el sector privado de cierta magnitud, en el cual impera también la improvisación y la carencia de planes que permitan concretar las decisiones estratégicas indispensables para enfrentar los retos de nuestras sociedades, ante la dinámica de los tiempos, las exigencias internacionales, más que nacionales, que debemos globalizarnos y acelerar la apertura económica, antes del inicio del próximo milenio?

Esfuerzos costarricenses de hace dos décadas que todavía esperan concretarse e implementarse

Referido a Costa Rica, la Dra. Ingrid Hermann Escribano, Jefe de la

Unidad de Coordinación Presupuestaria de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, en los setentas; Viceministra de Hacienda en el Gobierno Figueres Olsen, luego Gerente General del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, manifestaba en un documento técnico preocupación que sigue teniendo validez, no sólo para nuestro país, sino también para otros de similar estado de subdesarrollo en ese campo:

“Desde hace más de una década el Presupuesto Nacional viene siendo materia de preocupación esporádica para los costarricenses. En efecto, cuando corresponde a la Asamblea Legislativa debatir esta ley cada año, se transforma transitoriamente en el mayor problema nacional. De igual manera cada cuatro años, durante las campañas políticas, el gasto público es considerado entre los temas centrales. Fuera de esos períodos, pareciera que el Presupuesto Nacional no tiene gran importancia en la vida del país.

El problema ha alcanzado dimensiones tales, que ya no podrá ser tratado sólo esporádicamente y salvo que nos aboquemos con seriedad y responsabilidad nacional a encauzarlo por vías aceptables, se transformará en un serio obstáculo para nuestro progreso económico y social e, incluso, no es aventurado afirmar que podríamos llegar a sufrir consecuencias que afecten nuestra paz social.

No se trata de un problema fácil de solucionar, ni del cual salir sin sacrificios y sin un reordenamiento categórico del papel del Estado en el desarrollo. Del mismo modo, un cambio de actitud y un incremento de la actividad privada son esenciales a la solución del asunto.

Como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo (1979-1982), el Gobierno trata de lograr un cambio en nuestro estilo de desarrollo, en donde se pueda desterrar el paternalismo.

La mentalidad paternalista fuertemente arraigada en el país, se ha reflejado claramente en presupuestos nacionales crecientes, con desfinanciamientos cada vez más grandes, sin prioridades claras en la orientación del gobierno, con rigideces constitucionales y legales, impedimentos estructurales y muchas otras prácticas viciadas que atentan contra el buen manejo y uso de los fondos públicos...".¹¹

Han pasado casi veinte años desde la preocupación manifestada con razón por la Dra. Hermann, y comparada entonces y ahora por este servidor, cuando desempeñaba el cargo de Ministro de Planificación Nacional y Política Económica en esa misma época. Como ella lo expresó queríamos erradicar vicios de larga data;

11. Dra. Ingrid Hermann Escribano, *El Presupuesto Nacional como Instrumento de Desarrollo*, San José, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, documento a mimeógrafo, noviembre de 1979, p. 1.

aprovechar que legalmente la Oficina Nacional de Presupuesto era parte integrante de la misma unidad central de planificación, pues aplicando las recomendaciones doctrinales, el Dr. Oscar Arias Sánchez, titular de OFIPLAN, en 1974, lo propuso así en la nueva Ley de Planificación Nacional. Pero hubo un error formal, al expresar la Carta Magna que es el Presidente de la República quien designa al Jefe de la Oficina de Presupuesto Nacional, y por tanto subalterno suyo.

Pero la práctica desde 1949 ha sido que técnicamente dependa y sea una unidad administrativa del Ministerio de Hacienda. De manera que para precisar relaciones de autoridad formal solicité la autorización del Presidente de la República, para que se respetase la tradición de su traslado físico al Ministerio de Hacienda y se evitasen problemas prácticos, pues al igual que ha sucedido en otros países, es un eufemismo pensar y peor tratar de actuar, contra el sentimiento de pertenencia de las altas autoridades de ese Ministerio sobre su autoridad formal en relación con el presupuesto de ingresos y egresos; y más grave a que estén dispuestas a delegar en funcionarios de planificación nacional, su poder de decisión al formular el proyecto de presupuesto.

El argumento de fondo es que a este ministerio le corresponde ejecutarlo, de acuerdo a los recursos financieros de que dispongan. Ya tienen suficientes problemas con las aspiraciones insatisfechas de otros colegas del gabinete y con la improvisación que

introducen usualmente los diputados al aprobar cada año la respectiva ley, y también los presupuestos extraordinarios.

El *modus operandi* en México lo pude comprobar al preguntarle en 1980 al Secretario de Hacienda de ese país ¿quién tenía la autoridad para establecer los límites del gasto público y cómo se respetaban las prioridades establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, durante el Gobierno del Lic. José López Portillo? Su respuesta fue que correspondía hacerlo a la Secretaría de Hacienda, pues ésta era la responsable de hacer los desembolsos a través de la Tesorería, y no podían permitir que la Secretaría de Programación y Presupuesto estableciera partidas y prioridades en el respectivo presupuesto por programas con las que no estaban de acuerdo, por sobrepasar las posibilidades financieras reales.

¡Fue la respuesta toda una lección para mí, porque una cosa es lo que se dice en conferencias y seminarios por altas autoridades y otra, es la realidad que se vive a lo interno de las instituciones públicas de un país!

Cuando me invitaron a participar en este Seminario Internacional para analizar las “experiencias con el Nuevo Proceso Presupuestario” y específicamente los “Desafíos de las Reformas del Sistema Presupuestario en Centroamérica”, le expresé al Lic. Angel Gelir Rodríguez Tello, Director Técnico del Presupuesto de la República de

Guatemala, que mi exposición podría ser más orientada a un análisis crítico como estudioso, pero no de experto por no estar trabajando en el campo. Reitero que mis palabras no pretenden ofrecer soluciones, sino dejar inquietudes que puedan ser reflexionadas por quienes como ustedes sí son especialistas en la materia, pero algunas veces las preocupaciones de un lego pueden servir para ello. Debido a mi propósito, lo expresado puede haber parecido inquisitivo, pero espero que no sea molesto para algunos.

Con similares fines he recurrido a los hechos del pasado, pues siempre la historia es madre y maestra para todos y especialmente para los más jóvenes.

Entre esos hechos me correspondió representar al Gobierno de Costa Rica en el acto inaugural del XI Seminario Interamericano de Presupuesto, realizado en San José, Costa Rica, en abril de 1982, en las postrimerías de mi gestión en el Gabinete del Presidente Dr. Rodrigo Carazo Odio; y entonces quise dejar claramente patente la importancia que para mí tenía el establecimiento de un Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad, al cual habíamos llamado SIPPCCO, dándole todo nuestro apoyo durante los dos últimos años, es decir desde 1979, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo y con participación directa del Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica y la Oficina de

Planificación Nacional y Política Económica, e indistintamente en donde estuviese localizada la Oficina Nacional de Presupuesto.

Consideramos que el Plan Nacional de Desarrollo, desagregado en programas, constituía el marco básico para la elaboración del Presupuesto Nacional Consolidado de todo el sector público. De esta manera, el presupuesto sería el instrumento que plasmaría en términos financieros las acciones que se realizarían el siguiente año, estableciendo ¿cuáles instituciones y quiénes en ellas?; ¿qué se realizaría prioritariamente y con qué medios se cumplirían las metas propuestas en los respectivos programas?

Así, la decisión política, inspirada en las necesidades de la sociedad se uniría a la realidad mediante un instrumento ejecutivo, como lo sería el presupuesto no tradicional en proceso de implantarse.

Nos propusimos, además, establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional e interdisciplinario que permitiese la integración a todo nivel de los programas que formaban el Plan Nacional de Desarrollo, con los presupuestos anuales, y contar con un sistema contable integrado que generara información para el control de la ejecución del presupuesto retroalimentando el sistema de planificación nacional.

En tal ocasión manifesté lo siguiente:

“Se han buscado todos los mecanismos legales, institucionales y

de actitud, o comportamiento, para que concluya la dicotomía que existe frecuentemente cuando perviven estructuras y procedimientos obsoletos y tradicionales, con otros modernos. Cuando no se logra tal meta, paralelamente con una administración pública no planificada, hay un aparato técnico de planificación superpuesto, que no opera en la corriente sanguínea institucional. No hay un proceso integral y la retroalimentación entre las decisiones políticas, los planes y las acciones está divorciada de las realidades institucionales. En cuanto al presupuesto nacional se refiere, éste más que tener las características que nuestros grandes maestros en este campo nos han señalado, es un simple balance de ingresos probables y de egresos autorizados, obtenidos por agregaciones numéricas y, además, totalmente separado de las auténticas necesidades que demanda el proceso de cambio acelerado para conjurar la crisis (de los ochentas que entonces se iniciaba con serios efectos).

Por eso, hemos buscado cómo fortalecer la planificación integral, muchas veces contando con una amplia comprensión y apoyo, y otras encontrando la apatía, la crítica fácil, la incompreensión, el desinterés, que también son manifestaciones de subdesarrollo institucional y de pocos valores humanos. Pero no nos hemos amilanado por ello, pues creemos que

lo importante no son los éxitos, ni los reconocimientos, sino la obligación de cumplir a cabalidad con nuestras responsabilidades, con oportunidad, constancia y valentía.

Se ha considerado que el proceso de planificación tiene que darse de manera integral, es decir, articulada, coherente, sistémica y sistemáticamente, con oportunidad y estableciendo los mecanismos que permitan la acción congruente con las metas y, además, su seguimiento, evaluación y corrección. Se trata en síntesis, de racionalizar la labor estatal para la formulación y ejecución de las políticas económicas, sociales y administrativas”.¹²

También se hizo referencia en esa misma oportunidad, a cómo era que comprendíamos el Sistema Integral que denominamos desde entonces con la sigla SIPPACO, Sistema Integral de Planificación, Presupuesto y Contabilidad, de los cuales formaron parte los Planes Operativos Regionales, POR, y los Planes Anuales Operativos,

PAO. Los primeros fueron comprendidos como:

“...los planes de corto plazo que se realizan cada año para alcanzar los objetivos regionales y subregionales de mediano y largo plazo. Para su elaboración se ha tomado como punto de partida el Sistema de Planificación Integral adoptado por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica”.¹³

Para la conceptualización técnica de los Planes Anuales Operativos se siguió la recomendación de dos expertos del ILPES, que conocían muy bien las realidades de nuestro país y de los otros centroamericanos, pues habían participado en las actividades de la Misión Conjunta:

Pueden concebirse “...como el resultado de un proceso por medio del cual se establecen, dentro del marco de las estrategias y los planes de mediano plazo, las bases del comportamiento socio-económicos del país en el corto plazo, y se definen las metas del sector público y las orientaciones del sector privado, a través de medidas directas e indirectas (incentivos, tributación, precios, financiamiento, inversión, etc.). Además, el Plan Anual plantea los requisitos financieros, materiales y humanos, e identifica las condiciones para la localización temporal (metas y recursos por subperíodos) y especial de las actividades de acuerdo a las exigencias del desarrollo económico”.¹⁴

12. Wilburg Jiménez Castro, *El Presupuesto Integrado del Sector Público*, Ponencia presentada por el Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, al XI Seminario Interamericano de Presupuesto, San José, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, abril de 1982, p. 3.

13. Wilburg Jiménez Castro, *loc cit.* p. 7.

14. A. Amado y Jorge Israel, *Algunas notas sobre Planes Operativos Anuales*, ILPES, Documento presentado al II Seminario de Presupuesto, Lima, Perú, julio de 1972, pp. 7 y 8.

A manera de conclusión

Concluyo recordando un consejo que nos daba siempre el Dr. Raúl Prebisch:

“Hay que hablar siempre de lo mismo hasta que de tanto insistir llegue a comprenderse y a aplicarse por otros, especialmente por quienes entienden esas cosas en forma distinta”.

Ese consejo sigue teniendo validez en mi caso, pues sólo la gente importante dice cosas diferentes cada vez que se les invita a expresarse en actividades de relieve como ésta. Asuntos de trascendencia deben manifestarse una y muchas veces hasta que se comprendan a cabalidad, y por eso vale la pena recordar lo que en 1963, se expresó en un documento de Colombia, pero que sigue teniendo actualidad treinta y cinco años después para todos nuestros países:

“...la técnica del presupuesto por programas debe considerarse como la herramienta más eficaz de programación y ejecución, razón por la cual se recomienda la reforma de la actual legislación presupuestaria y fiscal para el logro de su aplicación integral; y establecer a la brevedad posible, en cada ministerio, sistemas de costo de las

actividades y de registro de unidades significativas de resultados por programa”.¹⁵

¡El desafío de las reformas del Sistema Presupuestario en Centroamérica es más político, que técnico!

Información presupuestal de la subregión centroamericana

Quando ya se había concluido la redacción de la exposición se tuvo la oportunidad de contar con la información del estudio hecho por el señor Fremi Mejía Canelo,¹⁶ indicado en la respectiva fuente, y se ha querido completar lo antes expresado haciendo una síntesis subregional, incluyendo así los otros países a los cuales no se había hecho antes referencia.

- Analiza las funciones que debe requerir el Presupuesto del Estado en los seis países, dando detalles sobre las funciones legal, política y fiscal que satisface.
- Examina si existe un presupuesto uniforme e integrado, concluyendo que teóricamente sí lo hace.
- Razona la disponibilidad del total de los ingresos para la planificación presupuestaria y los porcentajes destinados a fines específicos, que en algunos países como en Costa Rica son muy elevados y dejan muy poca discrecionalidad para cambiar su destino.

15. Citado por el Dr. Gonzalo Martner, sin otras referencias bibliográficas, *passim*, pp. 3 y 4.

16. Fremi Mejía Canelo, El Presupuesto en Centroamérica, ICAP, *Revista de Administración Pública*, 28-29 Modernización del Estado, enero a diciembre 1995, pp. 187-221.

- Indaga el grado de confiabilidad, más que de seguridad, con que se puede planificar el volumen total de los ingresos presupuestales, o el de determinados rubros para el período de mediano plazo (3 años).
- Analiza cómo se estructuran los ingresos tributarios, asignaciones y otros ingresos provenientes de la actividad económica del Estado.
- Observa cómo se estructuran los gastos destinados a personal, adquisiciones materiales, inversiones públicas, subvenciones para fines corrientes y de inversión; también si el presupuesto incluye sólo los gastos del Estado y si éste realiza actividades que podría llevar a cabo el sector privado.
- Pregunta si se presentan y contabilizan los gastos en forma separada de los ingresos; y si se consignan los destinados a fines específicos.
- Se examina el período de vigencia del presupuesto; a partir de la fecha en que se inicia su planificación o si se establece el respectivo documento con anterioridad.
- Se estudia si existen autorizaciones de gastos que exceden el período presupuestal; de ser así qué monto y porcentaje representan sobre el total.
- Pregunta sobre la existencia de una planificación de mediano plazo.
- La elaboración del presupuesto bajo la técnica de presupuesto por programas; presupuesto base cero, actualizando el presupuesto del año anterior.
- La realización de una planificación de funciones sectoriales o en forma conjunta para las atribuciones del Estado y acorde con la estructura de los gastos públicos.
- Se interesa en conocer si existe conocimiento sobre el volumen de obligaciones legales que deben ser incluidas en el presupuesto, tales como gastos de personal, compromisos contractuales, pago de intereses y amortizaciones sobre deuda.
- Qué institución y funcionario, le corresponde la función, autoridad y responsabilidad de la elaboración del presupuesto; al Ministerio de Hacienda; o a los diferentes ministerios; existencia de un ministerio de planificación; existencia de funcionarios en los diferentes ministerios encargados de esa función presupuestal; existencia de regulación vinculante para dirimir diferencias y conflictos y a quién le corresponde.
- Informaciones disponibles para la elaboración del presupuesto y también detalladas sobre los períodos de planificación anteriores; pronósticos para el futuro cercano basados en investigaciones científicas relacionadas con el desarrollo económico de instituciones regionales.

- Competencia legal que existe para fijar datos de referencia para la elaboración del presupuesto.
 - Relación entre el presupuesto y la contabilidad, reflejada en los asientos contables; rendición de cuentas y su adaptación se hace de acuerdo a dicho sistema, así como la medida en que se usa ésta.
 - Clases de auditoría que se realizan y su utilización para la elaboración presupuestal.
 - Obligatoriedad legal para establecer el presupuesto; solución de las divergencias que pueden existir; autoridad que las resuelve.
- Se notará que sólo la descripción sintética de los datos que se solicitaron en un cuestionario que contenía esos temas es suficientemente detallado como para referirse a cada uno de ellos, y para los seis países, razón por la cual para los propósitos de este documento se deja simplemente como referencia adicional Δ

Resultados de la modernización de las finanzas públicas y su ordenamiento en la República de Honduras*

Adrián Gómez Méndez**

PRESENTA LOS AVANCES LOGRADOS EN EL ORDENAMIENTO Y MODERNIZACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS DE HONDURAS Y SU IMPACTO EN LA DESCENTRALIZACION, LA RACIONALIDAD DEL GASTO, LAS FINANZAS MUNICIPALES, CONCLUYENDO CON EL ANALISIS DE ALGUNOS FACTORES FACILITADORES Y LIMITANTES DEL PROCESO DE REFORMA EN ESTE CAMPO.

Introducción

El Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAFI, es uno de los proyectos que la Secretaría de Finanzas, SEFIN, ejecuta como parte del Programa de Modernización del Estado que dirige y administra la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, CPME, cuyo Coordinador Ejecutivo es el Secretario de la Presidencia de la República.

Para el desarrollo del Proyecto, financiado por el Banco Mundial, se efectuó una licitación internacional a través del método "lista corta" de firmas y, luego de un proceso riguroso de análisis y evaluación, se contrató a la firma seleccionada VINTERC A.C., por el término de un año para desarrollar conjuntamente con las Unidades Administrativas especializadas de la SEFIN, la Fase I del Proyecto.

Los trabajos de la firma comenzaron a fines de 1997, refiriéndose fundamentalmente a la reforma legal, diseño de normas reglamentarias, manuales técnicos, capacitación de funcionarios y desarrollo de un Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF, que comprendió los módulos de formulación del presupuesto, ejecución de recursos y gastos y el de tesorería.

* Documento presentado a la "II Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá", realizada el 12 de julio de 1999, en la ciudad de Panamá, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Director General de Presupuesto, Secretaría de Finanzas, República de Honduras.

La implantación del Sistema empezó en 1998, con la formulación del presupuesto para 1999, previendo iniciar con los módulos de ejecución de recursos, gastos y de tesorería para el 1º de enero de ese año.

Como consecuencia del huracán "Mitch", ocurrido en la última semana de octubre de 1998, se prorrogó el Presupuesto General de la República hasta el 31 de mayo de 1999, lo cual obligó a que la fecha de implantación prevista se pospusiera para el 1º de junio.

Se amplió la contratación de la firma hasta marzo del año 2000 para la ejecución de la Fase II del proyecto SIAFI. Esta fase se encuentra en ejecución y comprende básicamente el diseño y desarrollo del Sistema de Contabilidad Integrado a los demás módulos; la interfase con los módulos de Crédito Público; Nómina de Personal y Sistema de Programación de Inversiones, SISPU, la implantación durante 1999 de los módulos elaborados en la Fase I para la Administración Pública Centralizada; la implantación del Sistema Integrado de Contabilidad para dicho nivel de gobierno, y el inicio del proceso de la implantación completa del Sistema Integrado de Información Financiera en las instituciones descentralizadas no empresariales.

A partir del 1º de junio de 1999, funciona el sistema en los módulos de Presupuesto y Tesorería para los organismos de la administración pública centralizada, encontrándose actual-

mente en la etapa de ajuste y puesta a punto, propia de todo proceso similar.

Es importante señalar, que el gobierno ha puesto especial énfasis en la capacitación del personal y de los funcionarios que participan en la operación de los sistemas; labor realizada conjuntamente entre el gobierno y la firma consultora, lo que ha permitido que en año y medio se hayan capacitado alrededor de 800 personas.

Descentralización

Una de las líneas estratégicas de acción contempladas en el Programa de Modernización del Estado, para garantizar la obtención de los resultados previstos, es la descentralización de la gestión pública.

Para este efecto, se debe lograr una mayor flexibilidad en el uso de los recursos públicos, a fin de alcanzar una mayor diligencia de la gestión pública sin sacrificar el control sobre el uso de dichos recursos, para asegurar la probidad administrativa. Este es un concepto básico que ha orientado las reformas organizacionales y los procedimientos diseñados.

Bases conceptuales del SIAFI para la descentralización

Esta reforma de la administración financiera busca eficacia con probidad y sin burocracia, las cuales serán visibles y darán origen a un

proceso de cambio que se reflejará en la gestión política y administrativa del gobierno.

A menudo se han visto estos propósitos como contradictorios o, al menos, difíciles de conciliar y por perseguir mayor probidad, se han incluido en los procesos demasiados controles formales que atentan contra la agilidad y eficacia de la administración pública.

Centralización normativa y descentralización operativa

Constituye el principio básico para el diseño e implementación del Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAFI, el cual plantea un nuevo modelo de gestión que identifica dos niveles del SIAFI que interactúan, pero cumplen roles perfectamente diferenciados que aseguran una descentralización de la gestión financiera sobre bases, normas y políticas integradas para un mejor uso de los recursos en la obtención de los fines en un marco de transparencia. En este sentido, el papel de la centralización normativa será:

- Definición de políticas generales que enmarquen el funcionamiento de cada uno de ellos.
- Elaboración y aplicación de normas, metodología y procedimientos generales y comunes que regulen la operación de cada sistema, sin perjuicio de las adaptaciones que deban realizarse, de acuerdo a las características parti-

culares y especificidad de los distintos niveles organizativos.

- Las normas, metodología y procedimientos diseñados para cada sistema, consideran a su vez, las características y contenidos de las diseñadas para los otros sistemas.

Los órganos rectores de cada sistema serán responsables del diseño, dictado de normas, metodología a ser aplicada y de la centralización de la información producida por los organismos periféricos. Las unidades periféricas serán responsables de operar los sistemas, en términos de aplicación de políticas, normas, metodología y procedimientos definidos centralmente.

Por su parte, la descentralización operativa implica la capacidad de la administración de cada sistema, por las propias instituciones periféricas. La descentralización de los sistemas de la administración financiera puede asumir distintas formas y niveles. El mayor o menor grado de su descentralización está vinculado tanto al marco jurídico y administrativo de las instituciones y a las mayores o menores capacidades de gestión, como a las características específicas de cada uno de los sistemas.

El proceso de descentralización de la administración financiera contará con elementos básicos, tales como:

- Emisión por los órganos centrales, de las normas que permitan delegar las decisiones y la gestión operativa en funcionarios de diferentes niveles, lo que no implica conferir

la responsabilidad, la cual es indelegable.

- Manuales técnicos que permitan que las decisiones delegadas se atengan a procesos ordenados para su ejecución.
- Capacitación de los funcionarios que operarán desconcentrada o descentralizadamente.
- Información financiera ágil y oportuna sobre la utilización de las facultades delegadas y, por lo tanto, mecanismos claros de seguimiento y control interno.

Agilización de la gestión financiera de los recursos a través de la reingeniería de procesos

Ante la inexistencia de metas y gastos precisos, orientados a objetivos bien definidos, los controles formales tienden a dominar los procesos administrativos en desmedro de la eficacia de la gestión. Y así, esos procesos de compras, de gastos, de pago, de liquidación de nómina, de licencias, de traslados de personal, de registro y de control, se han hecho severos, pero en muchos casos, anticuados; obligantes pero engorrosos, por lo que terminan por desligarse de su objetivo de servicio a la administración pública.

Frente a esta situación, se iniciarán reformas importantes a los procedimientos con el propósito de agilizar la gestión de los recursos financieros, utilizando técnicas de reingeniería de procesos que racionalicen los pasos e incorporen el uso de controles en for-

ma automatizada a través de medios electrónicos.

Fortalecimiento de los organismos periféricos del SIAFI (Gerencias Administrativas) como el mecanismo de descentralización con seguridad y probidad

Las gerencias administrativas constituyen el nivel operativo de la descentralización de la ejecución presupuestaria, por lo tanto, mantendrán una relación funcional de dependencia con los órganos rectores de los sistemas de administración financiera, que garantice la aplicación de las políticas y normas emitidas.

Dichas unidades, serán responsables de introducir la información de las transacciones financieras tramitadas por los Secretarios de Estado y demás funcionarios facultados al efecto.

La Secretaría de Finanzas tendrá a su cargo la verificación de la transacción registrada para su aprobación definitiva por el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF. Por lo expresado, es objetivo fundamental del gobierno, fortalecer rápidamente las gerencias administrativas, tanto en su organización y funciones, como en estructura física, equipo informático y asignación de recursos humanos capacitados. Todo ello, con el interés de transformar el concepto tradicional de responsabilidad administrativa, limitado a la satisfacción de requisitos exclusiva-

mente formales, para introducir la responsabilidad de la gestión en los niveles ejecutivos y generar una cultura de servicio público, cuyo propósito fundamental sea prestar un eficiente, eficaz y efectivo servicio a la colectividad.

Nuevo rol de las unidades ejecutoras de programas

El nuevo modelo de gestión administrativa planteado por el SIAFI, permitirá una mayor descentralización y desconcentración del proceso decisorio, al ubicar en la unidad ejecutora de los programas, decisiones importantes como: formular y evaluar su presupuesto y decidir sobre la compra de bienes y servicios durante la ejecución presupuestaria.

Revisión y replanteo del marco legal del proceso de decisiones en el sector público para la administración financiera

Reglamentación para delegar la aprobación y autorización de gastos

Se cuenta con un Reglamento de Delegación de Facultades para autorizar, aprobar y ordenar pagos. Los elementos más importantes de este instrumento legal, se resumen en lo siguiente:

- Las autorizaciones se han separado de acuerdo a las etapas de ejecución del presupuesto en:

- Autorización del gasto.
- Aprobación del gasto.
- Ordenación del pago.

- Se ha definido cada etapa, precisando para cada una, de acuerdo al tipo o monto del gasto y el funcionamiento legalmente autorizado.
- Se ha reservado para el Secretario de Estado o autoridad superior de las instituciones desconcentradas, únicamente lo referente a las etapas de autorización y aprobación del gasto, por montos iguales o superiores a los de licitación pública y algunos gastos que se considera deben ser prerrogativa de dichas autoridades, cualquiera sea su monto.
- La ordenación del pago, se ha concentrado básicamente en el Gerente Administrativo, por considerar que ésta es resultado de decisiones tomadas en etapas anteriores y constituye en consecuencia, una operación netamente contable-administrativa (cancelación de una obligación de pago adquirida y registrada previamente).

Actualización de los topes para licitaciones y compras directas

Para 1999 se realizó una revisión a los montos que estaban definidos para la realización de licitaciones públicas, privadas o directas como un

medio para agilizar los trámites administrativos relativos a la ejecución de obras públicas o suministro de bienes y servicios.

Los topes para las licitaciones vigentes en 1998 fueron definidos en 1990 por lo que fue necesario aplicar un corrector monetario de los últimos ocho años para hacer reales dichos montos.

Estos elementos apoyarán el desarrollo de un proceso gradual pero profundo de delegación de las decisiones de administración. A menudo por perseguir mayor probidad, se han incluido en los procesos demasiados controles formales que atentan contra la agilidad, eficiencia y eficacia de la administración pública. Honduras necesita tanto probidad como eficacia, y para responder a esta necesidad hay que redefinir los conceptos básicos de control, tanto externo como interno y establecer una mayor flexibilidad sobre la base de la responsabilidad gerencial del administrador, de mecanismos de control interno, insertos en el proceso administrativo y de auditorías posteriores oportunas, de los órganos de control.

Nuevas estructuras presupuestarias con ámbito regional, departamental y local

El nivel gerencial de programación presupuestaria se podrá desagregar, utilizando criterios geográficos y administrativos, de acuerdo a las caracterís-

ticas operativas de los centros de producción.

Como primer elemento de la programación, en el sentido de mayor cercanía a los resultados esperados, su importancia es clave para que todo el proceso tenga una adecuada consistencia y haga factible un manejo, cada vez más racional, de los recursos del sector público.

En este nivel se podrán fijar:

- Metas de producción final y volúmenes de producción intermedia por unidades, locales, regionales, etc.
- Gastos por unidades administrativas locales, regionales.
- Obras por áreas geográficas de influencia.
- Cuadros de personal y recursos materiales de las unidades.

Perspectivas del proceso de descentralización

Se están completando bases administrativas para la descentralización de la gestión

Para que el proceso de descentralización se efectúe sin rasgos que impliquen situaciones no deseadas, se hace necesario establecer un adecuado ordenamiento institucional y funcional de la administración que haga factible una "descentralización de la

gestión". En este sentido, el Programa de Modernización del Estado estudia en la actualidad el marco funcional y de responsabilidades de la administración, con el propósito de introducir normas que hagan factible trasladar el proceso de decisiones hacia los nuevos centros de gestión en sus nuevos ámbitos.

Inminencia de procesos de descentralización administrativa y financiera de Secretarías de Estado

Con el apoyo de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado y organismos internacionales, se efectúan procesos de descentralización de los servicios de salud y educación a nivel regional y departamental.

Perspectivas de descentralización hacia el ámbito municipal

En la actualidad se estudia la posibilidad de descentralizar la administración y operación de los servicios de agua y saneamiento básico en algunas municipalidades del país, que tienen capacidad administrativa para asumir la responsabilidad.

Finanzas municipales

En el marco de la modernización de las finanzas públicas en la Repúbli-

ca de Honduras, el Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAFI, contempla el desarrollo financiero de las instituciones del Gobierno Central (incluyendo los poderes Legislativo y Judicial, más el Organismo Electoral), las instituciones descentralizadas no empresariales y en una siguiente etapa, las empresas públicas.

Al consolidar el sistema en los niveles antes mencionados, se podrá continuar la implementación del mismo en aquellas municipalidades, que por sus condiciones naturales, indiquen su factibilidad.

Actualmente hay un movimiento incipiente, promovido por la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, tendente a fortalecer los gobiernos locales, en su organización administrativa, mejoramiento de los Sistemas de Recaudación, Contabilidad, Estadísticas y Presupuesto.

Racionalización del gasto

Gastos de inversión

En Honduras el diseño del Sistema de Administración Financiera Integrada, se inició en octubre de 1997, con el desarrollo conceptual de los módulos de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad. El Presupuesto se ha desarrollado aplicando la técnica de presupuesto por programas, versión moderna, que posibilita la determinación, utilización y comprensión de los

elementos que componen sus procesos productivos.

La programación con esta óptica, ayuda a racionalizar el gasto en general, porque se mide la función de producción del sector público y la interrelación de los insumos que necesita para producir determinada cantidad de bienes o servicios de determinada calidad, para ser entregados a la sociedad.

El Programa de Gobierno de la República, denominado "La Nueva Agenda", contempla políticas de inversión a ser aplicadas durante el período 1998-2001; sin embargo, los destrozos ocasionados por el huracán y tormenta Mitch, han obligado a la modificación de las mismas, a replantear el modo de ejecutarlas y a reconsiderar el monto de la inversión pública.

Originalmente, las políticas de inversión estaban focalizadas en tres áreas:

- *Social.* Prioridad a programas y proyectos que apoyan el desarrollo humano, especialmente los orientados a los sectores de educación, salud y vivienda.
- *Productiva.* Énfasis a los sectores agrícola, pecuario e industrial, recursos hídricos, medio ambiente, forestal, cultura y turismo y sector minería.
- *Infraestructura.* Establece prioridades en el sector transporte, telecomunicaciones y energía eléctrica.

Después del huracán Mitch, el gobierno elaboró el 'Plan Maestro de la

Reconstrucción y Transformación Nacional', con sus estrategias para impulsar el desarrollo acelerado, equitativo, sostenible y participativo y una cartera de programas y proyectos que fueron presentados en la Reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo, Suecia, encaminados a la rehabilitación y reconstrucción del país.

El Sistema de Administración Financiera Integrada, SIAFI, nos permitirá hacer la apertura de programas con proyectos de inversión racionalizados, porque tendrán perfectamente definidos los objetivos, los productos terminales, las metas a alcanzar, sus unidades de medida, la cuantificación de los insumos, el volumen y la fuente de recursos necesarios para ejecutarlos.

Para agilizar la ejecución, se trabaja arduamente en la reingeniería de los procesos administrativos de contratación, con el propósito de acortar trámites y tiempos en las etapas previas al registro de los momentos contables de las transacciones financieras, las cuales se introducirán al sistema una sola vez, en las instituciones responsables de ejecutar los programas, al tener instalada la red de comunicación que permita mantener en línea una buena cantidad de servidores y computadoras personales a nivel del Gobierno Central al principio, y del sector público en general, al lograr el pleno desarrollo.

El seguimiento físico de los proyectos de inversión, lo hará la Dirección General de Inversiones Públicas, DIGIP, utilizando el Sistema de

Inversiones del Sector Público, SISPU, el cual estará vinculado al Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF, por medio de una *interface* informática que le permitirá obtener la información financiera a nivel de cada proyecto, actividad u obra.

El sistema facilitará a la Dirección General de Crédito Público el registro y control de los fondos provenientes de préstamos y donaciones para desarrollar cada proyecto, pudiendo así capturar toda la información financiera de recepción de fondos, su utilización y el pago del servicio de la deuda, mediante una *interface* informática que comunicará al SIIF con el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda, SIGADE.

Todas estas facilidades concurren para racionalizar la inversión pública y ejecutarla en forma transparente, debido a que genera toda la información necesaria para darle seguimiento, tanto en el aspecto físico como en el financiero.

Mitigación de la pobreza

La modernización de las finanzas públicas, la nueva estructuración y su ordenamiento, requieren contar con los medios de información que permitan identificar y clasificar adecuadamente las erogaciones por la naturaleza de los servicios que el gobierno brinda a la comunidad.

Dentro de los clasificadores presupuestarios está el Clasificador de Gastos por Finalidad y Función que

permite entre otras cosas, conocer la contribución que hace el gobierno con su presupuesto y las acciones inherentes a la prestación de servicios sociales, en relación a la salud, previsión y asistencia social, educación y cultura, ciencia y técnica, vivienda y urbanismo, trabajo e higiene ambiental, etc.

Las estadísticas así formadas, permiten obtener indicadores de gastos en desarrollo humano, que comparados adecuadamente con índices estándares, principalmente con los preparados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, sirven para conocer si la contribución del gobierno está sobre, igual o bajo los índices estándares, lo cual posibilita a las autoridades superiores diseñar políticas tendentes a mejorar los niveles de gastos en el área social, ya sea destinando mayores o nuevos recursos, o reasignando algunos gastos para reforzar los que contribuyan a mitigar la pobreza.

Potencialización del desarrollo económico e impacto en la calidad de vida

Debido a que en la actualidad el Sistema de Administración Financiera Integrada se encuentra en un proceso de implementación, no podemos aún medir la magnitud en que el gobierno, a través de la modernización de las finanzas públicas, contribuye a potencializar el desarrollo económico ni el

impacto en la calidad de vida, aunque las expectativas a mediano y largo plazo, son muy grandes y positivas, debido a que aspiramos a sacar el mejor provecho de los escasos recursos, manejándolos con eficacia, eficiencia y transparencia, dirigiéndolos a propiciar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida.

Factores facilitadores y limitantes del ordenamiento de las finanzas públicas

Existen diversos factores positivos para lograr un ordenamiento de las finanzas públicas, referidos a la administración de las finanzas y, en menor medida, a las posibilidades de alcanzar a corto o mediano plazo, un equilibrio financiero macroeconómico.

Factores facilitadores

- El gobierno tiene una clara voluntad política de reformar los Sistemas de Administración Financiera y de los demás sistemas de administración, especialmente los de recursos humanos y también de compras y contrataciones.
- El Banco Mundial apoya el proceso de reformas con financiamientos "blandos", con préstamos a 30 años plazo, con 10 de gracia y con intereses del orden del 3% anual.

- El proceso de reforma e implantación se ha puesto en marcha y sus avances han generado apoyos de las autoridades superiores de las Secretarías de Estado y de las instituciones descentralizadas.
- Los recientes acuerdos logrados en la Reunión de Estocolmo han permitido una mejoría importante, pero insuficiente para paliar la situación de las finanzas públicas.
- Los acuerdos logrados con la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD, para la adquisición e instalación del Sistema de Gestión y Administración de la Deuda, SIGADE, que se instalará durante el año 1999, y su *interface* con el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF, posibilitarán contar con mejor información, más confiable y oportuna, a fin de poder administrar el área y atender la solución de los problemas que se presenten en forma eficaz.
- Se ha comenzado a desarrollar un módulo de información gerencial que permitirá a las principales autoridades de la SEFIN contar en sus propios equipos informáticos (PC), con datos resumidos y actualizados sobre la marcha de las finanzas públicas. Dicho módulo se instalará incluso en un equipo portátil *Lap Top* para uso del titular de la Secretaría de Finanzas.
- A mediados del año 2000 estará instalada la red de telecomunica-

ciones que interconectará a todos los organismos públicos con la base de datos que funcionará en la SEFIN, lo que permitirá contar con información actualizada, confiable, oportuna y transparente sobre el cumplimiento de las políticas financieras por parte de los organismos y sobre su situación financiera, en el momento en que se requiera.

- Se ha avanzado sustancialmente en la mejoría del proceso de programación y formulación del presupuesto, con la identificación de metas y objetivos que posibilitarán el análisis del cumplimiento de las políticas y de la productividad del gasto.

Factores limitantes

Los principales factores limitantes del ordenamiento de las finanzas públicas, abarcan una variedad de temas, ellos son:

- El déficit del sector público para 1999 será del orden del 6% del Producto Interno Bruto, PIB.
- El desarrollo de los sistemas de administración de recursos humanos y de compras y contrataciones, no ha avanzado al mismo ritmo del SIAFI, el que podrá impulsar su desarrollo hasta cierto punto, pero mediatizar el logro de algunos de los objetivos esperados, si dichos sistemas permanecen

con altos grados de retraso. Uno de los sistemas de administración que no avance a la par de los otros, puede transformarse en una demora del conjunto.

- Un ordenamiento jurídico formado por leyes de presupuesto, crédito público, contabilidad y control, entre otras, emitidas en diferentes décadas, y ante la existencia de situaciones o problemas propios de hace quince, veinte o treinta años que dejan vacíos importantes, además de hacer rígida la administración financiera.
- El Anteproyecto de Ley del Sistema de Administración Financiera Integrada, elaborado por la firma durante la Fase I del SIAFI, está en proceso de análisis en la SEFIN.
- Un vacío importante en la legislación vigente es el referido a las instituciones “desconcentradas”, existen unas veinte instituciones con dicha figura jurídica, que no están normadas en el ordenamiento jurídico administrativo de Honduras. Su creación por leyes especiales les ha otorgado diferentes grados de autonomía administrativa que, hasta la fecha, han motivado que total o parcialmente queden fuera de la necesaria supervisión que le corresponde a la SEFIN y, en cierta medida, de las normas técnicas de uso general por el resto de los organismos de la administración central e incluso descentralizada.

- Existen otros regímenes de administración financiera especiales establecidos por ley, que dificultan su integración al SIAFI y, por lo tanto, al ordenamiento de las finanzas públicas que requiere cierto grado importante de uniformidad en las normas técnicas de adminis-

tración de los recursos financieros y en la información sobre su situación. Entre dichos organismos está el Congreso Nacional, la Procuraduría General de la República, el Poder Judicial y la Contraloría General de la República, entre otros

△

Hacia la gerencia pública en Venezuela: el caso de la administración tributaria

Haydée Ochoa Henríquez y
Teresa Gamboa Cáceres*

ESTE ARTICULO EXPLORA LA EMERGENCIA DEL MODELO DE LA GERENCIA PUBLICA EN VENEZUELA, ANALIZANDO EL CASO ESPECIFICO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA, EL CUAL EVIDENCIA LA APLICACION SELECTIVA EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA. COMO RASGOS BASICOS DE DICHO PARADIGMA SE IDENTIFICAN: LA FLEXIBILIZACION ORGANIZATIVA, LA APLICACION DE CRITERIOS MERITOCRATICOS EN LA GESTION DE PERSONAL Y EL DESARROLLO DE NUEVAS FORMAS DE RELACION DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD CIVIL. CONSIDERA QUE LA ADMINISTRACION PUBLICA SE VINCULA ESTRECHAMENTE CON LA POLITICA ECONOMICA, LA CUAL EXIGE PROFUNDAS REFORMAS TRIBUTARIAS.

Introducción

Teniendo como escenario una profunda crisis en todos los órdenes, recurrimos desde inicios de los años ochentas en nuestro país, al uso cada

vez mayor del término “gerencia pública” para dar cuenta del nuevo tipo de administración pública que debería poner en práctica un Estado moderno. La importancia que se ha dado a este planteamiento es tal, que ha sido presentado en los programas de gobierno

* Haydée Ochoa Henríquez es investigadora del Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, Maracaibo. Doctorado en Estudios del Desarrollo en el Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES, de la Universidad Central de Venezuela. Es miembro del Comité Coordinador de la Maestría en Gerencia Pública. Asesora del Consejo Nacional de Universidades para la evaluación de posgrados. Profesora-Investigadora. Ponente en congresos nacionales e internacionales y autora de

numerosos artículos sobre empresas públicas y modernización de la gestión pública.

Teresa Gamboa Cáceres es investigadora del Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, Maracaibo. Maestría en Evaluación de la Gestión de Empresas Públicas y aspirante al doctorado en Ciencias Políticas. Profesora-Investigadora. Ponente en congresos nacionales e internacionales y autora de diversos artículos sobre relaciones laborales y gestión pública.

de los candidatos presidenciales durante los procesos electorales, desde fines de la década pasada.

La gerencia pública es, según algunos autores, un nuevo paradigma de reforma de la administración pública que está avanzando en muchos países y que tiene profundas diferencias con el paradigma aún dominante, tanto en sus características como en su estrategia de aplicación.

Nos proponemos en este trabajo explorar la presencia de tal modelo en Venezuela, tanto en el ámbito de propuestas de reforma como de aplicación, con una perspectiva explicativa. La hipótesis que manejamos se centra en la vinculación del paradigma de la gerencia pública con la reestructuración económica que promueve el Estado, en cuyo contexto se debilitan los modelos gerenciales dirigidos a profundizar la democracia.

Estudiamos las propuestas de reforma y nos detenemos en el caso particular de la modernización de la administración tributaria, espacio del aparato público en el cual, a nuestro juicio, ha tenido un mayor avance la implantación del paradigma de la gerencia pública.

Acerca del paradigma de la gerencia pública

Partimos de la base de que la gerencia pública, al igual que la administración pública, es un fenómeno social estrechamente subordinado a la políti-

ca pública, a la cual debe dar cuenta, aunque a través de un proceso complejo. Por una parte, como bien lo ha revelado la política pública, la administración incide en la política formulada, modificándola de hecho, aunque conservando su relación de dependencia; y por otra parte, en determinados períodos la administración adquiere un desarrollo autónomo que dificulta profundamente su transformación para adecuarla a la política.

Tales períodos son, a nuestro juicio, temporales, ya que en definitiva tarde o temprano se producen en la administración pública las transformaciones necesarias para la aplicación de la política pública.

Vale destacar que los aportes tecnológicos a este proceso, se realizan tanto por la ciencia política como por la llamada ciencia administrativa.

El paradigma de la gerencia pública constituye una de estas contribuciones, dirigida a superar las viejas propuestas fundamentadas en la racionalidad normativa *weberiana* y en la práctica administrativa pública; esta última ha estado soportada en el clientelismo y en el crecimiento del gasto público, lesionando profundamente la racionalidad legal, pero favoreciendo la política económica orientada al consumo interno y en general, la política del Estado de Bienestar, cuya versión latinoamericana es el llamado Estado Populista.

Las propuestas de transformación de la administración pública bajo el paradigma de la gerencia o gestión

pública, se inician en Estados Unidos y Gran Bretaña a partir de la elección de gobiernos conservadores, como una manera de fomentar la reducción de costos y la búsqueda de eficiencia, su ejecución tiene lugar en el marco de: 1) transformaciones de la política económica del Estado, dirigidas a la conformación de una economía neoliberal, cuyos ejes fundamentales son la producción para la exportación y el liderazgo de la empresa privada; y 2) crisis del modelo de administración pública puesto en práctica para atender la política del *Welfare State*, el cual además de tener profundas limitaciones para atender la nueva política, se había desviado de las necesidades para las cuales fue creado, siendo objeto de profundas críticas y señalado como causa de la crisis fiscal.

Al paradigma de la gerencia pública se le asigna como propósito fundamental la búsqueda de eficiencia del aparato público, con una connotación técnica neutral que oculta su carácter político. Algunos autores latinoamericanos agregan el propósito de democratización, de modo que hay más de un modelo de gerencia pública; al menos el que ignora los problemas de la democracia, influenciado por la administración privada, llamado según Abruicio, modelo gerencial puro y el que incorpora aspiraciones democráticas, denominado paradigma post-burocrático.

Es importante acotar, que para el modelo de la gerencia pública la eficiencia no está en la simple reducción de estructuras y de personal, sino tam-

bién en la práctica que caracterizó a la mayoría de los países de América Latina a comienzos de los noventa, muchas veces en nombre de la gerencia pública.

El logro de la eficiencia económica exige una transformación de los procesos administrativos, dirigida a incrementar la productividad del trabajo como fuente de racionalización y de legitimación, para dar respuesta a las políticas estatales neoliberales.

Los planteamientos del paradigma de la gerencia pública tienen, a nuestro juicio, tres ejes fundamentales:

- 1) Pretende superar la rigidez propia del paradigma *weberiano*, por lo cual tiene como direccionalidad la flexibilización organizativa.
- 2) Apunta a transformar la gestión de personal, basada hasta ahora en el clientelismo y la antigüedad, por lo cual la cuestión central de las propuestas es la aplicación del principio meritocrático y de la flexibilidad; la meritocracia insiste en algunos casos en los planteamientos *weberianos* y los de la disciplina administrativa, contemplados formalmente en los proyectos de reforma, pero que en la práctica han tenido poca aplicabilidad.
- 3) Las propuestas del paradigma de la gerencia pública se dirige a modificar las relaciones del aparato público con la sociedad civil, caracterizadas en el viejo modelo por prácticas clientelares, aunque en el plano formal suponían exigen-

cias de legalidad, válidas solamente para quienes no tienen acceso a las estructuras de poder.

La flexibilización y la meritocracia inciden directamente en la productividad del trabajo en un medio dinámico, complejo e incierto; la cual es condición necesaria para incrementar la eficiencia que no se garantiza con la simple reducción de personal; además, constituye una importante fuente de legitimación. Por su parte, las nuevas relaciones de la administración pública con los ciudadanos tienen como principal propósito la legitimación, más allá del discurso sobre la democracia y de las aspiraciones de muchos sectores en este sentido, a la vez que contribuyen a mejorar la eficiencia. Veamos algunas cuestiones acerca de estos tres ejes.

La rigidez propia del viejo paradigma, limita “el papel de los directivos públicos a una ejecución programada de políticas bien definidas. No considera los problemas de adaptar políticas y organizaciones a los cambios del entorno”; es decir, el viejo modelo obstaculiza respuestas adecuadas a los problemas que genera un medio altamente dinámico e incierto.

La rigidez es además, siguiendo a Crozier, ajena a la innovación que caracteriza al actual ciclo de producción; se requiere “toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad... La fragmentación y subordinación que im-

plica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación”.

El nuevo modelo, dice Kliskberg, “se orienta a la constitución de organizaciones acentuadamente flexibles, a diferencia de los modelos de carácter formal altamente estructurados que constituían el núcleo central del paradigma antiguo. Se trabaja con organizaciones estructuradas de manera ambigua que deliberadamente dejan sin definir problemas de jerarquía y de vinculaciones organizacionales, para dar mayor plasticidad a la organización”.

La flexibilización es un principio que atraviesa todos los procesos administrativos en el nuevo paradigma de la administración pública, pero la flexibilidad organizativa ocupa un lugar relevante como fuente de eficiencia, es decir, la superación de la organización vertical y horizontal, propia tanto de la llamada administración científica *tayloriana* y *fayolista*, como de las propuestas *weberianas*; la flexibilidad rompe con la clásica pirámide verticalmente concentradora de poder en la cúpula, con varios niveles de dirección y horizontalmente dividida en departamentos y cargos especializados, lo que se conoce como la extrema división del trabajo, prevista en manuales de normas y procedimientos y en baremos o tabuladores de cargos que aún constituyen la guía fundamental de la acción administrativa.

En función de la flexibilización desde el punto de vista organizativo, el

paradigma de la gerencia pública ha incorporado:

- a. La concesión de mayor autonomía a las unidades gubernamentales, así como a lo interno de ellas con lo cual se reducen de hecho niveles jerárquicos. En atención a esto se propone el traslado de funciones a través de la llamada descentralización administrativa y la descentralización político-territorial. Se produce un fortalecimiento de la separación de formulación y ejecución de políticas, donde la primera continúa centralizada y la segunda se traslada a otras instituciones o a niveles político-territoriales subnacionales del Estado. Entre las funciones que se trasladan a los niveles operativos, se encuentra la gestión de personal.
- b. La creación de estructuras organizativas planas y ambiguas donde se minimizan los niveles jerárquicos y la especialización "con el propósito explícito de erradicar aquellos problemas de jerarquías y vínculos de subordinación, que obstaculizan la mayor y más efectiva movilidad organizacional". Según Crozier, "la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema, ya no es aceptada por los ciudadanos y empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrolable". Las estructuras planas facilitan la consideración de variables políticas, sociológicas y

culturales (especialmente las primeras) que actúan en la realidad y que la organización rígida desconoce, las cuales según Kliskberg es necesario tomar en cuenta en las actuales condiciones de complejidad.

- c. La simplificación de procesos, propuesta de la reingeniería, extensible a la administración estatal según algunos autores es otro aspecto que se incorpora en las reformas administrativas. Según Crozier "... la gerencia debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y los procesos".

La flexibilización pasa entonces por la realización de cambios en la organización del aparato público para superar las propuestas *weberianas* y de los clásicos de la administración, consideradas válidas tanto para la administración privada como para la pública. Pero no se trata de planteamientos nuevos, son viejas propuestas surgidas en períodos de crisis, pero con muy pocas posibilidades de aplicación. Tal como dicen Hammer y Champy, refiriéndose al sector privado, donde también avanzan estas propuestas: "... las viejas maneras de negociar, la división del trabajo sobre la cual las compañías se han organizado desde que Adam Smith sentó el principio, sencillamente no funcionan ya. Súbitamente nos encontramos en

un mundo distinto”; es decir, son las nuevas condiciones las que exigen la aplicación de criterios gerenciales renovados.

Otra característica relevante del paradigma de la gerencia pública la constituye la transformación de la gestión de personal en dos sentidos fundamentales: la flexibilización laboral y la aplicación como principio básico de la meritocracia en los procesos de selección, evaluación, ascenso, remuneración, capacitación y permanencia en el cargo; sin embargo, a diferencia del viejo modelo en el cual el mérito estaba asociado al cumplimiento de la ley, en el nuevo paradigma el mérito viene dado por los niveles de productividad del funcionario. En cuanto a la flexibilidad en la gestión de personal, pasa por la reducción de personal fijo y la incorporación de funcionarios contratados bajo modalidades que faciliten el despido y la movilidad del personal intra e inter organizaciones, incluso entre sector público y privado; la flexibilidad del mercado laboral lesiona gravemente la estabilidad en el trabajo, y la movilidad permite diversificar la capacitación, actuando además como mecanismo de ideologización hacia la economía de mercado.

Se plantea además la sustitución del control del personal por “un programa de carácter diferenciado, que contenga temas como la motivación, la participación, la relación entre el mercado de trabajo privado y el público, el desarrollo planificado y continuo de los recursos humanos, etc.”. Especial

atención ocupa en el paradigma de la gerencia pública la capacitación para la nueva cultura; al respecto dice Crozier: “el entrenamiento es naturalmente la principal herramienta para ayudar a las personas a ajustarse al cambio cultural... Por consiguiente, los programas de entrenamiento deben ofrecerse en base *ad hoc* y deben ser diseñados especialmente para el problema específico del cambio que se prepara o que ya se ha implantado”.

Muchos de los actuales planteamientos y avances respecto a la reforma de la gestión de personal con perspectiva gerencial pública, son viejos e incluso aparecen plasmados en las normativas respectivas, pero en la práctica han seguido caminos opuestos. Así, por ejemplo, la selección del funcionario público es formalmente, en la mayor parte de los países un proceso meritocrático; sin embargo, en la práctica está orientada por criterios clientelares. Entre los cambios que se destacan en las propuestas actuales se encuentra la estabilidad vinculada a la eficiencia, mientras en el viejo paradigma estaba relacionada con la antigüedad del funcionario.

Otra característica del paradigma de la gerencia pública la constituye una nueva forma de relación de la administración pública con los ciudadanos, para superar las viejas propuestas fundamentadas en el formalismo y las relaciones reales cuya base la constituye el clientelismo. Para algunos, las nuevas relaciones del Estado con la sociedad civil deben ser el objetivo de la

modernización de la administración pública, a fin de dar solución a la crisis de legitimidad del Estado; en tal sentido señala Cabrero: “en este enfoque, el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad, mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo, la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no sólo al nivel de la demanda, sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten”.

A nuestro juicio las nuevas relaciones Estado-sociedad que plantea el paradigma de la gerencia pública, tienen como objetivo legitimar la modernización administrativa, la cual en definitiva busca la eficiencia de una nueva política, determinada en gran medida por la reestructuración económica que el Estado promueve. De hecho, algunos autores plantean que la participación ciudadana es un requisito para la eficiencia.

Los elementos más relevantes que forman parte de las nuevas relaciones Estado-sociedad en el ámbito de la gerencia pública, son básicamente: el *marketing*, la negociación y la participación ciudadana.

a. Con el uso de la estrategia de *marketing* para sustituir las relaciones basadas exclusivamente en la potestad legal, el paradigma de la gerencia pública incorpora abiertamente medios que hasta hace poco estaban indicados funda-

mentalmente para el sector privado. A través del *marketing*, la ley y en general la política estatal no sólo se divulgan, sino que también se “venden”, con lo cual se busca la legitimación y en consecuencia, aportes al objetivo primordial del nuevo paradigma: la eficiencia. Los objetivos del *marketing* público están ligados según Laufer y Burlaud (1989, 243) a la imagen de la organización, a la satisfacción de los usuarios del servicio público y a la modificación de conductas, por lo cual señalan: “cada vez con más frecuencia, la administración intenta incidir sobre los comportamientos sociales cuyos efectos colectivos son importantes”. Las principales estrategias de *marketing* incorporadas por el paradigma de la gerencia pública son:

- la atención por contacto directo que sustituye el esquema burocrático del anonimato,
 - la comunicación a través de la publicidad e información institucional.
- b. La negociación también es otra forma de sustituir el esquema de imposición legal. Según Laufer y Burlaud: “los enfrentamientos entre administrados y administraciones tienden a multiplicarse. Con el fin de remediar esta nueva situación de hecho, convendría pasar de una administración de mando, dotada de un potencial de coerción, a una administración de ne-

gociación”, es decir, buscar acuerdos entre el Estado y los ciudadanos, alejándose de la simple exigencia del cumplimiento de la ley.

- c. La participación ciudadana ocupa un lugar importante en el nuevo paradigma de la administración pública. A diferencia de la participación social (organizaciones civiles para la defensa de sus intereses sociales) la participación ciudadana supone que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte en la administración del Estado, en una relación que trascienda la obtención de recursos. Es útil señalar que el concepto de ciudadano “se basa en la idea de que la sociedad se compone de una masa de individuos iguales en última instancia”, concepto que oculta la división de clases sociales con distintas posibilidades de relación con el Estado. De allí que la participación “sólo puede ser realizada como una práctica diferencial”. Por otra parte, nuestra tesis es que la participación está adquiriendo importancia más como instrumento de búsqueda de eficiencia del Estado neoliberal viabilizando la ejecución de políticas a través de la concertación, y no como vía para la democratización, sin negar esta última posibilidad. Según Cunill se pueden distinguir tres tipos de participación ciudadana: consultiva o asesora, en la ejecución y resolutive o fiscalizadora. Los dos primeros tipos de participación han
- tenido poco potencial para modificar la estructura de poder; la última, aunque trasciende los objetivos de legitimación, ha tenido posibilidades limitadas; se trata de un tipo de participación que requiere ser impulsada desde la propia sociedad.
- d. Otro cambio en las relaciones de la administración pública con los ciudadanos, promovido por el paradigma de la gerencia pública, se encuentra en la mediación del sector privado. Según Metcalfe y Richards (1989, 229): “la estrategia de eficiencia no es un fenómeno aislado. Forma parte de una visión más amplia de la economía y de la sociedad y de una estrategia radical de cambio cultural e institucional que tiene por objeto dar una mayor libertad a la iniciativa privada, ampliar el ámbito de elección individual, ampliar la eficiencia de las fuerzas del mercado y depender más del esfuerzo individual frente a los cuidados del Estado niñera”. En consecuencia, entre el Estado y los ciudadanos median empresas privadas que se contratan para prestar algunos servicios, conservando el Estado la responsabilidad, a diferencia de la privatización por la venta de la propiedad. Según los autores mencionados “en lugar de que las administraciones públicas produzcan los servicios ellas mismas con su propio personal, contratan con proveedores privados la provisión del servicio... la administración es-

pecifica lo que quiere, pero contrata el trabajo al exterior en régimen comercial. Se trata de una estrategia vieja, usada discrecionalmente hasta la década pasada; se argumenta que es una alternativa que ahorra costos y presenta grandes atractivos como vía para la reducción de funcionarios públicos. Sin embargo, obedece más a la necesidad de apoyar el nuevo modelo económico y con ello legitimar al sector privado, antes que responder a los requerimientos de eficiencia pública, en tanto muchas veces la contratación privada resulta más costosa".

- e. La búsqueda de ingresos no basados en impuestos, entre ellos el cobro de cuotas o tasas como retribución total o parcial por el servicio prestado es otro aspecto del paradigma de la gerencia pública que modifica las relaciones del Estado con la sociedad. En este sentido se apela a la necesidad de eficiencia y de superación del populismo, ante las restricciones impuestas por la crisis fiscal.

Es necesario destacar dos últimas cuestiones en relación al paradigma de la gerencia pública. La primera es la modernización de los sistemas de información como soporte básico para la aplicación de las reformas; como afirma Castells: "en la última década se ha constituido un sistema tecnológico (telecomunicaciones, sistemas de información interactivos ..., etc.), que hace posible la globalización. La informacionalización de la sociedad, a par-

tir de la revolución tecnológica que se constituye como nuevo paradigma operativo en la década de los setentas, es la base de la globalización de la economía... un sistema económico articulado globalmente, funcionando con reglas cada vez más homogéneas entre las empresas y territorios que lo constituyen".

Y la segunda cuestión a destacar respecto al paradigma de la gerencia pública es el uso de la estrategia selectiva en la implantación de la reforma; en vez de intentar el cambio total de la gestión estatal, se pasa a una estrategia deliberada de selección de áreas o aspectos especiales a modificar. Al respecto dice Kliskberg: "el punto de partida es la idea de que no se puede cambiar el aparato administrativo en su conjunto; si el esfuerzo reformista quiere alcanzar logros concretos, tiene que elegir puntos de estrangulamiento muy pertinentes y acotados y concentrar en ellos el esfuerzo reformista". Es muy importante tener presente este aspecto de la reforma para entender el avance del paradigma de la gerencia pública en la práctica.

Contexto en que se inserta el paradigma de la gerencia pública en Venezuela

En Venezuela comienza a penetrar sistemáticamente el modelo de la gerencia pública a mediados de los ochentas, con un papel importante del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. La

Comisión para la Reforma del Estado, COPRE, fue constituida con la finalidad expresa de elaborar un proyecto de reforma del Estado dirigido al logro de cambios "en el orden político, administrativo, jurídico, económico, social y cultural, con el propósito de abrir cauces a la construcción de un Estado moderno, democrático y eficiente en Venezuela". La COPRE incorpora el concepto de gerencia pública en sus propuestas de reforma administrativa.

A mediados de los ochentas existían fuertes presiones para que se diera una salida neoliberal a la fuerte crisis en la cual se encontraba el país: a) externas de los organismos multilaterales, vinculadas al refinanciamiento de la deuda y a la concesión de nuevos préstamos; y b) presiones internas, de diversos sectores sociales, particularmente los económicos y los intelectuales de pensamiento tecnocrático.

La situación de crisis a mediados de los ochentas, ha sido caracterizada por Armando Córdova como de "... notorio entramamiento del crecimiento, ...incapacidad del gasto público para poner en movimiento el cuerpo económico estancado, ... elevada deuda externa pública y privada, ... pérdida de confianza en las posibilidades inmediatas y futuras de nuestra economía, la cual en unión de otros factores internos y externos, incidió negativamente sobre la estabilidad del signo monetario".

A esta situación se agrega que en el contexto de avances democráticos en América Latina, la democracia ve-

nezolana da muestras de un profundo deterioro, expresado en su incapacidad para resolver los graves problemas de pobreza, corrupción, inseguridad física y en general, exclusión de gran parte de la población del disfrute de los recursos fiscales.

Por otra parte, el modelo de administración pública dominante, soportado en el crecimiento del gasto público, producto de la necesidad de promover la economía para el consumo interno y favorecer la democracia, era objeto de fuertes críticas por considerarse ineficiente. Las principales evidencias eran: los efectos negativos en la rentabilidad de gran parte de las empresas públicas, espacio más importante del aparato público; la escasa recaudación impositiva y el deterioro de los servicios públicos.

Pero además, objetivamente el modelo presentaba serios obstáculos financieros para dar respuesta a las exigencias de los distintos sectores sociales, especialmente a las demandas de bienestar social, que fueron las primeras en sufrir recortes a raíz de la crisis fiscal.

En este contexto penetran sistemáticamente los criterios y estrategias del paradigma de la gerencia pública en las propuestas de reforma realizadas desde las instancias del gobierno que de una u otra forma tenían responsabilidades de modernización administrativa. La COPRE pone énfasis en la necesidad de eficiencia del aparato estatal y de democratización, al afirmar que: "es un proyecto que implica la

redistribución del poder social con el propósito de profundizar la democracia y hacer más eficiente al Estado y a los actores sociales". Asimismo, es evidente la incorporación de la estrategia selectiva, rompiendo con las viejas propuestas de reforma global; en tal sentido la COPRE señala que su concepción ha llevado "a una estrategia de carácter selectivo centrada en aquellos 'nudos' problemáticos de la sociedad, en los cuales es posible concitar el interés de los sectores dirigentes del espíritu reformador y movilizar fuerzas sociales que apoyen la dinámica transformadora".

El modelo penetra también en los procesos de capacitación sobre la administración pública, tanto en las universidades como en las instancias responsables de la formación en el aparato público; la idea de la creación del Instituto de Alta Gerencia Pública surge en este período, en el marco de un proyecto mayor de profesionalización de la alta dirección. La capacitación contribuye a crear las condiciones subjetivas de implantación del paradigma de la gerencia pública, hasta el punto que dicha noción tiende a desplazar hoy en día al concepto administración pública.

En términos de aplicación, el paradigma de la gerencia pública avanza claramente a fines de los ochentas, cuando en diferentes países del mundo ya se habían desarrollado importantes experiencias. La crisis y las presiones se habían intensificado en el país y los distintos programas de gobierno que circularon durante el proce-

so electoral en ese momento, revelaron que cualquiera que fuese el candidato ganador, tendría lugar una reestructuración hacia la economía de mercado.

El segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez promueve desde sus inicios en 1989, la implantación de una economía de mercado con base en las tesis neoliberales, lo que significa transformaciones no sólo de la política en las distintas esferas, sino también de la administración que debe ponerlas en práctica. Como parte de los cambios en la política se realizan esfuerzos considerables en materia tributaria, para insertarla en los requerimientos de los nuevos rumbos económicos. El paradigma de la gerencia pública trasciende el discurso para instalarse en el aparato público venezolano, específicamente en el área tributaria.

Avance del paradigma de la gerencia pública en Venezuela: el caso de la administración tributaria

Desde comienzos de los noventas, junto a una reorientación de la política económica del Estado hacia una economía de mercado, se inicia un proceso de intentos de modificación de la política tributaria, con tendencia a sustituir la vieja política basada en impuestos sobre la renta, por una política de impuestos de amplia base, pagados por toda la sociedad.

Paralelamente se inició un proceso de reforma del Estado, como parte del cual se contempló la reforma administrativa, con claras tendencias a asumir las propuestas del paradigma de la gerencia pública y se iniciaron cambios en la administración tributaria. En otras palabras, simultáneamente con la reforma de la política impositiva ha tenido lugar la modernización administrativa en el campo tributario, lo cual revela que la administración es un fenómeno que está estrechamente ligado, en relación de subordinación, a la política. La aplicación del paradigma de la gerencia pública en la reforma tributaria se expresa en los siguientes cambios:

Profesionalización de la gerencia

Formalmente, el paradigma de la gerencia pública está presente en los planteamientos de la COPRE desde sus orígenes; así encontramos que paralelo a las propuestas de reforma política, además de la descentralización (considerada como tal), encontramos el proyecto de Profesionalización de la Gerencia Pública, que se inicia con una versión de acuerdo, presentada en 1986, seguida del modelo correspondiente, cuyos lineamientos se presentan en 1988. Los propósitos previstos son: "...captar, retener, premiar y desarrollar al personal que requiere acometer las funciones directivas del Estado... destinado a una administración menos burocrática y más acorde con una economía competitiva y dinámica, a cuyo ritmo debe adecuarse la

actividad del Estado y de los entes territoriales menores". La búsqueda de profesionalización de la gerencia pública conduce a la creación en 1992 de la Fundación Instituto de Alta Gerencia Pública, a la cual no se le asignaron recursos.

Pero al margen de estas acciones, en definitiva sin efecto, la profesionalización de la gerencia pública se está imponiendo paulatinamente en el país de modo callado; el mejor ejemplo lo encontramos en la administración tributaria, donde se han realizado avances importantes en la materia, al igual que en el resto de América Latina, promovidos por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, FMI, Banco Mundial, BM, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Centro Interamericano de Administradores Tributarios, CIAT y tienen como antecedentes viejas propuestas específicas para la administración tributaria, realizadas desde el aparato público venezolano.

De una dirección (el viejo concepto) y una burocracia escogidas con criterios partidistas y clientelares al igual que en gran parte del aparato estatal, se pasa a una selección meritocrática de gerentes públicos. Este proceso se inició en 1990 en el marco del "Programa de Reforma Tributaria puesto en práctica por el gobierno nacional con el respaldo de dos préstamos para ajuste estructural otorgados por el BM", lo cual evidencia que si bien los esfuerzos de reforma global tienen dificultades, a través de la estrategia selectiva hay avances callados, pero

significativos. La escogencia de los responsables de los niveles gerenciales de la administración tributaria en el país dista mucho de las prácticas tradicionales, aunque en el contexto de conflictos con el viejo modelo, lucha por mantenerse.

Simplificación de los procesos

También desde mediados de los ochentas se definen políticas para la simplificación de los procedimientos administrativos; constituye expresión de esto, el Instructivo N° 7 dictado en 1986, cuyo ámbito de aplicación sería toda la administración pública, bajo la coordinación de la COPRE. Los resultados de este proceso son los siguientes: de un total de 3720 procedimientos reportados por los organismos que participaron, se simplificaron 98, pero sólo se iniciaron acciones para su aplicación en 20. La idea es retomada con fuerza a comienzos de los noventas, con apoyo de las Naciones Unidas, en el contexto de fuertes demandas respecto a la necesidad de desregulación y de agilización de los procedimientos para llevar adelante una economía competitiva, producto de lo cual se constituye, por Decreto 1458, la Comisión Central de Simplificación de Procedimientos Administrativos e Información Ciudadana de la Administración Central; es decir, se restringe el aparato central. Los avances vinculados a este decreto son, en su mayoría, para dar respuesta a necesidades de los sectores económicos, ya que en la

administración centralizada se encuentran problemas serios que afectan la actividad económica; de hecho, uno de los objetivos declarados del proceso fue estimular dicha actividad, además de favorecer la capacidad de gestión e impulsar el cambio de cultura administrativa. Asimismo, los principios declarados que guían la simplificación administrativa son: economía, eficacia, celeridad, imparcialidad, participación del funcionario y de los ciudadanos, moralización, aplicación de las normas, presunción de buena fe, desregulación, desconcentración y modernización informática.

Paralelamente a la simplificación en la administración central, y en el contexto de experiencias similares en el resto de los países de América Latina, avanza la simplificación de procesos en el campo tributario en nuestro país, siguiendo los lineamientos propuestos por los organismos multilaterales. Constituyen expresión de este avance:

- a. La simplificación de la información a solicitar al contribuyente durante la recaudación, uno de los puntos en que más enfatizan los organismos multilaterales; el criterio fundamental es la importancia de la información para la función recaudadora, aplicando de hecho un proceso selectivo. La simplificación contrasta con los viejos proyectos de reforma, en los cuales la informática se incorporaba sin una estrecha relación con la eficiencia. La simplificación de la información

tiene una incidencia directa en la eficiencia, pero además tiene efecto en la legitimación, en tanto contribuye a crear una nueva imagen.

- b. El proceso de recaudación del impuesto sobre la renta se realiza en una sola instancia, la banca, la cual ya no sólo es receptora del pago, sino responsable de toda la función de recaudación; con esto el contribuyente reduce la declaración y pago a un solo proceso y la institución estatal limita su relación a un único actor: la banca. Esta simplificación responde a la tesis de Reingeniería que exige "mirar a través y más allá de departamentos funcionales, cruzando las fronteras organizacionales, de modo que el trabajo se realice en el sitio adecuado, dentro o fuera de la organización".

Flexibilización organizativa

La modificación organizativa con el propósito declarado de flexibilización ha formado parte de los proyectos globales de reforma de la administración pública desde comienzos de los noventa; en tal sentido la COPRE señala que "la propuesta de reforma de la administración central se orienta al diseño de una estructura orgánica más flexible, dotada de mecanismos de coordinación intersectorial más efectivos, y capaz de responder con dinamismo a las exigencias que plantea el entorno político, económico y social".

El principio de flexibilización se concreta al proponer que el Presidente de la República pueda convertir unidades administrativas en servicios autónomos, es decir, dotados de cierta discrecionalidad y con posibilidad de obtener recursos propios, lo cual le brinda mayor flexibilidad a la gestión.

Pero más allá de esta propuesta global, que no ha avanzado, en la práctica se han dado procesos que flexibilizan la administración pública. Por una parte, ha progresado la descentralización político-territorial, programada en forma global, aunque de hecho se ha dado gradualmente. Este proceso, que en el discurso se ha vendido con propósitos democráticos, se ha centrado en el traslado territorial de competencias, conservando la estructura de poder desde el punto de vista de clases y en gran medida reservando al nivel central la capacidad de formulación de políticas; pero sin lugar a dudas ha habido una desconcentración de funciones que agiliza la prestación de algunos servicios y contribuye a mejorar la eficiencia; además, tal como ha sido desarrollada, la descentralización ha incidido en el avance de la privatización, que es otro aspecto del paradigma de la gerencia pública, y ha contribuido a fragmentar la capacidad de negociación y lucha sindical.

Por otro lado, en el caso concreto de la administración de impuestos, se ha creado con características de servicio autónomo, el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria, SENIAT, responsable de la aplicación

de la política tributaria y con posibilidades de autofinanciamiento, lo cual le ha facilitado modernizar la administración de personal con criterios meritocráticos. La factibilidad de aplicar tales criterios no sólo está dada por el manejo autónomo de cierto porcentaje de los recursos captados, sino también por el deslinde de la organización respecto a la dinámica burocrático-populista de la administración central.

El SENIAT ha adoptado a lo interno una estructura organizativa con las siguientes características: a) separación tajante entre el nivel normativo y el operativo, el primero centralizado en Caracas y el segundo en las regiones, pero con mayor discrecionalidad para la ejecución, vinculada a las características particulares de cada región; como expresión de esta autonomía encontramos que la región zuliana es la única que tiene un programa propio de televisión; y b) eliminación de niveles jerárquicos intermedios, eliminación de controles innecesarios a los funcionarios y otorgamiento de mayor discrecionalidad, buscando la conformación de estructuras planas más flexibles y un mejor servicio al contribuyente.

Se han producido cambios organizativos relevantes para superar la estructura tradicional de gran rigidez, brindando una capacidad de decisión que no sólo favorece directamente la eficiencia, sino que también establece relaciones más cercanas con los contribuyentes, al reducirse los niveles burocráticos con los cuales el ciudadano debe enfrentarse cuando busca solución a sus problemas.

El avance de la meritocracia

Las propuestas de transformación de la gestión de personal en todo el aparato público se ha centrado en la profesionalización de la gerencia, antes discutida, pero en el campo tributario la modernización de la función pública constituye uno de los aspectos más evidentes de los cambios hacia un nuevo paradigma; de prácticas claramente populistas y clientelares, se pasa a la aplicación de criterios meritocráticos como principio orientador de las distintas funciones de personal.

De una selección altamente clientelar, vinculada a intereses partidistas, asistimos desde comienzos de la presente década, a instancia del Banco Mundial, a la selección en principio masiva, de profesionales que reunieran las características propuestas por dicho organismo multilateral, las cuales son: no sobrepasar los 25 años de edad, no más de dos años de egresado, poseer condiciones innatas de liderazgo, habilidad mental para superar situaciones de conflicto y actitud perseverante para el alcance de metas. La escogencia de candidatos con tales requisitos pasó en una primera ocasión para seleccionar 150 profesionales, por una convocatoria pública y tres pruebas; la primera consistió en una revisión de credenciales, la segunda en la medición de la agilidad mental a través de pruebas sicotécnicas y la tercera fue una entrevista con la presencia de un psicólogo, como estrategia de control de las dos pruebas anteriores; todo el proceso se llevó a cabo con

la participación de una empresa consultora privada. Como podemos ver, se trata de un nuevo paradigma respecto a la práctica, aunque responde a viejas propuestas que se enfrentaron sin éxito a las prácticas clientelares.

La selección de los funcionarios es una cuestión medular del proceso de transformación de la administración pública, ya que la escogencia de jóvenes con las características antes mencionadas facilita el desarrollo de una nueva cultura burocrática. El proceso de selección en los términos descritos no ha sido la constante, en razón de que siempre quedan posibilidades para el ingreso de profesionales por su acceso a la estructura de poder, pero con cierto respeto en cuanto a las características que deben favorecer a la nueva cultura burocrática. Es de hacer notar que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ha insistido en la necesidad de combatir la interferencia política en la selección de personal y en la necesidad de contar con un sistema basado en el mérito, cuestión que se plantea en términos de imposición al momento de definir condiciones de préstamos. El proceso de selección de personal para el SENIAT se realiza actualmente en todo el país con participación de una universidad privada, lo que se supone debe garantizar la aplicación de principios meritocráticos y de hecho incorpora nuevas formas de relación de la administración tributaria con la sociedad.

En cuanto a la remuneración, cuya dinámica en la mayor parte de la administración pública se inserta en el

viejo modelo caracterizado por sueldos que a juicio de muchos autores propician la ineficiencia y la corrupción, se están dando cambios profundos en el campo tributario, lo cual ha encontrado sus posibilidades en la autonomía financiera otorgada al SENIAT.

Las nuevas condiciones en materia de remuneración se establecieron en el Estatuto Reglamentario del Sistema Profesional del SENIAT, en el cual, además de sueldos y bonos vacacionales y de fin de año, se estipula prima por jerarquía y responsabilidad, así como retribución por productividad para los funcionarios amparados por la carrera tributaria. El salario según rendimiento está relacionado directamente con el proceso de evaluación del desempeño, el cual es realizado semestralmente por el supervisor inmediato.

Las remuneraciones de los funcionarios del SENIAT distan mucho de las del resto de la administración pública, no sólo por la existencia de incentivos económicos a la productividad, sino porque la escala de salarios es totalmente diferente y tiende a ser competitiva con el sector privado. En entrevista al Dr. Luis Hómez, Gerente de la Región Zulia del SENIAT, expresó lo siguiente sobre las remuneraciones: "... yo creo que los sueldos del SENIAT desde el principio han sido superiores a los de la administración pública, por la importancia del trabajo que realiza el SENIAT y porque tú no puedes mantener un funcionario honesto si no le das buenas remuneraciones; de manera que los sueldos están

por encima de los del resto de la administración pública y se trata que sean iguales o mejores que los del mercado en el sector privado. Nuestro funcionario está ganando un sueldo que es competitivo con el del sector privado; se busca dar estímulo al funcionario, para que permanezca en el servicio".

La capacitación es otro componente de la gestión de personal que está siendo objeto de cambios; se pasa de la casi ausencia de formación a ser una función de importancia; de ser fundamentalmente una iniciativa del funcionario, ligada a las posibilidades que le brindan sus relaciones con la estructura de poder, a ser una función medular en los espacios donde se profundiza la transformación administrativa.

La capacitación está avanzando en la reforma tributaria por varias vías. En primer lugar, a través de programas de formación desarrollados por la propia institución, con participación activa de los organismos multilaterales de asistencia técnica y financiera. Según el Banco Mundial, BM, como paso previo al proceso de cambio, es necesario capacitar al personal en el manejo de "las técnicas modernas que sobre el desarrollo empresarial y personal ha aplicado con éxito el sector privado". En esta línea tiene lugar el proceso de formación que lleva a cabo directamente el SENIAT. Se insertan en esta estrategia los Programas de Capacitación Dirigida (CADIR I y CADIR II) realizados con asistencia técnica del BM. Vinculado a esta política a través del convenio BID-Centro Interamerica-

no de Administración Tributaria, CIAT, está en proceso el fortalecimiento de la Escuela Nacional de Hacienda y Administración Pública, instancia que históricamente ha tenido bajo su responsabilidad la formación del personal tributario. Se busca ponerla a tono con el proceso de modernización que se está llevando a cabo en el sistema impositivo venezolano.

En segundo lugar, la preparación es un elemento a evaluar para efectos de remuneración y ascensos, por lo cual otra vía de capacitación es la iniciativa personal de los funcionarios en la realización del IV nivel de educación, cuestión que se ve favorecida por la proliferación de posgrados en materia tributaria en el país.

Nuevas relaciones del aparato tributario con los contribuyentes

La administración pública, ha dicho Omar Guerrero, es la instancia donde el Estado se relaciona con la sociedad y ello toma expresión a través de su modo de organización interna y de su forma de conducción de la burocracia; pero hay procesos dirigidos directamente a afectar las relaciones con los usuarios del servicio que presta la institución pública. Estos vínculos están cambiando notablemente bajo los criterios que propone el paradigma de la gerencia pública.

En primer lugar, hay que destacar la privatización de algunos procesos administrativos, a través de la contra-

tación con empresas privadas; esto ha venido avanzando paulatinamente en casi todas las instituciones públicas de modo silencioso; de allí que hoy en día en el aparato estatal, sobre todo en sus empresas, encontramos empleados del sector privado laborando en actividades como recaudación, atención al público, secretaría, etc., lo cual está vinculado con los objetivos de reducción del tamaño de la burocracia estatal. De acuerdo al discurso, esto obedece a la búsqueda de eficiencia; sin embargo, teniendo en consideración que los costos al contratar son generalmente más elevados, la razón esencial parece dirigirse a fortalecer la participación privada, eje fundamental de la orientación neoliberal.

En el campo tributario ya hemos hecho referencia a la privatización del proceso de selección de personal; pero además, está presente en el centro de la administración tributaria, en tanto la recaudación, que es una de las funciones sustantivas, está en manos de la banca privada, cuya participación fue inicialmente sólo en la recepción del pago, pero actualmente es receptora de la autoliquidación. Se parte del supuesto de que la banca tiene mejores condiciones administrativas para llevar a cabo esta actividad, aunque la crisis financiera a comienzos de los noventa reveló serios niveles de corrupción en esas instituciones y a pesar de que las primeras experiencias de participación de la banca evidenciaron dificultades. La implantación de un sistema de control al proceso de recaudación privatizado intenta atacar estos

problemas y así conservar la mediación bancaria, que además de fortalecer las tendencias neoliberales, brinda mejores condiciones de legitimación por la creencia generalizada en cuanto a la eficiencia del sector privado, aún cuando en Venezuela la experiencia de la crisis financiera fue lo suficientemente traumática como para suponer que ha sido olvidada.

En segundo lugar, encontramos el uso del *marketing*, como expresión de nuevas relaciones diferentes con la sociedad, buscando aceptación de la nueva política y administración de las instituciones del Estado. Pasamos de un proceso de publicidad institucional escaso que tuvo como centro de atención logros vinculados a procesos electorales, a otro centrado en la búsqueda de aceptación de una política y administración en proceso de cambio; esto es evidente en muchas instituciones públicas hoy en día, debido al uso frecuente de la televisión.

En la administración tributaria se han utilizado como estrategias de *marketing*, básicamente la política de contacto directo, la publicidad y la comunicación institucional. La primera tiene lugar a través de la Unidad de Asistencia al Contribuyente y la segunda, a través de publicidad en prensa, radio y televisión. En algunas regiones como Zulia, el SENIAT tiene su propio programa de televisión. La información institucional se da bajo la modalidad de noticias, programas de opinión y celebración de congresos o foros en diversos ámbitos, destacando lo que se está realizando. Es una estrategia

que se produce en estrecha colaboración con las cámaras y federaciones empresariales. En un principio aplicaron técnicas de *marketing* sin la investigación previa que la materia recomienda, pero en el Plan Estratégico del SENIAT para 1996-1997, se previó realizar una investigación para conocer el universo, perfil y opinión del contribuyente.

El mensaje publicitario destaca: la importancia de los ingresos tributarios para el desarrollo social, el carácter equitativo y justo del sistema tributario, la modernidad, eficiencia, honestidad y transparencia de la institución, sin abstenerse de mostrar falsos logros, todo lo cual revela propósitos de legitimación. El mensaje exhorta además al cumplimiento de los deberes fiscales, llegando a la incorporación de concursos, como por ejemplo "la factura premiada" buscando que los consumidores finales exigieran facturas que garantizaran el cobro del impuesto general a las ventas o apelando a creencias religiosas al igualar la evasión fiscal al pecado. El mensaje institucional intenta demostrar transparencia y legalidad en la gestión, y constituye de algún modo un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad, aspectos que también contempla el paradigma de la gerencia pública.

En tercer lugar, otro elemento que también revela que se están dando relaciones diferentes con los contribuyentes, lo encontramos en la negociación, como vía para implantar el nuevo modelo administrativo. Su uso no es nada nuevo, en general de una u otra

manera ha formado parte del proceso de formulación de políticas; la novedad está en que hoy se avanza por la vía de la negociación en la puesta en práctica de políticas, superando la concepción de la administración mecánicamente subordinada a aquellas. Además se profundiza en la negociación como estrategia para la formulación de políticas, especialmente las que afectan a los sectores dominantes. En el caso de la administración tributaria hay que destacar que el uso del Número de Identificación Tributaria, NIT, ha avanzado considerablemente por esta vía, sin haber sido legalmente establecido; el diferimiento en la exigencia del uso de las cajas registradoras fiscales por algunas empresas, es otra evidencia de la negociación.

En cuarto lugar, la participación ciudadana constituye otra estrategia de vinculación con la sociedad, que algunos autores le asignan al paradigma de la gerencia pública; la encontramos a nivel de discurso en los documentos de la COPRE, cuya propuesta de reforma de la administración central plantea la incorporación de la modalidad de audiencia pública no vinculante, lo que sin negar que en algún momento podría promover algunas decisiones a favor de los ciudadanos, es en el fondo una estrategia de legitimación de las políticas dominantes. La propuesta de la COPRE reza lo siguiente: es deber de la Administración Central promover la participación de la sociedad civil organizada en la gestión pública. Para ello deberá establecer marcos y programas que den posibili-

dades a la participación ciudadana y solicitarla permanentemente. Las organizaciones sociales podrán ejercer una participación consultiva en las fases de formulación y evaluación de las políticas públicas, que se exprese a través de opiniones o manifestaciones de conocimiento no vinculantes para el órgano decisorio de la Administración Central.

Se trata, como afirma Fadda de la participación cooptativa, en la cual la toma de decisiones y su implementación se da sobre la base de objetivos preconcebidos por las autoridades, sin que exista ningún compromiso de considerar la opinión de los consultados.

Los foros y conferencias organizados por el SENIAT, son como dijimos anteriormente, una forma de dar publicidad al proceso de modernización, pero son además, sin lugar a dudas, una alternativa que tienen los ciudadanos, aisladamente, sin organización, para expresar su opinión sobre dicho proceso. El procedimiento formalmente abierto y la frecuencia con que se desarrollan estos eventos así lo revelan; pero se trata de una manera de legitimar proyectos realizados o en curso, en los cuales los contribuyentes (constituidos hoy por toda la población debido a la aplicación de los impuestos a las ventas) no tiene la menor posibilidad de incidir en la política tributaria. La dificultad no sólo está dada porque la participación en las conferencias y foros no es vinculante, sino porque existe, sobre el proyecto de modernización de la administración tributaria, una imagen de tecnicismo y neutrali-

dad en torno a la eficiencia, avalada por los medios de comunicación, que moldea ideológicamente hasta a intelectuales progresistas, limitando profundamente la oposición, lo cual es reforzado con el carácter individual de la participación; quizás foros dirigidos a determinadas organizaciones, pudieran romper o al menos lesionar, la hegemonía del discurso apologista de la modernización de la administración tributaria; en todo caso es un proceso que tendría que ser impulsado por las propias organizaciones sociales.

Finalmente, es necesario señalar que el avance del paradigma de la gerencia pública en el aparato estatal venezolano, ha pasado por un proceso de modernización de los sistemas de información, condición necesaria, aunque no suficiente; igualmente ha implicado el uso de la estrategia selectiva, expresada en el avance en espacios y procesos clave de la administración pública, para la transformación de la nueva política económica.

La modernización del sistema de información tributario ha progresado sustancialmente, paralelo a la implantación del paradigma de la gerencia pública. Se ha pasado de sistemas casi manuales y con requerimientos de información abundante, a sofisticados sistemas automatizados, conectados en línea con la banca y con selectividad de la información.

La estrategia selectiva también ha sido clave a lo interno de la administración tributaria, pasando de un pretendido sistema de control de la totalidad

de los contribuyentes, a otro de selección de los grandes contribuyentes, con el proyecto de controlar a mediano plazo la totalidad.

Conclusiones

Asistimos en nuestro país a la implantación por la vía selectiva, del paradigma de la gerencia pública de modo claro desde inicios de los noventa, paralelo a la promoción por parte del Estado de una economía neoliberal. En consecuencia, el modelo avanza de acuerdo a las necesidades de la economía de mercado. Las posibilidades de reforma, que en proyectos anteriores fueron escasas, se crean con la participación activa de los organismos multilaterales (FMI, BID, BM y CIAT en el caso tributario); esta intervención se da por la vía de financiamiento a la reforma y asistencia técnica, condicionando el refinanciamiento de la deuda y la concesión de préstamos, entre otras cuestiones, al progreso de la modernización administrativa, lo cual revela las dificultades para avanzar en una estrategia alternativa de reforma, ligada a las necesidades de las mayorías sociales.

El modelo de administración pública que se impone tiene centrada la atención en la eficiencia, con una connotación técnica neutral que oculta su papel en la ejecución de una política altamente injusta. En el caso tributario, la aplicación de los criterios de la gerencia pública ha estado ligada a la

puesta en práctica de una nueva política, apoyada en los impuestos de amplia base que afectan a toda la población, para poder sustituir la reducción de impuestos sobre la renta y aranceles, a fin de favorecer la economía de mercado; de modo que no es cualquier eficiencia la que se impone con la modernización de la administración tributaria.

Se observa que, al margen de las propuestas para la democratización y la justicia social, el modelo de gerencia pública que avanza en el aparato público venezolano, se centra en la aplicación de técnicas y estrategias de eficiencia, a las cuales se subordina la legitimación; a la vez, la eficiencia misma constituye una forma de legitimación, por la concepción neutral que de ella se tiene.

Cumple un rol importante en este proceso, la implantación de una nueva cultura burocrática, tanto a lo interno del aparato estatal como en la propia sociedad, cultura que centra la atención en la eficiencia contribuyendo a la despolitización de la burocracia y la sociedad. La capacitación para el cambio, la publicidad y la información institucional favorecida por los medios de comunicación, contribuyen a la formación de esa nueva cultura, en la cual se realizan grandes inversiones que hasta ahora pasan inadvertidas. En otras palabras, la ideología de la gerencia en general y de la gerencia pública en particular, es una condición subjetiva que favorece el avance del modelo.

Estamos en definitiva en un proceso de profundización de la influencia de la administración privada en el aparato público, problema al cual la ciencia política no está dando respuesta.

En este escenario, la democratización y la justicia social quedan subordinadas a la eficiencia, la cual aparentemente está mostrando los resultados esperados. La pregunta que es necesario hacerse es: ¿hasta dónde podrá llegar la estrategia selectiva como medio para la reforma integral, sin que afloren los conflictos sociales producto del carácter antidemocrático e injusto del paradigma de la gerencia pública?

Bibliografía citada

Abrucio, Fernando Luis. (1997) O impacto do modelo gerencial na administração pública: un breve estudio a experiencia internacional recente. En Anales 3 del I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Caracas.

Banco Mundial. (1990) Proyecto para la modernización de la administración tributaria y de fiscalización y cobro de impuestos. Informe de la Misión (mimeo). Caracas, diciembre.

Cabrero Mendoza, Enrique. (1995) Del Administrador al Gerente Público. INAP, México.

Castells, Manuel. (1998) ¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Sociedade e Reforma do Estado, Sao Paulo, marzo, 1998.

CLAD. (1993) Experiencias innovadoras en organización y gestión del Estado. Proceso de Simplificación Administrativa en Venezuela, Caracas.

CLAD. (1994) Experiencias innovadoras en organización y gestión del Estado. Proceso Global de Reforma del Estado en Venezuela, Caracas.

COPRE. (1998) La reforma del Estado, Editorial Arte, Caracas.

Córdova, Armando. (1984) La crisis actual, orígenes y perspectivas. Documento del Vicerrectorado Académico de la Universidad del Zulia, Maracaibo.

Crozier, Michel. (1997) La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública. *Revista Reforma y Democracia* Nº 7, Caracas.

Cunill, Nuria. (1991) Participación ciudadana. CLAD, Caracas.

Chumbita, Hugo. (1997) Innovaciones en la gestión pública. Acerca de algunos modelos. Experiencias e interrogantes en Argentina. En Anales 3 del I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma

- del Estado y de la Administración Pública, Caracas.
- Dilla Alfonso, Haroldo; González Núñez, Gerardo y Vicentelli, Ana Teresa. (1994) Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos. Editorial Tropykos, Caracas.
- Fadda Cori, Giulietta. (1990) La participación como encuentro: discurso político y praxis urbana. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana y Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Feil, Helena y Adrianza, Marianela. (1992) Componente Profesionalización de la Gerencia Pública. Informe Final. Proyecto COPRE-PNUD. En COPRE, 1994, Reforma de las Instituciones de Gobierno, Caracas.
- Fudge, Colin. (1995) Una revisión de la flexibilidad. Examen de algunos aspectos. En OCDE, Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública. INAP, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- García, José Guillermo y Montilva, Maira. (1997) Modernización de la administración tributaria en Venezuela, Tesis de grado para optar al título de sociólogos, asesorada por Haydée Ochoa H. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, Maracaibo.
- Guerrero, Omar. (1979) La administración pública del Estado capitalista. Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Hammer, Michael y Champy, James. (1996) Reingeniería. Editorial Norma, Bogotá.
- Holloway, John. (1982) Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública. INAP, México.
- Kliksberg, Bernardo. (1989) Gerencia pública en tiempos de incertidumbre. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Laufer, Romain y Burlaud, Lain. (1989) Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Medellín Torres, Pedro. (1996) La gerencia pública en la perspectiva del cambio estructural. *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 1, Nº 2, Maracaibo.
- Metcalf, Les y Richards, Sue. (1989) La modernización de la gestión pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Ochoa Henríquez, Haydée. (1995) Tecocracia y empresas públicas en Venezuela (1948-1991). Editorial de la Universidad del Zulia, Maracaibo.
- (1997) La reforma de la administración pública en Venezuela - Proyectos y realidades. *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, Nº 1, México.

- Ochoa Henríquez, Haydée; García, José Guillermo y Montilva, Maira. (1997) Modernización tributaria y reestructuración económica en América Latina. Ponencia presentada en el XXI Congreso de ALAS. Sao Paulo.
- Ochoa Henríquez, Haydée; Montilva, Maira y García, José Guillermo. (1998) Marketing en el sector público venezolano - el caso de la administración tributaria. *Revista Ciencias de Gobierno*, Nº 3, Maracaibo.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 1995) Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública, INAP, Madrid.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. (1994) La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Paidós, Madrid.
- Oxer, Rosemary. (1995) La gestión de los excedentes de personal en el Senior Executive Service de la Federación Australiana. En: Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública. INAP, Madrid.
- Quintín, Antonio et. al. (1992) Estudio y propuesta de reforma estructural y funcional de la administración central. En: Reforma de las Instituciones de Gobierno, COPRE, 1994. Caracas.
- Therborn, Göran. (1979) ¿Cómo domina la clase dominante? Siglo XXI Editores. Madrid Δ

Estimación tributaria y planificación presupuestaria y financiera en la República Federal de Alemania*

Dieter Schoof**

PRESENTA SUCINTAMENTE EL PROCEDIMIENTO DE LA ESTIMACION TRIBUTARIA Y PLANIFICACION PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA INCLUYENDO LAS INSTANCIAS INVOLUCRADAS Y SU DINAMICA.

Las relaciones entre los entes públicos de carácter territorial

Entes públicos de carácter territorial: La Federación, los estados federados y los municipios.

Principio de la estructura federal de la República Federal de Alemania: Igualdad de derechos entre la Federación y los estados federa-

dos, que representan también a los municipios.

Principio: El ejercicio de competencias públicas y el cumplimiento de funciones públicas son asunto de los estados federados (municipios, inclusive), en la medida que la Ley Fundamental, LF, no estipule expresamente algo diferente. La importancia de los estados federados y municipios se debe reflejar igualmente en su dotación financiera.

* Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Pronóstico Tributario", realizado en Panamá del 1º al 8 de junio de 1999 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública,

ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.
** Funcionario del Ministerio Federal de Hacienda de la República Federal de Alemania.

ESTRUCTURA POLITICO-TERRITORIAL Y DIFERENCIACION DE IMPUESTOS

Nivel político territorial	Impuestos asignados	Impuestos compartidos
Federación	Puramente impuestos federales (por ejemplo, impuesto a los combustibles, al tabaco).	
Estados federados	Puramente impuestos regionales (por ejemplo, impuesto sobre vehículos, a la cerveza).	Participación en los impuestos comunes (por ejemplo, impuesto a los sueldos y a la renta, de sociedades, a la cifra de negocios).
Municipios	Puramente impuestos municipales (por ej., impto. a los bienes raíces).	

Los ingresos tributarios como elemento de planificación fiscal

El presupuesto

La planificación presupuestaria y financiera: Implementar objetivos de la política económica, financiera y social, estructurando los gastos de conformidad con los recursos financieros disponibles.

El presupuesto: En el Estado de derecho moderno, las acciones del Estado tienen que ser verificables y controlables para el parlamento, la justicia y la opinión pública. De ello se deduce

el vínculo jurídico del presupuesto a través de su aprobación como ley. No se deben exceder los cálculos de gastos. El presupuesto está referido a un ejercicio fiscal anual.

Artículo 109LF: Se deben estipular principios de derecho y de gestión presupuestarios comunes para la Federación y los estados federados. Las reglamentaciones se encuentran en la Ley sobre los Principios Presupuestarios de 1969 y la Ley Orgánica del Presupuesto Federal de 1969 (también es válida para los estados federados). Con estas reglamentaciones se asegura la comparabilidad entre los presupuestos de la Federación, los estados federados y los municipios.

Principios presupuestarios importantes

- *Universalidad:* contiene todos los gastos e ingresos.
- *Unidad:* todos los gastos e ingresos se consignan en un solo presupuesto.
- *Claridad:* en la estructura de gastos e ingresos y uniformidad.
- *Exactitud:* estimación por el monto probable.
- *Publicidad:* información periódica y clara a la opinión pública.

Consecuencias para la estimación de ingresos tributarios del presupuesto

- Un cálculo de entradas propio por cada tipo de impuesto y/o por cada parte de un impuesto.
- Ingresos de caja esperados para el respectivo año presupuestario.
- La clasificación de los diferentes impuestos se efectúa de manera uniforme en la Federación y los estados federados.
- La consistencia de los diferentes cálculos de entradas se logra mediante la estimación a partir de los datos macroeconómicos básicos.
- Los cálculos del presupuesto se deben dar a conocer.

La planificación financiera a mediano plazo

La disposición constitucional está consignada en el Artículo 109 LF. Los principios comunes para la Federación, los estados federados y los municipios, en la Ley sobre Principios Presupuestarios de 1969 y en la Ley de Fomento a la Estabilidad y el Crecimiento de la Economía de 1967.

Objeto: Volumen y composición de los gastos probables y sus posibilidades de cobertura en sus interrelaciones con el desarrollo macroeconómico.

Diferencias con respecto al presupuesto

- Período de cinco años, contado a partir del año presupuestario en curso.
- Programa de gobierno de carácter normativo.
- Los cálculos de gastos e ingresos no poseen la misma obligatoriedad jurídica y ejecutiva que en el presupuesto.
- La estructura se orienta, en primer término, según criterios funcionales y económicos.

Base: Tal como en el caso del presupuesto, se requiere una proyección de objetivos macroeconómicos por razones de consistencia y comparabilidad.

Praxis: Elaborar un plan financiero significa quitar el primer año del último plan financiero y agregar un nuevo año final. De este modo, la planificación para un año determinado se puede interpretar como un proceso reiterativo que se desarrolla paulatinamente a partir de la planificación financiera, primero, como año final del plan financiero, por último, como presupuesto.

La concertación de la planificación presupuestaria y financiera entre los entes públicos de carácter territorial

El Consejo de Planificación Financiera

Por una parte: No existe ningún requerimiento legal en Alemania en orden a reunir la planificación presupuestaria y financiera de la Federación, estados federados y municipios en un solo presupuesto y plan financiero de carácter nacional. Ello se deriva del principio federal de igualdad de derechos entre la Federación y los estados federados.

Por otra parte: Conforme a la Ley de Estabilidad y Crecimiento Económico, la Federación, los estados federados y los municipios están obligados a considerar exigencias macroeconómicas dentro de su planificación presupuestaria y financiera.

Solución: Concertación de un comportamiento armonizado en la pla-

nificación de ingresos y gastos dentro del Consejo de Planificación Financiera (§18 HGrG - Ley sobre Principios Presupuestarios).

Miembros: Ministerio Federal de Hacienda, Ministerio Federal de Economía, los ministerios de hacienda de los estados federados, cuatro representantes de los municipios, Banco Federal.

Resultado: Ninguna facultad decisoria, sino recomendaciones para la coordinación de la planificación financiera. Informe público conjunto sobre una limitación de la tasa de incremento de los gastos públicos.

Requisitos para las recomendaciones del Consejo de Planificación Financiera

- *Supuestos económicos uniformes:* La proyección macroeconómica para el período a corto y mediano plazo en forma de datos macroeconómicos básicos sobre el empleo y distribución del producto interno bruto nominal.
- *Supuestos financieros uniformes* para el presupuesto global del sector público y los presupuestos de los entes territoriales con:
 - Gastos totales
 - Gastos de personal
 - Gastos materiales corrientes
 - Inversiones reales
 - Pagos a administraciones
 - Gastos varios

- Ingresos totales
 - Ingresos tributarios
 - Ingresos varios
- Saldo por financiar

Base: Proyecciones macroeconómicas a corto y mediano plazo del gobierno federal.

Secuencia: Una estimación para el período de mediano plazo se efectúa en mayo, para el período de corto plazo, en noviembre.

**Grupo de trabajo
“estimaciones tributarias”**

Ingresos tributarios: variables económicas, las cuales, si bien el Estado fija parámetros y condiciones iniciales, son finalmente determinadas en gran medida por el comportamiento de los ciudadanos y empresas.

Estimación de los ingresos tributarios: Típico problema de diagnóstico y pronósticos económicos.

Solución: Reunir toda la capacidad técnica existente en esta área en un Grupo de trabajo “Estimaciones tributarias”.

Miembros: Ministerio Federal de Hacienda (lo dirige), ministerios de hacienda de los estados federados, representantes municipales, 6 grandes institutos de estudios económicos, Consejo de Expertos, Banco Federal, Instituto Federal de Estadística.

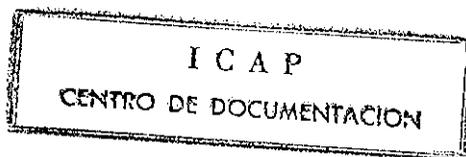
Utilización de los resultados

- Consejo de Planificación Presupuestaria y Financiera de la Federación, estados federados y municipios.
- Consejo de Planificación Financiera.
- Parlamentos.
- Opinión pública interesada.

Introducción a la estimación tributaria

Delimitación y definición

Estado: Todas las instituciones cuyos gastos constan básicamente de servicios específicos para la colectividad y cuyos ingresos proceden en su mayor parte de tributos obligatorios.



CRONOGRAMA DE LAS PREVISIONES Y LA PLANIFICACION

Mes	Pronósticos macroeconómicos	Pronósticos tributarios	Coordinación de gastos	Planificac. presupuestaria y financiera
Noviembre	Dictamen anual del Consejo de Expertos			
Diciembre				
Enero	Informe Económico Anual del Gobierno Federal			Propuestas de los ministerios para el presupuesto del año siguiente
Febrero				
Marzo				
Abril	Diagnóstico conjunto de los institutos. Proyección a mediano plazo del Gobierno Federal			
Mayo		Estimación tributaria a mediano plazo	Consejo de Planificación Financiera	
Junio				
Julio				Acuerdo del Gabinete, Proyecto de Presupuesto y Plan Financiero
Agosto				
Setiembre				1a. Discusión - Parlamento Federal
Octubre	Diagnóstico conjunto de los institutos. Proyección del Gobierno Federal			1er. Trámite - Consejo Federal
Noviembre		Estimación tributaria a corto plazo	Consejo de Planificación Financiera	2a. y 3a. Discusión - Parlamento Federal
Diciembre				2o. Trámite - Consejo Federal

EL SECTOR ESTATAL COMPRENDE:

Instancias	Gastos	Ingresos
Entes públicos de carácter territorial ° Gobierno Federal ° Estados federados ° Municipios	Salarios y sueldos Transferencias Inversión pública	Recaudación fiscal Subsidios Derechos Contribuciones Créditos
Seguros sociales ° Seguros de pensiones ° Seguros médicos obligatorios ° Seguro obligatorio de accidentes ° Seguro de desempleo	Transferencias	Cotizaciones sociales Subsidios

Recaudación fiscal: Tributos obligatorios carentes de contrapartidas directas. La principal fuente de ingresos son los entes públicos de carácter territorial.

Recaudación fiscal y macroeconómica: El Estado como sub-modelo de la macroeconomía. La recaudación fiscal como sub-modelo del Estado. Correlación entre recaudación fiscal y Producto Interno Bruto Nominal.

Variable T a explicar: Recaudación en caja de un impuesto concreto

Variable explicativa Y: Base impositiva o variable indicadora

Correlación funcional: Estructuración de la fiscalización (tarifa tributaria, importes exentos, técnica tributaria)

Elemento fundamental: el enfoque macroeconómico. La idea de una adición de casos particulares no está a la altura del problema.

Modelo económico de la estimación tributaria

Modelo económico formal:

$$T = T(Y) \quad T_Y > 0$$

Problemas prácticos:

- Datos para la variable a explicar.
- Datos para la variable explicativa.

- Métodos para la simulación de la correlación funcional

Problemas estadísticos

Problemáticas relacionadas con los datos

Recaudación fiscal

- Recaudación fiscal del Gobierno Federal y de los estados federados (más del 90% de la recaudación fiscal global: los saldos mensuales en caja quedan listos alrededor del día 10 del mes siguiente. Centralización por el Ministerio Federal de Finanzas.
- Recaudación fiscal de los municipios: Saldos mensuales trimestrales con un retardo de 3 a 6 meses. Centralización por la Oficina Federal de Estadística.

Bases impositivas

- *Estadísticas a través de la cooperación entre la Oficina Federal de Estadística y la Administración Federal Financiera:* datos mensuales detallados sobre importaciones (sujetas a o exoneradas de aranceles), sobre cantidades y sobre el consumo gravable en el sector de los impuestos mayores al consumo (por ejemplo hidrocarburos, tabaco).

- *Estadísticas a través de la cooperación entre la Oficina Federal de Estadística y las administraciones financieras de los estados federados:* amplias estadísticas estructurales sobre los impuestos mayores más importantes. Evaluación a intervalos de uno o tres años. Publicación a largos intervalos.

- *Contabilidad nacional:* Cálculos detallados anuales y semestrales, en ciertos casos semestrales. Fuente relevante de variables indicadoras.

- *Estadísticas de negocios para la administración financiera:* Monitoreo de las operaciones en la oficina tributaria (por ejemplo estado de la tributación, atraso fiscal).

Problemáticas relacionadas con la aplicación de métodos estadísticos

Influencia de las enmiendas al derecho fiscal

La apretada secuencia de numerosas enmiendas al derecho fiscal con efectos cuantitativos en parte considerables, con un impedimento para establecer largas series temporales de legislación tributaria constante, a los efectos de la recaudación fiscal. Tal cosa restringe fuertemente la aplicación de métodos estadístico-económicos, porque el soporte que ofrecen los datos no responde a las exigencias teóricas.

La base impositiva y las estructuras del retardo

Cuanto más corta y estable es la correlación temporal entre las bases impositivas y/o las variables indicadores y la recaudación fiscal en caja, mejor serán los resultados de la estimación (ejemplos: impuesto sobre el salario, el valor agregado y el consumo).

Cuanto más larga e inestable es la correlación temporal, peor serán los resultados estimativos (impuestos sobre la renta, la renta de sociedades e industriales).

Comportamiento del contribuyente

Cambios en los hábitos de consumo. Cambios de comportamiento en el trabajo y el tiempo libre. Reacciones ante las enmiendas a la legislación fiscal.

Comportamiento de la administración fiscal

Rol del progreso tecnológico (automatización). Eficiencia de la administración.

Sinopsis de la metodología

Tipo función: Explicación de la recaudación fiscal a partir de la base impositiva o de las variables indicadoras (tipo indirecto). El problema del

pronóstico se traslada básicamente al pronóstico de la variable explicativa.

- *Tipo función no lineal:* tarifa progresiva.
- *Tipo función lineal:* tarifa proporcional, impuestos cuantitativos.

Tipo serie temporal: Explicación de la recaudación fiscal a partir de valores propios registrados en el pasado (tipo directo).

Modelo serie temporal: por ejemplo procedimiento de eliminación de la estacionalidad, métodos *Box-Jenkins*.

Heurística: Aplicación basada en la experiencia y el tacto del profesional que ejecuta los pronósticos. Es legítima cuando no hay a mano un procedimiento mejor.

Problema crucial del especialista en pronósticos en el campo de las ciencias económicas y sociales

La naturaleza estocástica de los procesos. Los resultados reales son casuales. En consecuencia, los ensayos de estimación tributaria son siempre magnitudes probables dentro de un margen de fluctuación más o menos extenso.

Consistencia de la estimación tributaria

La supresión mutua de estimaciones erróneas tanto positivas como ne-

gativas de los diferentes impuestos reduce por regla general los errores en los siguientes grupos tributarios:

- Recaudación fiscal en general.
- Recaudación fiscal del Gobierno Federal.
- Recaudación fiscal de los estados federados.
- Recaudación fiscal de los municipios.

El requisito indispensable es la consistencia de la estimación tributaria en los diferentes impuestos y en rela-

ción con los valores macroeconómicos de referencia. Otro elemento imprescindible es la distribución de riesgos a partir de la experiencia.

Sobre la magnitud de los errores de estimación

Punto de referencia para las estimaciones tributarias: otoño t-1

Intervalo entre pronósticos: 15 meses Δ

**ESTIMACIONES DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO, PNB,
Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, PIB,
ESTIMACIONES TRIBUTARIAS Y VALORES REALES**

**Referidos al territorio de la R.F.A. hasta el 2 de octubre de 1990
(antes de la reunificación alemana)**

Año	PNB nominal en 1000 mill. DM		Recaudación fiscal en 1000 mill. DM		Desviaciones relativas en %	
	Estimación	Real	Estimación	Real	PNB nominal	Recaudación fiscal
1980	1.493.9	1.477.4	367.80	364.99	-1.1	-0.8
1981	1.557.0	1.539.6	376.01	370.32	-1.1	-1.5
1982	1.629.3	1.590.3	379.10	378.70	-2.4	-0.1
1983	1.658.0	1.675.7	391.17	396.57	+1.1	+1.4
1984	1.752.7	1.763.3	417.12	414.74	+0.6	-0.6
1985	1.826.0	1.864.5	436.60	437.20	+0.5	+0.1
1986	1.932.2	1.936.1	457.30	425.44	+0.2	-1.1
1987	2.066.0	2.003.0	478.30	468.66	-0.3	-2.0
1988	1.096.0	2.108.0	480.60	488.10	+0.6	+1.6
1989	1.227.0	2.249.1	525.30	535.53	+1.0	+1.9
1990	2.388.0	2.439.1	536.70	549.67	+2.1	+2.4

**Referidos al territorio de la R.F.A. a partir del 3 de octubre de 1989
(a partir de la reunificación alemana)**

1991	—	2.826.6	649.60	661.92	+0.9	+1.9
1992	3.010.0	3.021.8	721.10	731.61	+1.5	+1.5
1993	3.193.3	3.159.1	763.10	749.12	-1.8	-1.8
1994	3.246.0	3.320.3	773.70	786.16	+1.6	+1.6
1995	3.490.0	3.457.4	849.45	814.28	-0.9	-4.1
1996	3.626.9	3.541.5	828.05	800.03	-2.4	-3.4
1997	3.678.3	3.624.0	831.09	797.15	-1.5	-4.1
1998	3.764.5	3.758.1	828.13	833.01	-0.2	+0.6

El ordenamiento de los ingresos públicos en Centroamérica

Rethelny Figueroa de Jain*

EN ESTA SECCION SE PRESENTAN ALGUNAS DE LAS MEDIDAS IMPULSADAS POR LOS GOBIERNOS DE CENTROAMERICA Y PANAMA EN MATERIA TRIBUTARIA, ASI COMO SUS EFECTOS EN EL NIVEL DE INGRESOS, LAS REFORMAS PROPUESTAS PARA INCREMENTAR LA RECAUDACION Y DISMINUIR LA EVASION Y LOS AJUSTES DE MODERNIZACION ORGANIZACIONAL Y DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL ISTMO.

Introducción

El ordenamiento de las finanzas públicas en Centroamérica, ha conllevado una revisión de los ingresos públicos, con el propósito de incrementar el nivel de los mismos, que permita solventar el gasto público orientado a satisfacer las necesidades de la sociedad centroamericana. Para tales fines, se han adoptado una serie de políticas, medidas y reformas, con diferentes grados de alcance, entre las cuales se presentan las siguientes:

- Incremento del nivel de ingresos por medio de los esfuerzos realiza-

dos en materia de reformas impositivas, lo cual ha incluido los siguientes aspectos:

- *Reformas a los regímenes tributarios y arancelarios:* Se han impulsado y aprobado leyes que permiten la simplificación de la estructura de los ingresos tributarios, ampliación de las bases y disminución de la complejidad en la administración de estos tributos. Énfasis en los impuestos indirectos y apoyo creciente en el Impuesto al Valor Agregado, IVA. Disminución de los impuestos arancelarios y variación al mínimo imponible en el Impuesto sobre la Renta.
- *Modernización de la administración tributaria:* Simplificación

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

de los procedimientos y formas de declaración de impuestos que faciliten la recaudación, disminuyan la evasión y potencialicen el control fiscal. Se han revisado las exenciones y se ha simplificado y ordenado su administración. Se pretende mantener un cumplimiento de los ingresos presupuestarios, evitando los presupuestos extraordinarios. Delegación de la recaudación de algunos tributos a los gobiernos locales e incorporación en su administración, a los bancos estatales.

- o *Remozamiento de las estructuras organizacionales de la*

administración tributaria: Se han revitalizado las dependencias e instancias a cargo de la administración tributaria. Revisión y ajustes de los recursos humanos incorporando como requisito de su perfil, la profesionalización de los mismos y la modernización del régimen laboral de los técnicos tributarios.

Seguidamente, se presenta en Cifras, un breve análisis de las medidas introducidas por los gobiernos centroamericanos, permitiendo un análisis comparativo en la región, de los avances en esta materia.

CUADRO 1
LATINOAMERICA:
INTRODUCCION DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO - IVA

Décadas	Países
Sesentas	Brasil y Uruguay
Setentas	Ecuador, Chile, Argentina, Panamá, Honduras, Bolivia, Nicaragua y Costa Rica
Ochentas	México, Perú, República Dominicana, Guatemala y Colombia
Noventas	Paraguay, El Salvador y Venezuela

Fuente: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. 1999.

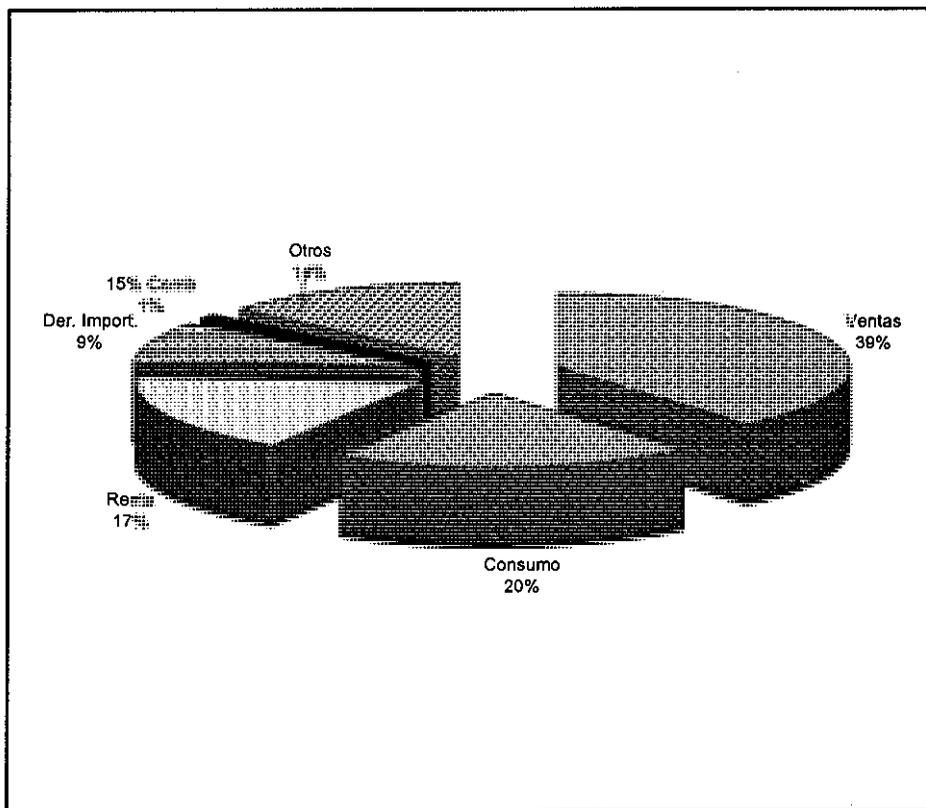
CUADRO 2

CENTROAMERICA: IMPUESTO AL VALOR AGREGADO - IVA

	Honduras	Panamá	Nicaragua	Guatemala	Costa Rica	El Salvador
• Tarifa normal	12%	5%	15%	10%	15%	13%
• Tarifa específica	15%	10%	5% Imp. Cemento 6% Transp. Aéreo			
• Exoneraciones						
• Alimentos	X	X	X			
• Semillas	X		X			
• Agroquímicos	X					X
• Medicinas	X		X			
• Energía	X					
• Agua potable	X					X
• Educación	X			X		X
• Salud	X		X			X
• Combustibles		X				
• Útiles escolares		X			X	
• Servicios		X				
• Canasta básica					X	
• Cereales						X
• Religión				X		
• Donaciones importadas						X

Fuente: Elaborado en base a documentos oficiales, 1999.

GRAFICO 1
COSTA RICA:
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS
1998



Fuente: Costa Rica. Ministerio de Hacienda. 1999.

CUADRO 3
HONDURAS
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(Millones de lempiras)

Descripción	1995	1996	1997	1998
INGRESOS CORRIENTES	6.857.4	7.954.2	10.323.7	13.302.4
• Ingresos tributarios	6.206.5	7.002.1	8.652.0	11.973.1
◦ Directos	1.939.5	2.073.1	2.512.3	3.377.4
Renta	1.846.1	1.939.1	2.293.3	3.110.2
Propiedad	54.1	68.1	96.9	145.5
Activo neto	39.3	65.9	122.1	121.7
◦ Indirectos	2.552.3	3.124.7	3.982.0	6.477.9
– Producción consumo y venta	2.308.5	2.862.2	3.633.6	4.979.9
Cerveza	219.3	230.9	272.5	332.9
Aguardiente y licor	29.0	25.5	32.3	32.4
Derivados del petróleo	371.0	458.8	405.5	410.1
Gaseosas	105.0	121.9	160.2	194.8
Ventas	1.330.9	1.679.0	2.319.1	3.471.8
Cigarrillos	156.7	181.9	234.3	271.8
Otros	96.6	164.3	209.7	266.1
– Servicio y activ. específicas	243.8	262.5	348.4	1.498.0*
◦ Comercio exterior	1.713.1	1.802.8	2.156.1	2.115.5
– Importaciones	1.429.5	1.705.4	2.067.8	2.043.2
Petróleo	323.7	399.2	408.8	316.3
Otros	1.105.8	1.306.2	1.659.0	1.726.9
– Exportaciones	283.6	97.4	88.3	72.3
Banano	90.9	81.9	75.5	66.9
Otros	192.7	15.5	12.8	5.4
◦ Varios	1.6	1.5	1.6	2.3
• Ingresos no tributarios	650.9	952.0	1.671.7	1.329.3

* Incluye aporte al Patrimonio Vial.

Fuente: Honduras. U.P.E.G. y Departamento de Ingresos, Dirección General de Presupuesto, 1999.

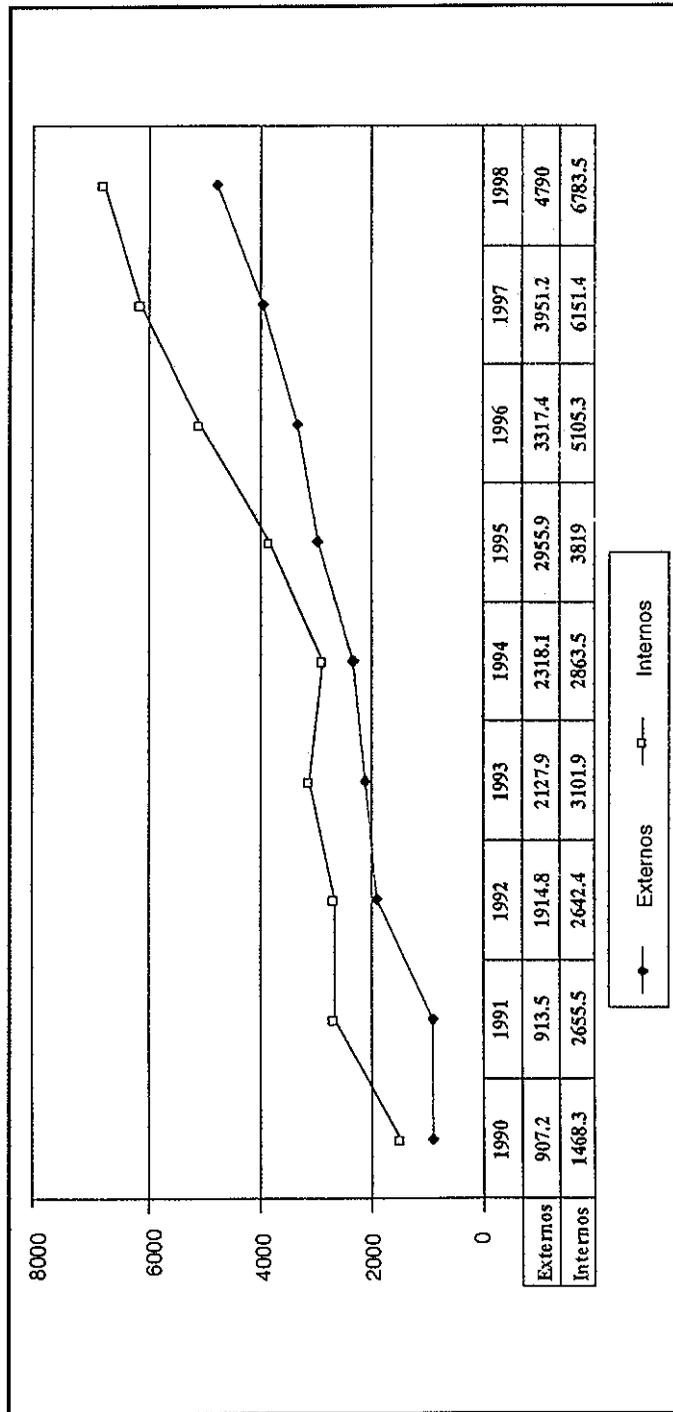
CUADRO 4
GUATEMALA:
RECAUDACION TRIBUTARIA RESPECTO AL PIB

Descripción	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Sobre la Renta	1.5	2.1	1.8	1.9	1.1	1.6	1.5
Sobre el Patrimonio	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
IVA Total	2.4	2.1	2.6	2.6	2.5	2.8	3.6
IVA Importaciones	1.3	1.1	1.4	1.5	1.5	1.6	1.8
IVA Consumo	1.1	1.1	1.2	1.1	1.0	1.2	1.7
Aranceles	1.5	1.4	2.1	1.7	1.6	1.8	1.7
Bebidas	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
Tabaco	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Derivados del petróleo	0.2	0.5	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6
Timbres	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Circulación de vehículos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Otros	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Carga tributaria	6.9	7.3	8.3	7.9	6.8	7.6	8.4
PIB nominal	34.316.9	47.302.3	53.985.4	63.733.6	74.572.3	85.893.3	95.613.9

Fuente: Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas. Dirección Técnica de Presupuesto y Dirección de Análisis Fiscal. 1999.

GRAFICO 2

**GUATEMALA:
RECAUDACION TRIBUTARIA 1990-1998**



Fuente: *Idem Cuadro 4.*

CUADRO 5

**EL SALVADOR:
CUMPLIMIENTO PRESUPUESTARIO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
PERIODO 1995-1998
(Millones de colones salvadoreños)**

Impuestos	1995		1996		1997		1998	
	Recaud.	Presup.	Recaud.	Presup.	Recaud.	Presup.	Recaud.	Presup.
Renta	2,688.5	2,787.7	2,730.3	3,102.7	2,926.9	3,340.0	3,230.0	3,425.0
Declaración	927.1		855.2		817.3		744.2	
Pago a Cuenta	875.2		852.7		831.4		936.8	
Retenciones	886.2		1,022.4		1,278.2		1,549.0	
Transferencia de Bienes Raíces	113.5	128.1	88.4	149.4	117.6	105.0	125.8	110.0
Específicos	524.0	602.8	499.3	792.9	482.5	695.0	414.4	588.9
Cerveza	218.1	231.7	200.5	308.0	164.0	289.3	140.9	234.0
Cigarrillos	119.3	161.1	116.2	182.4	117.1	158.3	91.1	135.9
Gaseosas	134.6	148.3	134.6	161.7	143.0	178.8	143.9	158.6
Productos alcohólicos	52.0	61.7	48.0	140.8	58.4	68.6	38.5	60.4
IVA Declaración	2,148.9	2,200.4	2,659.4	3,598.3	2,926.3	3,289.0	3,168.2	3,496.0
Responsabilidad de la Dirección General de Ingresos Internos, DGII	5,474.9	5,719.0	5,977.4	7,643.3	6,453.3	7,429.0	6,938.4	7,619.9
% Cubierto	95.7		78.2		86.9		91.1	
% No Cubierto	4.3		21.8		13.1		8.9	

Continúa...

...viene

Impuestos	1995		1996		1997		1998	
	Recaud.	Presup.	Recaud.	Presup.	Recaud.	Presup.	Recaud.	Presup.
IVA Importación	2.484.7	1.882.0	2.622.2	3.077.2	2.892.3	3.036.0	3.199.5	3.359.0
Importación	1.740.9	1.780.5	1.427.6	1.137.8	1.276.7	1.285.0	1.275.4	990.0
Otros	170.6	245.7	192.1	181.7	157.8	200.0	168.9	211.1
TOTAL	9.871.1	9.627.2	10.219.3	12.040.0	10.780.1	11.950.0	11.582.2	12.180.0
% Cubierto	102.5		84.9		90.2		95.1	
% No Cubierto			15.1		9.8		4.9	

Fuente: El Salvador. Area de Estudios Económicos. Dirección General de Tesorería y Dirección General de Presupuesto, 11 de mayo de 1999.

CUADRO 6

EL SALVADOR:
INGRESOS TRIBUTARIOS, PERIODO 1995-1998
(Millones de colones salvadoreños)

Impuestos	1995	1996	% VAR	1997	% VAR	1998	% VAR
Renta	2,688.5	2,730.3	1.6	2,926.9	7.2	3,230.0	10.4
Declaración	927.1	855.2	-7.8	817.3	-4.4	744.2	-8.9
Pago a Cuenta	875.2	852.7	-2.6	831.4	-2.5	936.8	12.7
Retenciones	886.2	1,022.4	15.4	1,278.2	25.0	1,549.0	21.2
Transferencia de Bienes Raíces	113.5	88.4	-22.1	117.6	33.0	125.8	7.0
Específicos	524.0	499.3	-4.7	482.5	-3.4	414.4	-14.1
Cerveza	218.1	200.5	-8.1	164.0	-18.2	140.9	-14.1
Cigarrillos	119.3	116.2	-2.6	117.1	0.8	91.1	-22.2
Gaseosas	134.6	134.6	0.0	143.0	6.2	143.9	0.6
Productos alcohólicos	52.0	48.0	-7.7	58.4	21.7	38.5	-34.1
IVA Declaración	2,148.9	2,659.4	23.8	2,926.3	10.0	3,168.2	8.3
Responsabilidad directa de la DGI	5,474.9	5,977.4	9.2	6,453.3	8.0	6,938.4	7.5
IVA Importación	2,484.7	2,622.2	5.5	2,892.3	10.3	3,199.5	10.6
Importación	1,740.9	1,427.6	-18.0	1,276.7	-10.6	1,275.4	-0.1
Otros	170.6	192.1	12.6	157.8	-17.9	168.9	7.0
TOTAL	9,871.1	10,219.3	3.5	10,780.1	5.5	11,582.2	7.4

Fuente: *Idem Cuadro 5.*

CUADRO 7

EL SALVADOR: CARGA TRIBUTARIA, PERIODO 1995-1998

Impuestos	Recaudación 1995		Recaudación 1996		Recaudación 1997		Recaudación 1998	
	Millones de colones	Carga Tributaria						
Renta	2.688.5	3.2	2.730.3	3.0	2.926.9	3.0	3.230.0	3.1
Declaración	927.1	1.1	855.2	0.9	817.3	0.8	744.2	0.7
Pago a Cuenta	875.2	1.1	852.7	0.9	831.4	0.8	936.8	0.9
Retenciones	886.2	1.1	1.022.4	1.1	1.278.2	1.3	1,549.0	1.5
Transferencia de Bienes Raíces	113.5	0.1	88.4	0.1	117.6	0.1	125.8	0.1
Específicos	524.0	0.6	499.3	0.6	482.5	0.5	414.4	0.4
Cerveza	218.1	0.3	200.5	0.2	164.0	0.2	140.9	0.1
Cigarrillos	119.3	0.1	116.2	0.1	117.1	0.1	91.1	0.1
Gaseosas	134.6	0.2	134.6	0.1	143.0	0.1	143.9	0.1
Productos alcohólicos	52.0	0.1	48.0	0.1	58.4	0.1	38.5	0.0
IVA Declaración	2.148.9	2.6	2.659.4	2.9	2.926.3	3.0	3.168.2	3.0
Responsabilidad directa DGII	5.474.9	6.6	5.977.4	6.6	6.453.3	6.5	6.938.4	6.7
IVA Importación	2.484.7	3.0	2.622.2	2.9	2.892.3	2.9	3.199.5	3.1
Importaciones	1.740.9	2.1	1.427.6	1.6	1.276.7	1.3	1.275.4	1.2
Otros	170.6	0.2	192.1	0.2	157.8	0.2	168.9	0.2
TOTAL	9.871.1	11.9	10.219.3	11.3	10.780.1	10.9	11.582.2	11.1
PIB*	83.129.5		90.637.1		98.557.3		103.946.4	

* 1996-1998 son preliminares.

Fuente: *Idem Cuadro 5.*

CUADRO 8

**EL SALVADOR:
COMPOSICION Y PARTICIPACION PORCENTUAL POR IMPUESTO
PERIODO 1995-1998
(Millones de colones salvadoreños)**

Impuestos	1995		1996		1997		1998	
	Recaud.	Peso rel. (%)						
Renta	2.688,5	49.1	2.730.3	45.7	2.926.9	45.4	3.230.0	46.6
Declaración	927.1	34.5	855.2	31.3	817.3	27.9	744.2	23.0
Pago a Cuenta	875.2	32.6	852.7	31.2	831.4	28.4	936.8	29.0
Retenciones	886.2	33.0	1.022.4	37.4	1.278.2	43.7	1.549.0	48.0
Composición Renta		100.0		100.0		100.0		100.0
Transferencia de Bienes Raíces	113.5	2.1	88.4	1.5	117.6	1.8	125.8	1.8
Específicos	524.0	9.6	499.3	8.4	482.5	7.5	414.4	6.0
Cerveza	218.1	41.6	200.5	40.2	164.0	34.0	140.9	34.0
Cigarrillos	119.3	22.8	116.2	23.3	117.1	24.3	91.1	22.0
Gaseosas	134.6	25.7	134.6	27.0	143.0	29.6	143.9	34.7
Productos alcohólicos	52.0	9.9	48.0	9.6	58.4	12.1	38.5	9.3
Composición Específicos		100.0		100.0		100.0		100.0
IVA Declaración	2.148.9	39.3	2.659.4	44.5	2.926.3	45.3	3.168.2	45.7
Responsabilidad de la Dirección General de Ingresos Internos, DGI	5.474.9	100.0	5.977.4	100.0	6.453.3	100.0	6.938.4	100.0

Continúa...

...viene

Impuestos	1995		1996		1997		1998	
	Recaud.	Peso rel. (%)	Recaud.	Peso rel. (%)	Recaud.	Peso rel. (%)	Recaud.	Peso rel. (%)
IVA Importación	2.484.7	56.5	2.622.2	61.8	2.892.3	66.8	3.199.5	68.9
Importación	1.740.9	39.6	1.427.6	33.7	1.276.7	29.5	1.275.4	27.5
Otros	170.6	3.9	192.1	4.5	157.8	3.6	168.9	3.6
SUB TOTAL	4.396.2	100.0	4.241.9	100.0	4.326.8	100.0	4.643.8	100.0
TOTAL	9.871.1		10.219.3		10.780.1		11.582.2	

Nota: Los pesos relativos se han calculado de la siguiente manera: para cada uno de los conceptos que forman el rubro general de impuestos se ha procedido a determinar la participación porcentual respecto al total por impuesto; en el caso del rubro general se calculó con relación al subtotal correspondiente.

Fuente: El Salvador. Dirección General de Tesorería y Dirección General de Presupuesto, 1999.

CUADRO 9
EL SALVADOR
LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA
CUADRO COMPARATIVO DE REFORMAS PROPUESTAS

Norma actual	Propuesta	Objetivo
Art. 3 # 1. Valores recibidos por el trabajador del patrono, están excluidos del concepto de renta.	Se especifica a qué tipo de valores se refiere la norma, se amplía y se exige comprobantes de tales gastos.	Eliminar la elusión fiscal.
Art. 4 # 2. Remuneraciones recibidas por diplomáticos en países extranjeros son renta no gravable.	Se adiciona un inciso 2º: los pagos por servicios prestados a un gobierno extranjero están sujetos a este impuesto.	Eliminar la elusión fiscal.
Art. 4 # 3 inciso 2º. Las indemnizaciones por despido y bonificaciones por retiro son renta no gravable.	Se elimina sólo a las indemnizaciones por despido y restringido a la indemnización que define el Código de Trabajo.	Eliminar la elusión fiscal.
Art. 4 # 12. La ganancia por la comercialización de inmuebles dentro de los 3 años de su adquisición es no gravable, si no hay habitualidad.	Se adiciona un inciso 2º: se excluye de este tratamiento la liquidación de los activos extraordinarios a que se refiere el Art. 65 Ley de Bancos y Financieras.	Eliminar la elusión fiscal.
Art. 4 # 13. No existe.	Se incorpora el # 13 en el que se declaran como no gravables las utilidades o dividendos distribuidos por sociedades.	Esto al igual que la eliminación del crédito fiscal, pretende eliminar el aprovechamiento indebido de dicho crédito.
Art. 6. Sujetos excluidos del pago del impuesto.	Se adiciona el inciso 4º en el que se señala la obligación para las entidades de utilidad pública de informar a la Dirección General de Ingresos Internos, DGII, sobre cualquier donación recibida.	Evitar deducciones inexistentes por parte de sujetos donantes.

Continúa...

Norma actual	Propuesta	Objetivo
Art. 26 inciso 1º. Determinación de utilidades.	Se modifica su redacción.	Facilitar su comprensión.
Art. 27. Reconoce un crédito fiscal a los socios por las utilidades recibidas.	Se deroga el Art. 27.	Eliminar el aprovechamiento indebido del crédito fiscal.
Art. 28. Determinación de la renta neta.	Se adiciona un inciso 3º el cual obliga a proporcionar los costos y gastos para deducir sólo lo que afecta lo gravado.	Eliminar la elusión fiscal.
Art. 29 # 2. Se establecen las remuneraciones pagadas por el contribuyente para su deducción.	Se limita a los gastos estrictamente necesarios y debidamente comprobados.	Eliminar la elusión fiscal.
Art. 29-A. No existe.	Se incorpora un Art. 29-A en el que se enumeran los costos y gastos no deducibles.	Restringir los rubros deducibles.
Art. 31 # 1. Permite la deducción de la reserva legal de las sociedades.	A este número se le agrega un inciso en el que se obliga a proporcionar la reserva legal cuando hay ingresos gravados y no gravados para deducir sólo la parte que corresponde a lo gravado.	Eliminar la elusión fiscal.
Art. 31 # 3 inciso 2º. Define el tratamiento a las cuentas incobrables cuando éstas son recuperadas.	Se amplía el caso en que la recuperación se efectúa mediante bienes en especie.	Eliminar la elusión fiscal.
Art. 32 # 1. Señala la deducción de erogaciones por diversas prestaciones a los trabajadores.	Restringe este rubro cuando las prestaciones son generalizadas y las mismas estén comprobadas.	Eliminar la elusión fiscal.
Art. 33. Deducción de gastos médicos y de estudio: ¢5.000 por c/u.	Se mejora su redacción. Se elimina la presentación de comprobantes.	Facilitar su aplicación.

Continúa...

Norma actual	Propuesta	Objetivo
Art. 41. Personas jurídicas pagan sobre el exceso de €75.000.	A las personas jurídicas se les elimina la base exenta.	Ampliar base tributaria.
Art. 48. Se restringe la modificación de la declaración a un año plazo.	Se amplía en el sentido de que las declaraciones se pueden modificar en cualquier momento.	Facilitar el cumplimiento de obligaciones formales.
Art. 53. Lo retenido a no domiciliados se tiene por bien pagado si no presentan la declaración respectiva.	Se amplía a los que tienen el carácter de responsables.	Facilitar su aplicación.
Art. 58. Regula la figura del agente de retención.	Se establece la facultad de la DGII de designar agentes de retención.	Facilitar su aplicación.
Art. 66. Regula los servicios profesionales cuyas remuneraciones son sujetas de retención.	Se incorporan a esta retención artes u oficios que no requieran grado académico. Ej. artistas, deportistas, etc.	Ampliar base tributaria.
Art. 66-A. No existe.	Con este nuevo artículo se obliga a los jueces a retener al momento de liquidar juicios ejecutivos.	Ampliar base tributaria.
Art. 82. Regula la devolución de impuestos.	Se mejora la redacción.	Facilitar su aplicación.
Art. 92 inc. 2ª # 9. Obliga a declarar a los que están afectados al impuesto de timbres.	En su lugar se vincula a los inscritos en IVA.	Actualizar su contenido.
Art. 95. Obligación de remitir cada año nómina de empleados a quienes se les retuvo. Plazo: 15 días.	Se amplía a todas las personas a quienes se les retuvo. Se amplía el plazo a un mes.	Facilitar su cumplimiento.
Art. 96. Obliga a informar distribución de utilidades. Plazo: 15 días.	Se amplía a un mes después del acuerdo de distribución.	Facilitar su cumplimiento.

Continúa...

Norma actual	Propuesta	Objetivo
Art. 99 inciso 4º. Define la aplicación de multas por declaración extemporánea a sociedades.	Se mejora la redacción del inciso 4º.	Facilitar su aplicación.
Art. 105-A. Establece las sanciones para los obligados a pago a cuenta.	Se adiciona la no presentación de la declaración y la multa mínima.	Facilitar su aplicación.
Art. 106 inciso 4º. Facultad de la DGII de eliminar o disminuir sanciones.	Se deroga el inciso 4º.	Eliminar la discrecionalidad.
Art. 108. Exige resolución en caso de sanciones.	Exceptúa de tal exigencia la declaración extemporánea.	Facilitar la sanción de infracciones objetivas.
Art. 110-A. Regula la obligación de guardar secreto para los empleados y funcionarios de la administración.	Se mantiene la confidencialidad, pero faculta a la DGII para contratar empresas privadas para digitar declaraciones.	Facilitar la gestión de la DGII.
Art. 112. Señala la obligación que tienen todas las autoridades de brindar información a la administración.	Se adiciona un inciso 4º en el que se obliga a los jueces a informar en caso de adjudicaciones en pago de deudas.	Aumentar la base tributaria.
Art. 115. Dispone la fiscalización, informes de auditoría.	Se modifica el inciso 4º: se mejora la redacción.	Facilitar su aplicación.
Art. 118-A. No existe.	Se incorpora la figura de aceptación parcial de la auditoría, para que el sujeto pasivo pague la parte que acepta y acuda al Tribunal por la parte que rechaza.	Mejorar la gestión de la DGII.

Fuente: *El Salvador. Dirección General de Presupuesto. 1999.*

CUADRO 10

EL SALVADOR LEY DE IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE BIENES MUEBLES Y A LA PRESTACION DE SERVICIOS CUADRO COMPARATIVO DE REFORMAS PROPUESTAS

Norma actual	Propuesta	Objetivo
Sección Tercera. Artículos 28, 29, 30, 31 y 32. Regulan todo lo relativo a iniciación de actividades, calidad de contribuyentes, etc.	Se sustituye toda la sección, incorporando el Régimen Simplificado, en el que se elimina a los incluidos dentro de este régimen diversas obligaciones formales tales como contabilidad, declaraciones mensuales, facturación, etc.	Ampliar la base tributaria.
Art. 65. Regula la deducción del crédito fiscal.	Se modifica el inciso 1º especificando algunos aspectos. Se deniega crédito fiscal por compra de víveres.	Evitar aprovechamiento indebido del crédito fiscal.
Art. 93. Dispone lo relativo a la declaración.	Se restringe el plazo para modificar las declaraciones a los exportadores. Se faculta a la Dirección General de Ingresos Internos, DGII, a contratar empresas privadas para digitar declaraciones.	Mejorar el control y gestión de la DGII.
Art. 101. Establece el Comprobante de retención.	Se incorpora el comprobante de percepción.	Facilitar el control de las operaciones.
Art. 103. Regula la emisión de los documentos.	Se incorpora el uso de avances tecnológicos para emitir documentos.	Facilitar el cumplimiento.
Art. 104 literal a) # 1. Señala los requisitos de los Certificados de Crédito Fiscal, CCF.	Faculta una numeración por serie e independiente por negocio o sucursal.	Facilitar el cumplimiento.

Continúa...

Norma actual	Propuesta	Objetivo
Art. 105. Establece la obligación a las imprentas de informar a la DGII de los documentos elaborados.	Se adecúan los registros de operaciones a la reforma señalada en el punto anterior.	Facilitar su cumplimiento.
Art. 107. Establece algunas normas sobre los registros del IVA.	Elimina la autorización de los libros.	Facilitar su cumplimiento.
Art. 108 # 8. Establece la obligación de presentar a la DGII los documentos.	Se incorpora la obligación de presentar los libros cuando la DGII lo solicite.	Mejorar el control.
Art. 108 # 12. No existe.	Se debe informar el lugar donde se mantendrán los libros.	Mejorar el control.
Art. 121 # 4. Sanción por atraso en los libros superior a 7 días.	Se amplía el plazo a 15 días.	Facilitar el cumplimiento.
Art. 121 # 6. Sanción por mantener los libros en un lugar diferente al autorizado.	Se sanciona sólo si el lugar no coincide con el "informado" a la DGII.	Facilitar su cumplimiento.
Art. 121 # 7. No existe.	Sanción por no presentar los libros o no informar del lugar para mantener los libros.	Mejorar el control.
Art. 122 # 3. No existe.	Se sanciona la emisión de CCF por la transferencia de víveres.	Evitar el aprovechamiento indebido del crédito fiscal.
Art. 127 # 3. No existe.	Sanción a las imprentas por incumplir obligación del Art. 105 reformado.	Mejorar el control.
Art. 138 # 1. Al subsanar deficiencias voluntariamente: atenuante del 75%.	Se mejora la redacción.	Facilitar su cumplimiento.
Art. 144 inciso 4º. Regula la fiscalización e informe de auditoría.	Se mejora la redacción del inciso 4º.	Facilitar su aplicación.

Continúa...

...viene

Norma actual	Propuesta	Objetivo
Art. 152-A. No existe.	Se incorpora la figura de aceptación parcial de la auditoría, para que el sujeto pasivo pague la parte que acepta y acuda al Tribunal por la parte que rechaza.	Mejorar la gestión de la DGII.
Art. 157. Prescripción de la acción de repetición del impuesto.	Se modifica el cómputo del plazo.	Facilitar su aplicación.
Art. 161. Procedimiento sancionatorio.	Se agrega un inciso en el que se exceptúa del procedimiento la declaración que es presentada fuera de plazo.	Facilitar la sanción de infracciones objetivas.

Fuente: *Idem Cuadro 9.*

CUADRO 11
NICARAGUA
REFORMAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA:
PERSONAS JURIDICAS

- Se reducen las tasas del 30 al 25% para el 1º de julio de 1999. (Artículo 25, Ley IR).
- Flexibiliza el período fiscal, el contribuyente puede solicitar períodos especiales acorde con su ejecución contable. (Artículo 26).
- Depreciación acelerada de activos fijos nuevos. (Artículo 22).
- Cooperativas: participaciones o excedentes (distribuidas) forman parte de la renta personal de los miembros. (Artículo 17).
- Instituciones sin fines de lucro: excluye de exención actividades lucrativas ajenas a su función propia. (Artículo 7).
- Empresas públicas con patrimonio propio: pagarán IR. (Artículo 7).
- Exención de intereses pagados a instituciones financieras extranjeras. (Artículo 7).
- Exención de IR a la distribución de dividendos o participaciones distribuidos a socios domiciliados o no en el país. (Artículo 3).

Fuente: Nicaragua. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Subdirección de Operaciones del Tesoro; Contraloría General de la República. Dirección de Presupuesto e Inversiones y Asamblea Nacional. Dirección de Análisis y Seguimiento al Gasto Público. 1999.

CUADRO 12
NICARAGUA
REFORMAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA:
PERSONAS NATURALES

- Aumento de tasa de 0%, de C\$25.000 a C\$50.000 anuales. (Artículo 25).
- Nueva escala con progresividad más lenta hasta tasa máxima de 30%. (Artículo 25).
- Elimina exención de remuneraciones pagadas por gobiernos o instituciones internacionales por servicios técnicos de 6 meses o más de duración. (Artículo 7).
- Responsabilidad solidaria de retenedores. (Artículo 30).
- Se reduce a partir del 1º de julio de 1999 la tasa marginal máxima del 30 al 25%. (Artículo 25).
- Se incrementa la retención por servicios profesionales y dietas del 1 al 5%. (Artículo 30).

Fuente: Idem Cuadro 11.

CUADRO 13
NICARAGUA
REFORMAS AL REGIMEN DE EXENCIONES Y EXONERACIONES

Reformas	Exoneraciones eliminadas (Artículo 33 de la Ley)
<ul style="list-style-type: none"> • Deroga toda disposición legal que autorice a cualquier funcionario para otorgar exenciones en forma discrecional por la vía administrativa (Artículo 20 de la Ley). • Se derogan todas las disposiciones legales que otorguen exenciones o exoneraciones, exceptuando las contenidas en el Artículo 30 de la Ley. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Decreto Legislativo N° 128 del 28 de junio de 1955 y Código Arancelario de Importaciones. • Pequeña Industria Artesanal (Decreto 447): Deja transitoriamente (2 años) sólo lista específica de partidas arancelarias exoneradas. • Inversiones hospitalarias (Decreto 520). • Vehículo de transporte colectivo (Decreto 450). • Explotación de riquezas naturales (Decreto 316). • Explotación de minas y canteras (Decreto 1067). • Explotación de petróleo (Decreto 372). • Cooperativas (Ley N° 1833 y Ley N° 84). • Listas taxativas. • Instituciones del gobierno: sólo para efectos de control. • El Decreto Legislativo N° 557 del 20 de enero de 1961, Ley Especial sobre Explotación de la Pesca.

Fuente: Idem Cuadro 11.

CUADRO 14
PANAMA
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
1994-1998
(En miles de balboas)

	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos corrientes	1.367.475	1.470.389	1.516.700	1.575.146	1.663.286
Ingresos ordinarios	1.331.835	1.408.317	1.455.964	1.483.780	1.541.452
I. Ingresos tributarios	913.878	975.473	973.060	1.093.428	1.115.270
Impuestos directos	403.674	460.596	461.630	520.126	466.076
Renta	349.929	404.207	401.201	457.019	399.498
Inmuebles	27.207	28.380	29.038	30.881	35.151
Licencias comerciales	14.176	15.131	16.327	16.222	16.574
Impuesto de naves	12.358	12.876	15.059	16.002	14.853
Herencias y donaciones	4	2	5	2	0
Impuestos indirectos	510.204	514.877	511.430	573.302	649.194
I.T.B.M.	143.206	146.835	151.507	163.731	188.785
Importación	87.027	89.548	92.807	100.594	118.350
Ventas	56.179	57.287	58.700	63.137	70.435
Importación	164.093	162.983	164.017	210.956	243.925
Exportación	13.593	10.677	9.444	6.176	2.863
Producción y Ventas	148.542	151.716	146.938	150.189	169.886
Act. Comerc. y Servic.	1.786	1.826	2.271	2.158	2.246
Actos Jurídicos	36.245	37.667	34.482	37.306	38.535
Otros	2.739	3.173	2.771	2.786	2.954

Continúa...

...viene

	1994	1995	1996	1997	1998
II. Ingresos no Tributarios	417.957	432.844	482.904	390.352	426.182
Renta de activos	26.143	28.925	27.087	30.895	28.581
Util. de Empr. Estatales	226.658	235.474	282.563	182.202	209.018
Transf. Corrientes	4.799	3.915	3.164	3.465	4.410
Tasas y Derechos	150.269	159.992	161.634	166.907	162.018
Valorización	0	0	3	0	0
Ingresos varios	10.088	4.538	8.453	6.883	22.160
III. Otros corrientes	35.640	62.072	60.736	91.366	121.834

Fuente: Panamá. Contraloría General de la República y Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Ingresos, Departamento de Estudios Tributarios. 1999.

CUADRO 15

PANAMA
TASA DE CRECIMIENTO ECONOMICO Y DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS*
AÑOS 1990-1998
(En millones de balboas)

Año	PIB (Valor corriente)	Variación		Ingresos Corrientes	Variación		Presión Tributaria %	Elasticidad Tributaria	PIB (Valor constante) Precios 1982	Variación	
		B/.	%		B/.	%				B/.	%
1998	9.091.4**	391.5	4.5	1.115.3	0.4	0.0	11.9	0.0	7.001.5	372.8	5.6
1997	8.699.9	548.8	6.7	1.063.3	120.3	12.4	12.6	1.8	6.628.7	280.5	4.4
1996	8.151.1	245.0	3.1	973.1	(2.4)	(0.2)	11.9	(0.1)	6.348.2	150.2	2.4
1995	7.906.1	172.2	2.2	975.5	61.6	6.7	12.3	3.0	6.198.0	106.7	1.8
1994	7.733.9	481.2	6.6	913.9	53.0	6.2	11.8	0.9	6.091.3	168.8	2.9
1993	7.252.7	611.3	9.2	860.9	33.5	4.0	11.9	0.4	5.922.5	306.4	5.5
1992	6.641.4	799.1	13.7	827.4	96.1	13.0	12.5	1.0	5.616.1	425.7	8.2
1991	5.842.3	529.1	10.0	731.3	107.5	17.2	12.5	1.7	5.190.4	446.8	9.4
1990	5.313.2	425.7	8.7	623.8	213.8	52.1	11.7	6.0	4.743.6	335.4	8.1

* Ingresos Tributarios del Gobierno Central.

** Cifras estimadas.

Fuente: Panamá. Contraloría General de la República y Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Ingresos, Departamento de Estudios Tributarios, 1999.

CUADRO 16

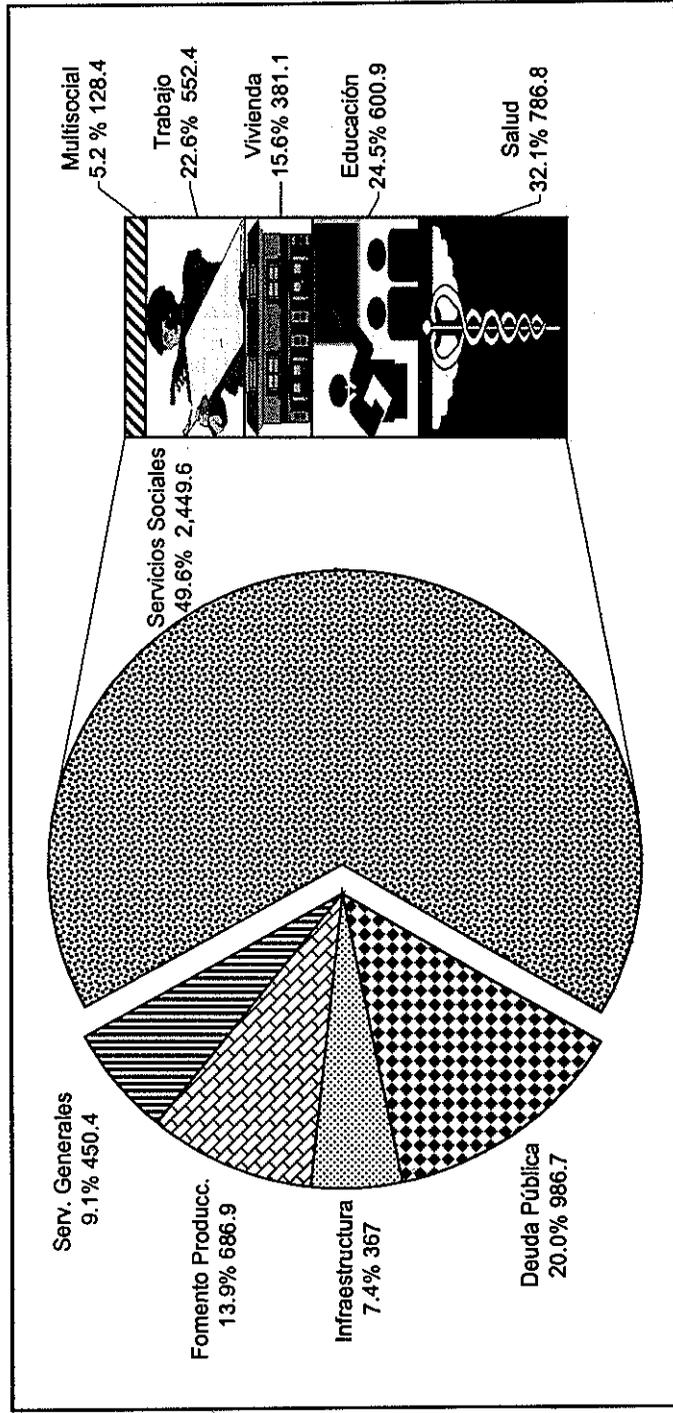
PANAMA COSTO DE LOS BENEFICIOS Y CONCESIONES OTORGADOS POR EL ESTADO (En balboas)

Detalle	Años		Diferencia
	1998	1997	
C.A.T.	17.835.453	18.585.170	(749.717)
Int. Pref. (Hipotecario)	10.261.160	12.004.813	(1.743.653)
Gas licuado	4.976.529	6.619.878	(1.643.349)
Otros	2.251.565	7.339.445	(5.087.880)
Importación	42.619.835	59.473.895	(16.854.060)
Imp. s/ renta (CR. 25%)	10.894.040	378.813	10.515.227
Imp. s/ renta	20.724.037	15.538.300	5.185.738
Incentivo: Construcción	4.405.565	2.134.423	2.271.142
Reforestación	4.739.221	3.307.302	1.431.919
Discapacitado	23.900	12.454	11.446
Agropecuario	2.476.618	2.375.216	101.402
Reinversión	7.603.624	6.414.983	1.188.641
Turismo	10.200	63.379	(53.178)
Otros incentivos	1.464.909	1.230.543	234.366
Total	109.562.619	119.940.314	(10.377.694)

Fuente: Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Ingresos, Departamento de Estudios Tributarios, Dirección de la Unidad de Coordinación Informática. Contraloría General de la República. Dirección Consular Comercial, SAC. Fiscal.

GRAFICO 3

PANAMA DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO POR SECTOR DE ACTIVIDAD RECOMENDADO 1999



Fuente: Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Presupuesto de la Nación. 1999.

CUADRO 17
PANAMA
PRESUPUESTO SEGUN SECTOR DE ACTIVIDAD
LEY 1998 Y RECOMENDADO 1999

Sector	1998		1999		Diferencia
	M.M.	(%)	M.M.	(%)	M.M.
Servicios Sociales	2.288.5	46.5	2.449.6	49.6	161.1
Infraestructura	679.0	13.8	367.0	7.4	(312.0)
Fomento de la Producción	688.3	14.0	686.9	13.9	(1.4)
Servicios Generales	429.5	8.7	450.4	9.1	20.9
Servicio de la Deuda Pública	837.1	17.0	986.7	20.0	149.6
Total	4.922.4	100.0	4.940.6	100.0	18.2

Fuente: Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Presupuesto de la Nación. 1999.

CUADRO 18
PANAMA
PRESUPUESTO DE INVERSIONES PUBLICAS POR AREA
LEY 1998 Y RECOMENDADO 1999

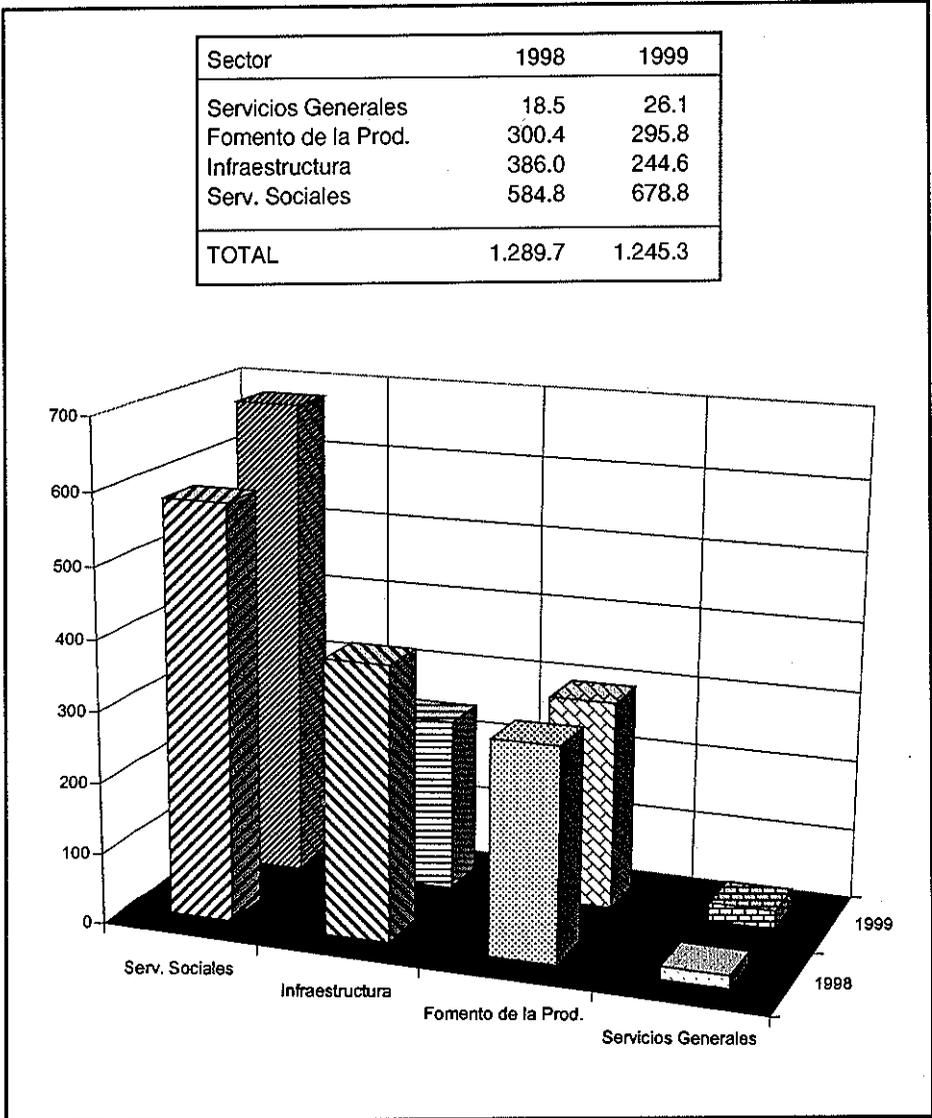
Sector	1998		1999		Diferencia
	(En millones)	(%)	(En millones)	(%)	(En millones)
Servicios Sociales	584.8	45.4	678.8	54.5	94.0
Infraestructura	386.0	29.9	244.6	19.6	(141.4)
Fomento de la Producción	300.4	23.3	295.8	23.8	(4.6)
Servicios Generales	18.5	1.4	26.1	2.1	7.6
Total	1.289.7	100.0	1.245.3	100.0	(44.4)

Fuente: Idem Cuadro 14.

GRAFICO 4

PANAMA PROYECTO DE INVERSIONES PUBLICAS POR AREA LEY 1998 Y RECOMENDADO 1999

Sector	1998	1999
Servicios Generales	18.5	26.1
Fomento de la Prod.	300.4	295.8
Infraestructura	386.0	244.6
Serv. Sociales	584.8	678.8
TOTAL	1.289.7	1.245.3



Fuente: Idem Cuadro 14.

CUADRO 19
HONDURAS
RECURSOS HUMANOS
EN EL SECTOR PUBLICO

Características

1. Distintos Regímenes de Empleo
 2. Sector Público sobredimensionado
 3. Salarios. Una carga pesada
 4. Sueldos bajos... y disminuyendo
 5. Estructura de incentivos y controles inadecuados
-

Fuente: Honduras. Comisión Presidencial de Modernización del Estado. 1999.

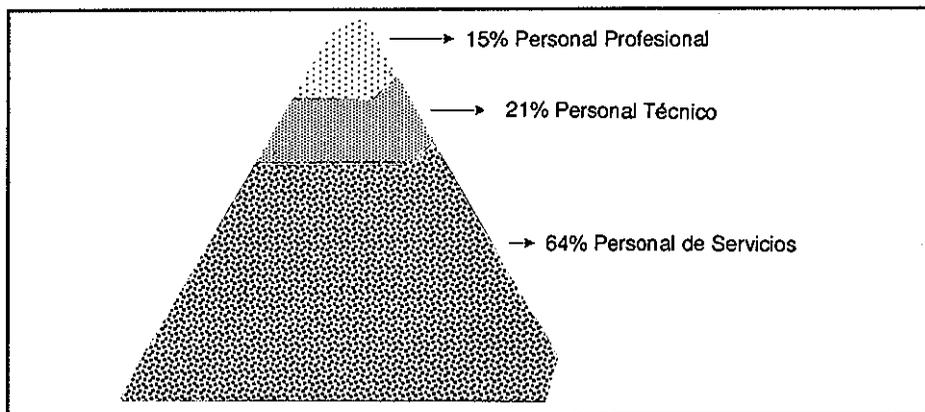
CUADRO 20
HONDURAS
DISTINTOS REGIMENES DE EMPLEO Y SALARIO

Poder Ejecutivo

- Régimen del Magisterio 35.000 puestos
 - Régimen de Servicio Civil 28.000 puestos
 - Instituciones Descentralizadas 23.000 puestos
 - Médicos
 - Policía no Militar
 - Cuerpo Consular y Diplomático
 - Secretaría de Cultura
 - Personal de confianza
-

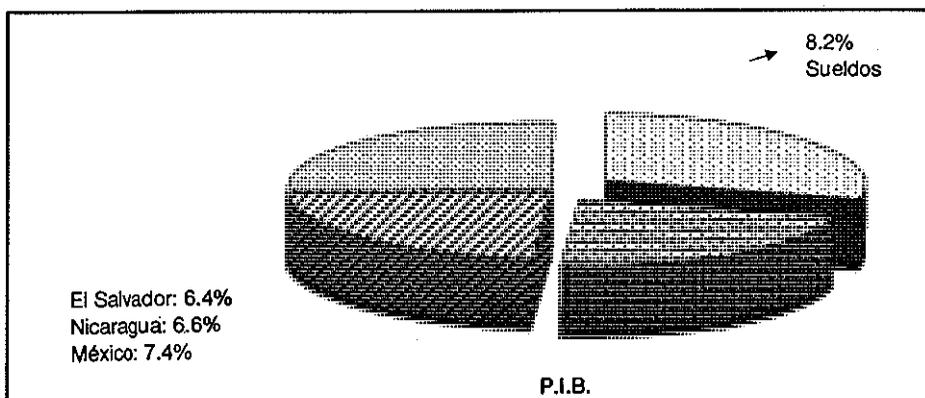
Fuente: Idem Cuadro 19.

GRAFICO 5
HONDURAS
SECTOR PUBLICO SOBREDIMENSIONADO



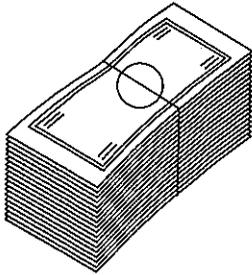
Fuente: *Idem Cuadro 19.*

GRAFICO 6
HONDURAS
EL RUBRO DE SUELDOS: UNA CARGA PESADA PARA EL ESTADO



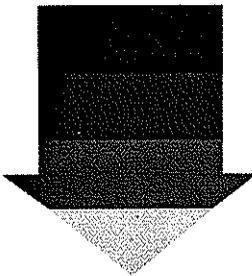
Fuente: *Idem Cuadro 19.*

GRAFICO 7
HONDURAS
SUELDOS BAJOS... Y DISMINUYENDO



Obstaculiza habilidad del gobierno
para atraer y retener personal
altamente calificado.

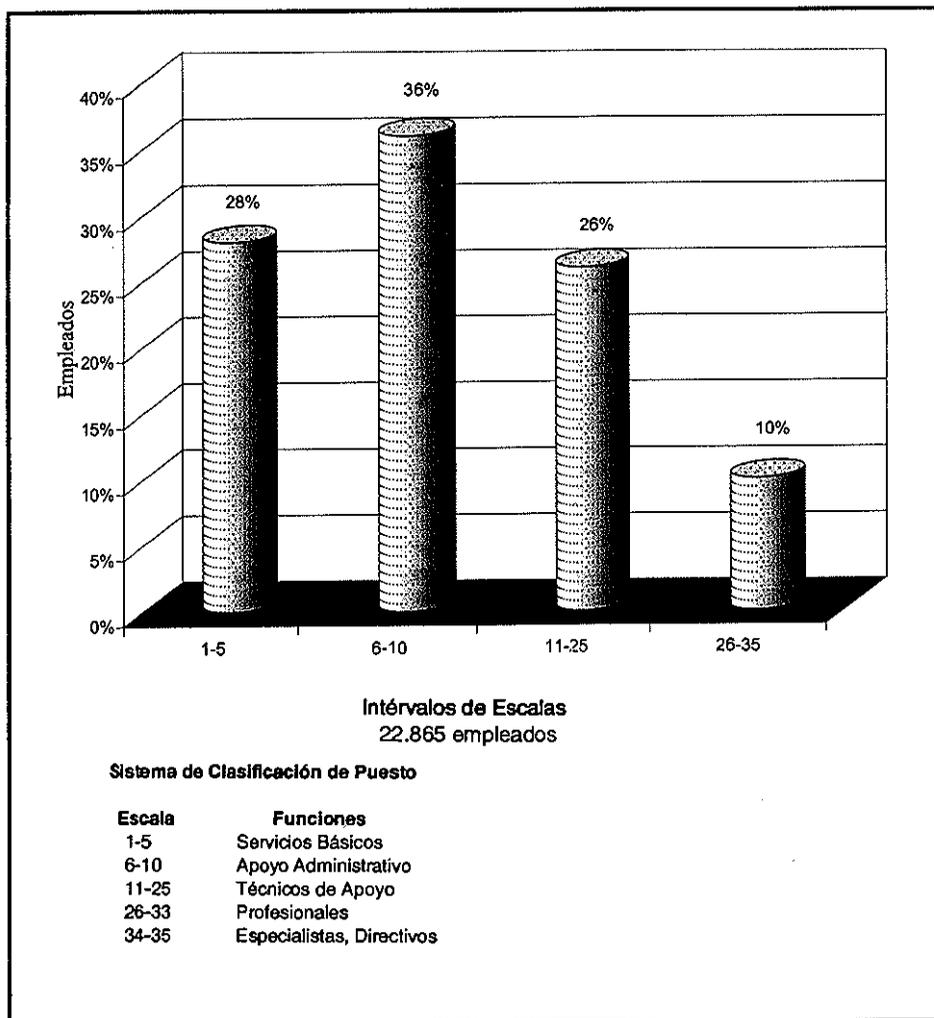
Estructura de incentivos y controles inadecuados



Bajo nivel
de desempeño

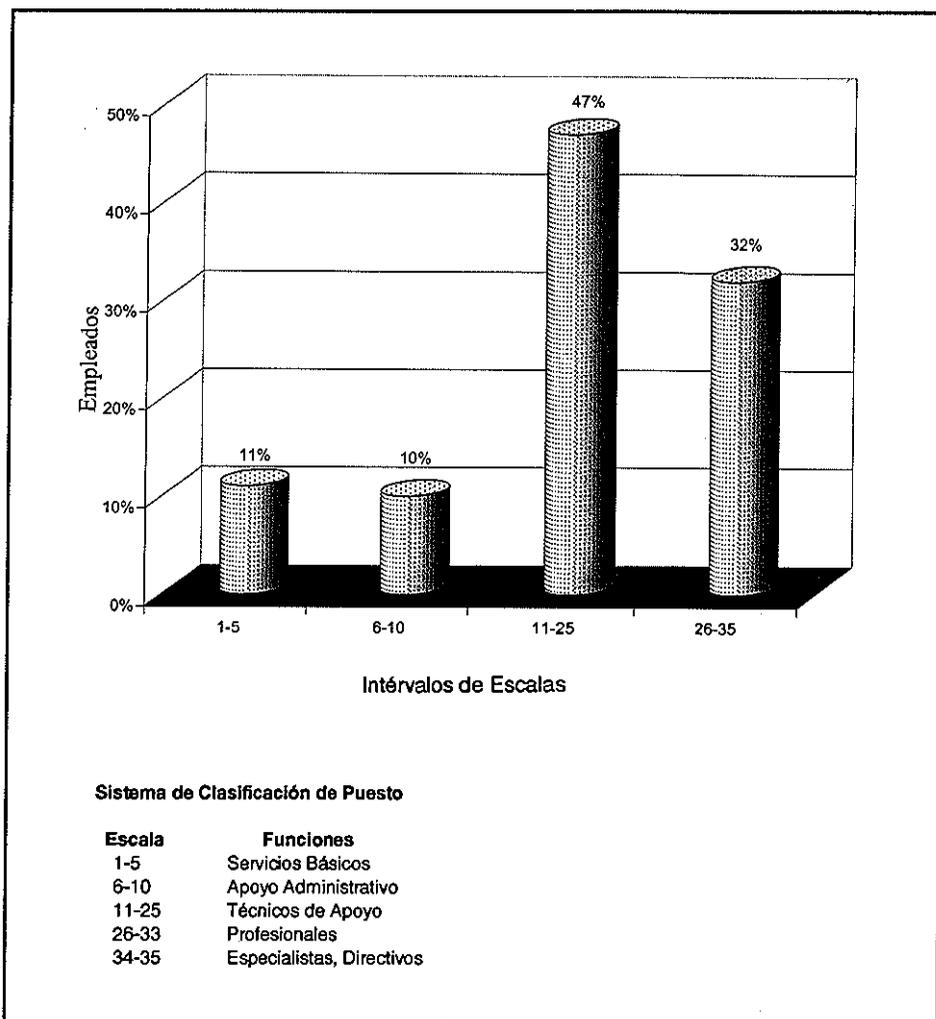
Fuente: Idem Cuadro 19.

GRAFICO 8
HONDURAS
GOBIERNO CENTRAL
DISTRIBUCION DEL EMPLEO
ABRIL 1998



Fuente: *Idem Cuadro 19.*

GRAFICO 9
HONDURAS
SECRETARIA DE FINANZAS
DISTRIBUCION DEL EMPLEO
AGOSTO 1997



Fuente: Honduras. Secretaría de Finanzas. 1999.

CUADRO 21
HONDURAS
SECRETARIA DE FINANZAS
DIRECCION EJECUTIVA DE INGRESOS, DEI

Antecedentes

- La Dirección Ejecutiva de Ingresos fue creada mediante Decreto Legislativo Nº 159/94, del 17 de diciembre de 1994.
- Es responsable de la administración de todos los ingresos tributarios incluyendo los aduaneros.
- Actúa en nombre y representación del Estado en el cumplimiento de las funciones de captación de ingresos, supervisión, revisión, control, fiscalización y ejecución de cobro en la aplicación de las leyes fiscales.

Sobre su organización:

- Agrupa dos direcciones que anteriormente funcionaban independientes:
 - La Dirección de Tributación
 - La Dirección de Aduanas
- Actualmente se trata de romper este esquema e integrar todas las áreas de la administración tributaria.

Sobre los recursos humanos:

La Dirección Ejecutiva de Ingresos cuenta con 1.800 empleados distribuidos así:

- | | |
|--|-----------------|
| ● A Nivel Central | 500 empleados |
| Organos de Apoyo | 500 empleados |
| ● A Nivel Operativo | 1.300 empleados |
| ○ División Nacional de Tributos Internos | 600 empleados |
| ○ División Nacional de Servicio de Aduanas | 700 empleados |

Los gastos en personal constituyen el 80% del presupuesto anual de la institución.

Continúa...

Sistema de Clasificación de Cargos

El Sistema de Clasificación de Cargos de los empleados y funcionarios de la Dirección Ejecutiva de Ingresos fue adoptado en diciembre de 1996.

Ordenamiento

I. *Cuerpo Administrativo*

Corresponde a cargos cuyos funcionarios implican actividades y servicios complementarios a las tareas propias del cuerpo fiscal.

II. *Cuerpo Fiscal*

Comprende los cargos con funciones propias de la razón de ser de la institución.

Técnico Fiscal: Agrupa cargos que requieren la aplicación de los procedimientos y técnicas para soportar el desarrollo de las tareas propias del cuerpo fiscal.

Profesional: Reúne cargos cuyas funciones demandan aplicación de conocimientos propios de carrera profesional reconocida por la Ley.

Especialista: Congrega empleos cuyas funciones requieren aplicación de conocimientos profesionales especializados en materia tributaria o aduanera, o aquellas necesarias para garantizar la eficiencia de la gestión de la institución.

Directivo: Convoca aquellos cargos cuyas funciones demandan la aplicación de conocimientos para dirigir, coordinar y controlar, así como para orientar la ejecución de las políticas y planes de la entidad.

Estos cargos son: Director Ejecutivo, Subdirector Ejecutivo y Secretario General. No son de carrera.

Fuente: *Idem Gráfico 9.*

CUADRO 22

HONDURAS
SECRETARIA DE FINANZAS
DIRECCION EJECUTIVA DE INGRESOS - DEI

NOMENCLATURA DE CLASIFICACION Y REMUNERACION

Denominación	Nivel	Grado
1. Cuerpo Administrativo		
Auxiliar	10	01 → 10
Administrativo	20	10 → 11
Directivo		
2. Cuerpo Fiscal		
Técnico	30	21 → 30
Profesional	40	31 → 35
Especialista	50	36 → 40
Directivo	60	41 → 43

Fuente: Idem Gráfico 9.

documentos

Política tributaria y sus reformas

Delegación de Honduras**

en Honduras*

RESEÑA BREVEMENTE LAS REFORMAS IMPULSADAS EN LA POLITICA Y ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN HONDURAS, A PARTIR DE LOS AÑOS NOVENTAS.

Breve explicación sobre la estructura tributaria del país

Hasta 1989 en Honduras se venía aplicando un modelo cerrado de economía o de sustitución de importaciones, con un tipo de cambio sobrevaluado, se aplicaban controles de

precios, incentivos fiscales y subsidios para casi todas las actividades. Esta situación alentaba más a las importaciones que a las exportaciones, había problemas de divisas e hizo caer al país en un sistema de esencialidades para la importación de bienes y servicios.

En 1990, se dio un cambio drástico al modelo económico, aplicándose un modelo de apertura, entrando a una economía de mercado donde impera el libre juego de la oferta y la demanda. Se eliminan los controles de precios, los mecanismos de incentivos y subsidios que se otorgaban por leyes especiales, se devalúa la moneda dándole el verdadero costo al dinero según el mercado, se reducen los aranceles drásticamente tanto en categorías como en la dispersión de tarifas y se eliminan algunas sobre tasas que se aplicaban a los insumos, a la maquina-

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Pronóstico Tributario", realizado en Panamá del 1º al 8 de junio de 1999, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE .

** Rolando Cárdenas Paz, Diputado, Presidente Comisión de Finanzas del Congreso Nacional; Yessenia Patricia Sierra, Asistente, Comisión de Finanzas del Congreso Nacional; Javier Mendoza Tabora, Subjefe del Departamento de Ingresos de la Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas y Max Fremiot Viana Mora, Técnico Fiscal y Asesor de la Oficina Asesoría Técnica de la Secretaría de Finanzas.

un facilitador o ente regulador de la actividad económica, ofreciendo infraestructura, seguridad jurídica y transparencia en la aplicación de la legislación, practicando lo que se denomina gobernabilidad con democracia.

Este modelo de 1990, se ha seguido aplicando hasta la actualidad, encontrándose la necesidad de introducir programas de ajuste estructural para eliminar o atenuar algunas distorsiones que se generan o derivan de la aplicación del mismo modelo de desarrollo. En ese sentido, ha sido necesario introducir también algunas reformas fiscales en 1994 y 1998, a fin de fomentar el ahorro, la inversión y la competitividad del sector privado, mejorando la inserción de la economía en la globalización.

El sistema tributario que anteriormente dependía más de los impuestos directos, sufre un cambio en su estructura al representar los impuestos indirectos un 70% de los ingresos tributarios y solamente un 30% los impuestos directos. En 1994, se inicia una reducción de los tramos y tarifas del Impuesto sobre la Renta. Se establece un Impuesto al Activo Neto del 1% como control del Impuesto sobre la Renta o como impuesto mínimo a la renta. Se incrementa la alícuota general del Impuesto sobre Ventas del 5 al 7% y de 7 a 10%, para unos pocos productos como cerveza, aguardiente, licores compuestos, bebidas alcohólicas, cigarrillos y otros productos elaborados del tabaco, eliminándose para los bienes y servicios a exportar. Aunque se generaliza este impuesto a to-

dos los bienes y servicios con unas pocas excepciones, se simplifica el sistema al eliminar algunos impuestos específicos y se pasan a la órbita del Impuesto sobre Ventas, estableciéndose un régimen simplificado para los comerciantes minoristas.

Por otro lado, se inicia también una desgravación de aranceles a fin de imprimir mayor competitividad al sector exportador, fijándolos entre 1% de piso y 20% de "techo". En la parte de comercio exterior se amplía la lista de productos exonerados con una sobre tasa del 10% aplicado a todas las importaciones, así como los productos con sobre tasa del 5% que se cobra por servicios administrativo-aduanal. Se incorpora además Honduras al GATT para insertar definitivamente la economía al contexto internacional.

En abril de 1998, fecha de la última reforma fiscal, se reduce más el Impuesto sobre la Renta, equiparando las tarifas máximas de las personas naturales con las empresas en un 30% y fijándola en un 25% para 1999. El Impuesto al Activo Neto del 1% se desgrava progresivamente a partir de 1999 hasta llegar al 0% en el 2002. El Impuesto sobre Ventas por su lado experimenta un incremento en su tasa general del 7 al 12% en las importaciones y venta de bienes y servicios sujetos al mismo y la del 10 al 15% para los mismos tipos de bienes, ello en compensación de las desgravaciones realizadas en el comercio exterior y el Impuesto sobre la Renta.

En materia de comercio exterior, se reducen aún más los aranceles al

llevar a 0% los insumos y los bienes de capital y se programa también la desgravación de los bienes finales del 20 al 15% para el año 2001; todo ello dentro del programa de integración con Centroamérica.

Prácticamente se eliminan los impuestos de exportación que tenían una tarifa general del 1% y también impuestos especiales a exportación de camarones, carnes, azúcar de caña y además se programa la desgravación del impuesto al banano, a partir de junio de 1998 hasta enero del año 2000, bajando de \$0.18 por caja exportada a \$0.04, quedando solamente gravados hasta ahora los minerales, esperándose que se emite una legislación que elimine los impuestos de exportación a productos como la plata, plomo y zinc, y sus concentrados.

Como la política fiscal debe ir de la mano con la administración tributaria, además de la simplificación de los tributos para facilitar su aplicación y pago por parte de los contribuyentes, se introdujo en mayo de 1997, el Código Tributario, el cual establece los principios generales, normas administrativas, penales y procesales aplicables a todos los tributos, uniformando así los criterios de régimen sancionatorio en casos de incumplimiento. Con este nuevo marco jurídico se ha mejorado la aplicación del nuevo sistema tributario inyectado de mayor equidad y neutralidad en la aplicación de los tributos.

Se reestructura lo que era la Dirección General de Tributación que manejaba los tributos internos y se fusiona con la Dirección General de Aduanas,

creándose así lo que es hoy la Dirección Ejecutiva de Ingresos, DEI, como un ente desconcentrado de Finanzas, con autonomía técnica y financiera en su funcionamiento y manejando la totalidad de la tributación.

Por otra parte, la Secretaría de Finanzas es la encargada de formular la política fiscal del gobierno, sin embargo cualquier iniciativa de esta institución o de cualquier otra del Poder Ejecutivo tiene que ser remitida al Señor Presidente de la República para su veto y luego enviarla a la Asamblea Legislativa para su conocimiento, discusión y aprobación. Una vez aprobada la Ley debe ser publicada en el Diario Oficial La Gaceta para su respectiva vigencia a nivel nacional. Cualquier negociación política se da en la etapa del Congreso Nacional, porque allí están representados todos los sectores sociales. Toda reforma futura o interpretación a la Ley tiene que ser conocida y aprobada por el Congreso.

Evasión fiscal

A inicios de los primeros años de los noventas, la Secretaría de Finanzas desarrolló conjuntamente con la Dirección General de Tributación, hoy Dirección Ejecutiva de Ingresos, un programa de modernización de la Administración Tributaria, introduciendo algunas acciones para estimular la recaudación y reducir los caminos para la evasión fiscal.

En este sentido instituyó en forma generalizada los pagos a cuenta en forma trimestral para las cuentas "propistas" (comerciantes individuales) y las personas jurídicas (empresas). Además se generalizó en el sector público el sistema de retención en la fuente, eliminándose para estos contribuyentes la necesidad de una declaración y emisión de una solvencia tributaria simplificando más el sistema. Por otro lado, se hicieron convenios con el sistema bancario para el pago de los diferentes tributos mejorando la recaudación y la facilidad para el contribuyente, en el cumplimiento de sus obligaciones.

A parte de estos mecanismos se crea la Unidad de Grandes Contribuyentes, que monitorea el 80% de la recaudación, con una misma cuenta por persona jurídica o natural, con 14 equipos de auditores que ejecutan un plan de fiscalización para todo el año y realizan controles cruzados mediante auditoría integrales, las que aglutinan tanto los impuestos de comercio exterior como los internos.

No obstante, con todo lo anterior no hay cifras oficiales en cuanto al grado de la evasión fiscal, pero cifras preliminares en los impuestos más importantes revelan un 40% de evasión y elusión fiscal, ya que el único sector controlado es el público, mediante mecanismos de retención en la fuente, debiendo hacerse mayores esfuerzos para el sector privado.

Como se mencionó anteriormente también en mayo de 1994, se emitió un

instrumento importante para combatir el contrabando y la defraudación fiscal que es el Código Tributario, cuya difusión entre funcionarios y contribuyentes ha venido a impactar en la mejora de los niveles de recaudación, dada las fuertes sanciones administrativas y penales que contiene dicho Código.

En lo que respecta estrictamente a los impuestos de mayor recaudación como renta y venta, tienen una base bastante amplia con algunas excepciones, pero se considera que no son tan marcadas como para influir en la erosión de las recaudaciones de tales tributos, limitándose la problemática a cuestiones de control.

De cualquier manera los ingresos tributarios muestran un crecimiento anual aproximado del 15%, tasa que se duplica en los años con efectos de reformas fiscales.

El repunte de los ingresos se mantiene por la recaudación del Impuesto sobre Ventas, Rentas y en tercer lugar el de Importaciones, que en conjunto representan un 70% del total.

Proyección de ingresos

Para hacer las estimaciones de los ingresos e incorporarlas al presupuesto anual se utilizan algunas variables macroeconómicas como el Producto Interno Bruto, PIB, y su crecimiento anual, el nivel de inflación, tipo de cambio y situación coyuntural de algunas empresas importantes por rama de ac-

tividad económica y en situaciones especiales se toma en cuenta el clima, exceso de lluvia, sequía y efecto de huracanes.

Con estas variables se formula una estructura de ingresos que dará un determinado monto de recaudación, el cual será contrastado contra un techo de demanda de recursos, por requerimiento de gasto. El resultado es un *superávit* o déficit.

En caso de déficit, se financia con crédito interno, préstamos externos o donaciones, aunque la política actual es evitar el crédito interno y más bien

buscar el financiamiento externo, vía préstamos en términos consesionales o vía donaciones.

Una vez determinada la estructura de los ingresos mediante la estimación anual, ésta se desglosa a nivel mensual para fines de monitoreo con el Fondo Monetario Internacional y semanal para el seguimiento del flujo de caja, que ha sido una herramienta muy útil en el control presupuestario, ya que ha permitido que la Tesorería no incurra en saldos negativos, cumpliendo con los compromisos y manteniendo unas finanzas sanas para el Estado Δ

Problemática actual de la recaudación tributaria de Costa Rica: Propuesta de reformas*

Delegación de Costa Rica**

ANALIZA LA PROBLEMÁTICA DE LA EVASIÓN FISCAL Y SUS CAUSAS, ASÍ COMO SU INCIDENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA. PROPONE ALGUNAS REFORMAS CON RESPECTO A LA SITUACIÓN ACTUAL.

Introducción

Es conocido que entre las dificultades que han enfrentado diversos países para la aplicación de una política fiscal activa, que le permita reducir el déficit, se encuentra el elevado nivel que alcanza la evasión tributaria; la cual reduce la efectividad de los esfuerzos administrativos y de reforma en los sistemas tributarios.

La evasión podría definirse como la falta de cumplimiento total o parcial de las obligaciones tributarias legales por parte de los contribuyentes, lo cual genera en la mayoría de los casos una pérdida de ingresos al fisco. Esta puede presentarse en diferentes modalidades como son: morosidad, omisión de pago, defraudación y contrabando, o bien por la no presentación o manifestación fuera de términos de las declaraciones de impuestos.

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Pronóstico Tributario", realizado en Panamá del 1º al 8 de junio de 1999, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Carlos Daniel Porras Gómez, Jefe de Presupuesto de Ingresos y Estudios Fiscales de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Edgar Sandoval Montero, Subdirector Entidades Colaboradoras del Ministerio de Hacienda.

Experiencia de Costa Rica, ante la evasión fiscal

Es frecuente escuchar, que si los impuestos vigentes se cumplieran correctamente no sería necesario recurrir a otros nuevos o elevar las tasas de los

existentes como ocurre con alguna periodicidad, pero se cree que si se mejora sustancialmente el cumplimiento de las obligaciones tributarias, seguramente podrían suprimirse algunos impuestos e inclusive reducirse las tasas de otros.

La evasión fiscal en Costa Rica desde el punto de política fiscal y de administración tributaria, es la que guarda relación con mostrar el carácter encubierto y derivado de una conducta consciente y deliberada que implica la pérdida del potencial de recaudación.

La cultura tributaria

Por lo general, son pocas las personas que pagan en forma voluntaria y con puntualidad sus obligaciones tributarias. Esta resistencia se vincula con la imagen del gobierno y la visión que tengan los individuos de la forma en que éste gasta su dinero. Sin embargo, el pago de impuestos permite al Estado brindar servicios públicos esenciales para la vida en comunidad (educación, salud, seguridad, etc.), por lo tanto evadir no es beneficioso.

La mayoría de la sociedad costarricense, actúa en términos de valoraciones de oportunidad económica, en donde busca la maximización de sus ingresos netos, independientemente de otros elementos determinantes como son la honestidad, conciencia del Estado, que influyen sobre la conducta a seguir en el pago de impuestos.

Régimen sancionatorio y mecanismos de control y fiscalización, para atenuar la evasión

En este aspecto, el contribuyente analiza cuál es el costo de no declarar correctamente. En este caso, las sanciones tipificadas en el Código Tributario, por la Ley de Justicia Tributaria, sean éstas de tipo administrativas, contravenciones tributarias y delitos tributarios, son muy importantes, como medida para tratar de aplacar la evasión.

Se podrían pensar que entre más rigurosas sean las sanciones, las declaraciones del contribuyente son más correctas, sin embargo, el problema más grave a que nos enfrentamos, no es el sistema de sanciones, sino su capacidad de aplicación, situación que en Costa Rica, es débil en esta materia.

Tipos de evasión utilizados en Costa Rica

Se pueden identificar cuatro tipos de evasión como son:

- falta de inscripción en el registro de contribuyentes;
- eludir la presentación de declaraciones;
- omitir el pago del impuesto declarado o liquidado;
- declaración incorrecta, las cuales pueden adquirir diferentes formas, entre las que pueden citarse:

No declarar o dejar de declarar

Es una de las formas más comunes de evasión, sin hacer distinciones de actividades económicas ni de nivel de ingreso. Algunos de los no declarantes se mantienen durante la mayor parte del tiempo de operación fuera del sistema tributario, mientras que otros dejan de declarar después de haber cumplido con la misma durante muchos años.

Una de las principales causas de esta forma de evasión, son las limitaciones existentes en los sistemas de registros y la falta de controles cruzados de información, a pesar de tener los medios para obtener la información oculta; esto por problemas internos de capacidad y de desarrollo de la administración tributaria.

Declaraciones incorrectas

Esto incide en una incorrecta determinación del impuesto al disminuir la base imponible, aumentar indebidamente las deducciones, exenciones y créditos por impuestos pagados y traslación de la misma entre empresas.

Esta forma de mecanismo, conlleva al ocultamiento de ingresos brutos, que es muy común en el Impuesto sobre la Renta y Ventas, procedimiento que utilizan omitiendo tanto compras como ventas, lo que permite al contribuyente evadir tasas marginales altas.

Otra forma de evasión muy utilizada que les permite a los contribuyentes

evadir tasas marginales altas es el aumento indebido de deducciones, exenciones y créditos por impuestos pagados.

Al igual a lo indicado en el apartado "no declarar o dejar de declarar", se tienen los instrumentos, para obtener mediante control cruzado, la información de posibles omisiones de ingresos.

Morosidad en el pago

Se presenta cuando los contribuyentes no pagan los impuestos en el plazo determinado por ley. Aquí cobra importancia la falta de acción de la administración tributaria, por cuanto por problemas de orden informáticos y de nuevos desarrollos, no le permite accionar en forma correcta, oportuna y rápidamente sobre los morosos.

No emitir factura autorizada por la administración tributaria

Este tipo de mecanismo, es el más usual y generalizado y conlleva a la presentación de las declaraciones, incorrectas e inexactas, ya que al subfacturar ventas u omitir la emisión de la factura, contribuye a reducir el potencial de ingresos tributarios.

Sobre este punto, no existe un control muy amplio acerca de las posibles omisiones, ya que en virtud de que se disponen de controles de emisión de facturas muy débiles, controlados desde las imprentas, no se cumple a satis-

facción con la verificación efectiva de la obligación tributaria. Asimismo, al no contar la administración tributaria de auditores fiscales expertos en sistemas informáticos, no se pueden determinar las posibles manipulaciones que existen internamente en los sistemas de emisión de tickets y facturación computarizada.

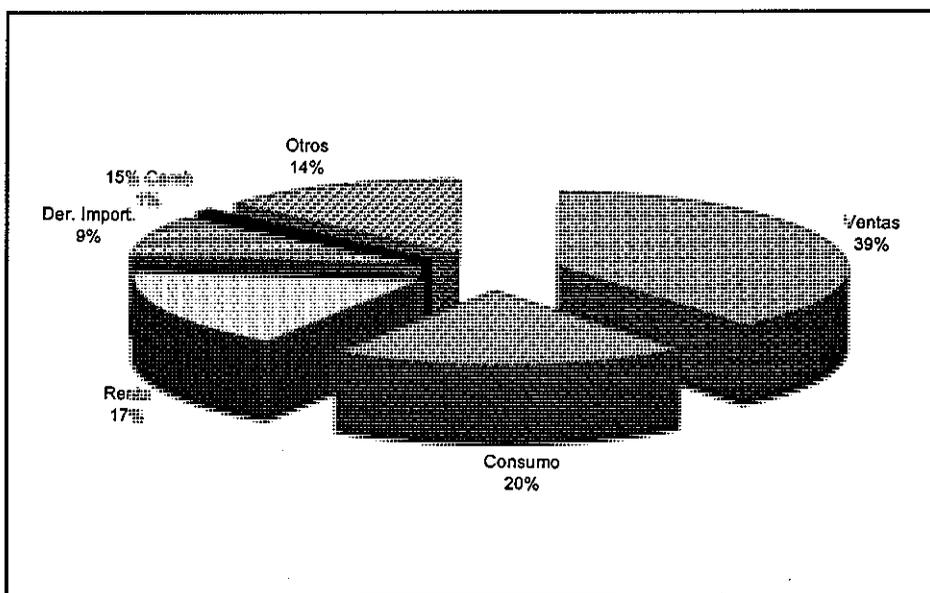
Reducida base y exenciones

En Costa Rica, existe una reducida base de determinación de los impuestos, propiciada por una serie de exenciones otorgadas, que no permiten favorecer una amplia recaudación de impuestos.

En términos de recaudación los Impuestos sobre las Ventas, IV, Impuesto de Valor Agregado, IVA, y sobre la Renta, aportan el 39 y 17% de la recaudación total (ver gráfico inferior), colocándose en los impuestos de mayor aporte para el Estado. Igualmente está situado el Impuesto Selectivo de Consumo con un 20%.

Tanto el Impuesto sobre la Renta como el Impuesto sobre Ventas, tienen bases gravables con cobertura limitada: únicamente el 10.6% de los asalariados está incluido en la base del Impuesto sobre la Renta, que también excluye a las empresas públicas y las cooperativas, para citar tan sólo algunos ejemplos.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS 1998



Por otra parte, los servicios no están en general gravados con el Impuesto sobre las Ventas y más de setecientos bienes están también exentos; en el caso del Impuesto Selectivo de Consumo incluye cientos de incisos arancelarios que generan ingresos muy pequeños.

Impuesto sobre la Renta

A grandes rasgos se describirán los aspectos técnicos del impuesto que establecen la base imponible de este impuesto, así como la variación de tarifas.

Este impuesto está compuesto por una serie de cédulas que constituyen, en realidad, impuestos claramente diferenciados y con tasas impositivas distintas en cada caso. El resultado es que en un grupo de contribuyentes con iguales ingresos netos, las tasas impositivas variarán, de manera muy importante, según el sector de actividad económica, la forma del ingreso (salarios, intereses, dividendos, etc.), la forma de financiamiento (capitalización o endeudamiento) y la forma jurídica en que se organice la actividad económica.

Es decir, se trata de un impuesto que no cumple, ni con la característica de equidad horizontal ni con la de neutralidad.

Estrecha base y exenciones

Únicamente el 10.6% de los asalariados registrados como tales contribu-

yen al impuesto único al salario, como resultado de un nivel de exención relativamente alto. Sin embargo, la carga tributaria total pesa sobre los asalariados.

La alícuota del impuesto varía no sólo en función de la renta generada, sino de la forma jurídica que asuma la organización de la actividad económica; las sociedades anónimas están sujetas a las alícuotas ya enumeradas, mientras que las cooperativas, las fundaciones y en algunos casos las empresas propiedad del Estado, no pagan el impuesto.

En el caso de los intereses nominales, que incluyen un componente de amortización del principal, son deducibles de la base del impuesto.

Se permite la revaloración de activos, con el consecuente incremento en las cuotas de depreciación, pero sin que el incremento en el valor del activo sea considerado un ingreso gravable.

No se gravan en general las ganancias de capital.

El impuesto sobre las utilidades de las personas físicas y jurídicas

La base imponible es la renta líquida y aunque existe un concepto amplio de gastos deducibles, la aplicación administrativa es bastante restrictiva.

El diseño de este impuesto, viene a agravar los problemas de falta de equidad horizontal. En efecto dado un mismo nivel de renta líquida, el tipo

impositivo a pagar variaría según el nivel de la renta bruta y la forma jurídica de organización de la actividad económica.

Pues bien, la tasa podría ser de nuevo distinta si esta forma de organización es la de una persona física con actividades lucrativas, en vez de la constitución de una persona jurídica; lo que es más dos personas físicas ejerciendo actividades similares y con un nivel de renta bruta y gastos idénticos, pagarán tasas impositivas distintas, si una de ellas recibe su ingreso a título de trabajador dependiente y la otra a título de trabajador independiente. Es bien sabido que en muchos casos prácticos la distinción entre esas formas de relación de trabajo es muy sutil.

Numerosas actividades o formas de organización están exentas y los esquemas de promoción de las exportaciones, el desarrollo turístico, los incentivos forestales, zonas francas entre otros, han minado aún más la base del impuesto.

El impuesto introduce un fuerte sesgo a favor del endeudamiento y en contra de la capitalización como forma de financiamiento de las actividades empresariales. Esto es el resultado de permitir contabilizar como gasto deducible la totalidad de los intereses nominales pagados y de no integrar el impuesto sobre las utilidades de las empresas y el impuesto sobre los dividendos.

La base del impuesto es la renta generada en el territorio nacional por los residentes, en contraste con el mo-

delo de renta mundial, cuya base es la renta generada por los nacionales, independientemente de que la generación de la renta se vincule con un territorio extranjero.

Impuesto sobre las Ventas

Este impuesto excluye de la base del mismo, los servicios, excepto que la ley explícitamente los establezca. El alto número de bienes exonerados (más de 700) y la falta de una clara distinción entre bienes con tasa cero (que tienen derecho a crédito fiscal sobre el impuesto soportado, pero que no pagan el impuesto, tratamiento prácticamente reservado para los exportadores) y los bienes que están fuera de la base del impuesto, (es decir que no pagan el impuesto, pero tampoco tienen derecho a crédito sobre el impuesto soportado, tratamiento que se da a los productos frescos de consumo popular).

Dentro de los artículos que se exoneran del impuesto podríamos indicar: los reencauches y llantas de maquinaria agrícola, los productos veterinarios y los insumos agropecuarios, las medicinas, el queroseno, el diesel para pesca no deportiva, los libros, las composiciones musicales, los cuadros y pinturas creadas en el país por pintores nacionales o extranjeros, las cajas mortuorias y el consumo de energía eléctrica residencial que sea igual o inferior a los 250 kw/h.

Impuesto Selectivo de Consumo

Tienen una cobertura muy amplia, abarcando más de 1500 incisos arancelarios y un reducido número de productos. Aporta el mayor porcentaje de la recaudación y los mismos están sujetos a tipos impositivos distintos.

Existe un mecanismo *sui generis* para ampliar la base de este impuesto. Si el Ejecutivo envía un proyecto para tal efecto a la Asamblea Legislativa y ésta no se pronuncia en un plazo de un mes, se asume "silencio positivo" y la base queda ampliada según lo especificado en el proyecto enviado.

El Ejecutivo puede por medio de un decreto, restituir los tipos impositivos o bien elevar los fijados originalmente en los anexos a la ley, hasta un máximo de 15 puntos.

Los incentivos y exoneraciones fiscales

A pesar de la aprobación de ciertas leyes eliminando incentivos y exoneraciones fiscales, lo cierto del caso es que su uso en Costa Rica sigue siendo amplio y el costo fiscal muy elevado. El primer elemento de alarma es el hecho de que, en realidad, el costo total de los incentivos y exoneraciones fiscales no es conocido por nadie y que los recursos dedicados a la fiscalización de uso de éstos, son mínimos.

Algunos de ellos son:

- Exoneraciones a los entes públicos.

- Incentivos turísticos.
- Incentivos por plantaciones forestales, otorgados por CAF (Certificados de Abono Forestal).
- Incentivos a la exportación, otorgados por CAT (Certificados de Abono Tributario).
- Compras autorizadas.
- Régimen de zonas francas.

En cuanto al costo de los incentivos y exoneraciones, no existe ninguna estimación confiable, mucho menos una contabilidad del costo de los incentivos fiscales en Costa Rica. Ni el Ministerio de Hacienda, ni las entidades promotoras que están a cargo de la concesión de incentivos, mantienen estadísticas completas y confiables.

La Política Tributaria: Propuesta de Reforma

Reformas constitucionales

- Reservar la iniciativa en materia de tributos nacionales al Poder Ejecutivo.
- Eliminar la discrecionalidad del Ejecutivo en materia tributaria (ajuste de alícuotas o cambio en las bases mediante decreto).
- Requerir que toda exoneración o incentivo fiscal, deba establecerse en la misma ley de creación del impuesto respectivo, y que la ad-

ministración tributaria calcule el costo fiscal de los incentivos concedidos.

- Establecer reglas de orden general que garanticen la coherencia de los sistemas de imposición local, tanto entre sí como con la imposición de nivel nacional, y protejan el derecho de los ciudadanos a igualdad de tratamiento ante la ley.

Estas propuestas están orientadas a reducir la incertidumbre en cuanto al sistema impositivo y a garantizar una mayor estabilidad en la estructura tributaria, al tiempo que se mantienen los grados de flexibilidad necesarios para que la política tributaria pueda adaptarse a los cambios del entorno.

Además, estas propuestas están orientadas a lograr una mayor transparencia en la estructura tributaria y en la discusión de los presupuestos públicos.

Reformas al Código Tributario

- El régimen de sanciones debe modificarse de manera que el recurso a la normativa penal, tenga carácter excepcional. Las contravenciones tributarias deben desaparecer, para ser sustituidas por un amplio esquema de sanciones administrativas, complementadas por sanciones penales de aplicación en casos excepcionales.
- Deben introducirse elementos de flexibilidad en las sanciones admi-

nistrativas, mediante criterios de graduación de la pena, tal como reincidencia y conducta tributaria anterior. Además las sanciones deberían atenuarse si la corrección de las irregularidades se produce en forma voluntaria inducida, pero sin necesidad de recurrir al litigio. En los casos en que la irregularidad no pueda ser corregida, la sanción debe atenuarse cuando no se produce litigio.

- Debe permitirse la descentralización de la firma y tramitación de las resoluciones de la administración tributaria, incluyendo las resoluciones sancionatorias.
- Debe eliminarse el subsidio financiero al litigio en materia tributaria.
- En el caso de los delitos tributarios, como se indicó, debe ser materia excepcional, debe eliminarse la posibilidad de evitar la aplicación de sanciones penales mediante el pago de las obligaciones incumplidas.
- En el caso de los ilícitos tributarios, éstos deberán tener sanciones proporcionadas.

Estas recomendaciones persiguen dos objetivos fundamentales: reformar el sistema de incentivos y castigos, para que sea congruente con el principio de incentivar el cumplimiento tributario o en su caso, la corrección pronta y voluntaria de los incumplimientos y por otra parte, propiciar el desarrollo de una administración tributaria eficiente y eficaz a un bajo costo.

La estructura tributaria

- La estructura tributaria costarricense, debe basarse en tres impuestos principales: el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto Selectivo de Consumo. Los aranceles jugarán un papel cada vez menor como instrumento de recaudación.
- Los impuestos menores deben ser derogados, sin perjuicio del cobro de tasas y precios públicos cuando sea apropiado.

Estas dos propuestas están orientadas, fundamentalmente, al logro de una estructura tributaria simple y comprensible. Unidas a las recomendaciones que se presentan en las secciones siguientes, esta estructura resulta, además, más equitativa y neutral que la estructura vigente.

Impuesto al Valor Agregado, IVA

- Este debe tener la base más amplia posible. Por razones técnicas, el sector financiero debe estar excluido de la base del impuesto, y las exportaciones deben tener tasa cero.
- Si por razones políticas o consideraciones de equidad, la tasa cero se aplicase a otros bienes y servicios, es importante que el número de bienes y servicios que reciban este tratamiento sea muy reducido.

La estructura propuesta para el IVA, resulta en un impuesto neutral boyante y más fácil de fiscalizar que el actual Impuesto sobre la Venta. Algunas de las recomendaciones que se presentan más adelante, referente a la definición de los gastos deducibles en el Impuesto sobre la Renta de las personas, están orientadas a fortalecer la fiscalización del IVA.

Impuesto Selectivo de Consumo

- La cobertura del impuesto debe reducirse radicalmente limitándose a cinco o seis grupos de productos, con alto potencial recaudador.
- La estructura de las alícuotas debe también simplificarse radicalmente.
- La facultad del Ejecutivo para ajustar las alícuotas del impuesto y el tratamiento especial de los proyectos de ley para la inclusión de nuevos bienes dentro de la base del impuesto, deben ser eliminados.

Con esta propuesta se avanza en el logro de una estructura simple y más neutral. Además se reducen considerablemente los costos de administración del impuesto, concentrando los esfuerzos de la administración en los pocos rubros que generan el grueso de la recaudación y haciendo innecesario el actual sistema de créditos, que nunca debió aplicarse a un impuesto selectivo de consumo.

Impuesto sobre la Renta

- La base del impuesto debe ampliarse sustancialmente, de manera que no se hagan excepciones según la forma jurídica de organización de la actividad económica, el sector de actividad o el destino de los productos y de manera que se incluya la mayor parte de los asalariados dentro de la base del impuesto.
- Debe unificarse la alícuota del impuesto para las personas jurídicas y reducirse el número de tramos para las personas físicas, integrando a los asalariados por medio del mecanismo de retención a cuenta.
- Es necesario eliminar el impuesto sobre los dividendos y debe mantenerse, por razones puramente prácticas, el tratamiento preferencial vigente para los ingresos generados por títulos valores, unificando, sin embargo, la alícuota que se aplica a estos títulos.
- En el caso de las personas físicas, el impuesto debe avanzar hacia un sistema de renta global, del que estarían excluidos únicamente los ingresos correspondientes al pago de dividendos e interés.
- En un plazo prudencial, el sistema de renta territorial, deberá ser sustituido por el de renta mundial.

Estas propuestas permiten avanzar, sobre todo, en el sentido de lograr un sistema más simple y neutral. Asimismo, y aunque esto no sea evidente a primera vista, también contribuyen al

logro de un sistema sustancialmente más equitativo, ya que se eliminan numerosos tratamientos preferenciales, cuyos beneficiarios, tienden a ser sectores de ingresos altos y que en todo caso crean importantes inequidades horizontales.

Impuesto a los activos

- Si se adoptan todas las propuestas en la estructura tributaria, como a cada uno de los principales impuestos, probablemente el impuesto a los activos, diseñado para compensar las deficiencias de la actual estructura, así como debilidades administrativas que están en proceso de ser subsanadas, podrían eliminarse.
- En caso contrario, el impuesto a los activos no sólo debe mantenerse, sino que debe ser reformulado, reduciendo el monto exento del impuesto y cubriendo la totalidad de los activos de las empresas, en vez de gravar básicamente los activos fijos de las mismas.

La negociación política: participación fiscal y legislativa

Por ley la creación de los impuestos y modificaciones a los mismos están conferidos, al Poder Legislativo. Sin embargo, cuando se está ante las puertas de alguna reforma tributaria de

importancia, ya se gestan en el Congreso, corrientes de oposición, por la afectación que se estaría dando con las nuevas reformas. Asimismo, se corren rumores de los posibles incrementos en los precios, producto de las citadas reformas.

La negociación política, definitivamente es importante en nuestro medio para lograr los fines esperados en materia de proyectos de interés nacional. Si no fuera así, en Costa Rica no se tramitarían los proyectos, que más urgen para el desarrollo del país.

Para ello tiene que existir, consenso no sólo de los sectores, que estarían siendo afectados o sobre los que recaerían las reformas propuestas, sino que los mismos tienen que ser partícipes de dichas propuestas, como parte del proceso de concertación entre sectores.

La participación política al impulsar o vender una idea, se traduce en una propuesta de proyecto tributario, la cual tiene que someterse al proceso descrito anteriormente. Así también, conlleva disertar, sobre los beneficios que se aplicarían por medio de esas medidas, para contribuir a los índices macroeconómicos del país.

Entonces bajo la anterior óptica, el Ejecutivo tiene que lograr y negociar con el Legislativo a través de los Jefes de Fracción de los partidos mayoritarios, las posibles reformas, que ayudarían a fortalecer los ingresos del gobierno; situación que algunas veces se pone conflictiva y complicada, por no parecerle la propuesta a algunas de las fracciones de los partidos.

En este sentido es facultad del Legislativo, priorizar la importancia de un proyecto tributario, determinado por el lugar de agenda para la discusión previa a la consideración de la Comisión de Asuntos Hacendarios, CAH, instancia que realiza el estudio y análisis de las nuevas medidas y su impacto sobre el interés nacional del país.

Para que todo esto suceda y se ejerza una buena negociación entre los dos poderes (Ejecutivo y Legislativo), la parte de redacción de las propuestas de mejoras, reformas y nuevas contemplaciones a leyes, requiere la participación de las direcciones que manejan y controlan los ingresos tributarios.

Anteriormente, esta situación no era de esa manera, lo que imperaba, es que las propuestas y reformas, nacían del seno de algún legislador o del mismo Ejecutivo, quien las redactaba sin tomar en cuenta, la debida participación de las instituciones, que serían las que aplicarían o manejarían la parte técnica de los impuestos.

Como consecuencia de lo descrito en el párrafo anterior, posteriormente venían los problemas de tipo técnico y de interpretación legal, con vicios en su aplicabilidad. Por lo tanto, quienes deben redactar las leyes de carácter tributario, son aquellas personas que conocen y manejan, el quehacer diario de la materia de impuestos.

No obstante lo anterior, las propuestas pueden ser o no acogidas por el Congreso, produciéndose en algunos casos, eliminación a procesos y

artículos legales que al legislador no le parecen.

Lo deseable es que, debiera de otorgarse el monopolio de la iniciativa en materia tributaria al Ejecutivo, teniendo por supuesto el Legislativo la facultad de aprobar, rechazar o modificar las propuestas del Ejecutivo.

Estructura proyectada cambio en el marco legal

Supuestos macroeconómicos

Lo que se busca con la reforma planteada, es ampliar la base fiscal, mediante eliminación de las múltiples exenciones existentes sobre los diferentes impuestos, tanto a nivel del tipo de contribuyentes, que deben o no serlo, como sobre la variedad de servicios que deben estar gravados.

Algunos supuestos serían:

- Simplificar la base tributaria.
- Uniformar la base de los contribuyentes.
- Eliminar exenciones específicas como Zonas Francas, Contratos de Exportación, Turismo, Cooperativas, Universidades, etc.
- Régimen sancionatorio acorde y gradual.

Estimación de la estructura proyectada

Lo que se espera de esto, es una mayor recaudación fiscal, sin que se

recurra a más impuestos o a la elevación de tarifas impositivas.

Si la reforma lograra concretar los objetivos planteados, se podría inclusive hasta plantear la reducción paulatina de algunas tarifas o eliminación de ciertos impuestos, lo cual en última instancia redundaría en un aumento de la productividad y una disminución constante de la evasión fiscal.

Los efectos esperados

Se espera que la estructura tributaria propuesta, sea simple, acorde con los principios de equidad e igualdad y que la propuesta conlleve a mejorar los ingresos fiscales, a minimizar las distorsiones inducidas por el sistema tributario, mejorar la equidad horizontal y vertical del sistema tributario, a fortalecer la administración tributaria, haciéndola más eficiente y dotándola de simplicidad en la determinación de las bases de los impuestos. La corrección de externalidades, la atracción de inversiones y la promoción del desarrollo de determinadas actividades o regiones, mediante el uso de incentivos fiscales.

También, dentro de los futuros resultados esperados y para que lo indicado en el párrafo anterior se cumpla, sería necesario establecer algún tipo de conducta tributaria, para así inducir al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

El direccionar y definir penalidades graduales dentro del sistema tributario,

debe estar diseñado de manera que el contribuyente llegue a la conclusión de que es preferible cumplir a incumplir, y que en el caso de que se produzca un incumplimiento, es preferible corregirlo de manera voluntaria y pronta, a corregirlo de manera coactiva y tardía.

Con los anteriores argumentos, es que se piensa en que el sistema tributario, tendría un esquema más equitativo e igualitario para todos, sin distorsiones, que no sólo afectan a la administración como tal, sino también a los propios contribuyentes Δ

Reformas fiscales en Nicaragua, en el marco del Programa Económico del Gobierno

Delegación de Nicaragua**

1997-2000*

SE PRESENTAN LAS REFORMAS QUE CONTEMPLA EL PROGRAMA ECONOMICO DEL GOBIERNO DE NICARAGUA 1997-2000, INDICANDO LAS ACCIONES QUE SE HAN CUMPLIDO EN GENERAL, Y PARTICULARMENTE EN EL CAMPO FISCAL, ESQUEMATIZANDO LOS EFECTOS ESPERADOS DE ESTAS MEDIDAS.

Supuesto macroeconómico

En 1990, después de una década de guerra civil y decrecimiento económico, expansión del sector público e hiperinflación, el Producto Interno Bru-

to, PIB, real de Nicaragua disminuyó a dos tercios y el volumen de las exportaciones a la mitad de los niveles previos a 1980, con un ingreso *per cápita* que se redujo al de la década de los años veintes. El grado de deterioro se reflejó en los indicadores sociales del país tales como las tasas de mortalidad materno-infantil y los pesos al nacimiento, que fueron los más bajos del Hemisferio Occidental. Al mismo tiempo, la deuda externa se multiplicó diez veces, a US\$11 mil millones (700% del PIB). Las condiciones sociales se deterioraron severamente y la pobreza se generalizó. Consecuentemente, Nicaragua no sólo era el país más pobre del Hemisferio Occidental sino el más endeudado del mundo.

Posteriormente, Nicaragua cambió de dirección drásticamente. La paz

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Pronóstico Tributario", realizado en Panamá del 1º al 8 de junio de 1999, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Mayling Obregón Irigoyen, Directora de Análisis y Seguimiento al Gasto Público de la Asamblea Nacional; Marvin Vílchez Rocha, Director de Presupuesto e Inversiones de la Contraloría General de la República; Petrona Torres Duarte, Subdirectora de Operaciones del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Francisco Aguirre Guerrero, Jefe del Área de Estadística del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

se restableció, la democracia se restituyó y se hizo un progreso sustancial en la implementación de políticas orientadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos y a transformar la economía a una basada en el mercado. Las políticas financieras se fortalecieron, la mayoría de los controles de precio se eliminaron y tanto el comercio como el mercado de divisas se liberalizaron. Se implementó un programa de desincorporación de los activos estatales y se realizaron recortes sustanciales tanto en el nivel de empleo del gobierno como en los gastos militares. Los bancos privados de nuevo comenzaron a operar y se creó la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, SBIF. Se alcanzó también un progreso sustancial para obtener alivios de la deuda externa. Sin embargo, las condiciones macroeconómicas permanecieron frágiles y el proceso de reforma estructural se detuvo virtualmente a mediados de 1996. A pesar de logros importantes en las condiciones sociales, la pobreza permaneció ampliamente difundida.

A principios de 1997, una nueva administración tomó posesión. El cambio de administración le dio a Nicaragua una oportunidad para retomar el camino hacia la estabilización macroeconómica y la reforma estructural para alcanzar un crecimiento económico sostenible y mejorar las condiciones sociales. En este contexto, el gobierno ha preparado un programa de reforma económica y estructural a mediano plazo que cubre el período 1997-2000.

Estructura propuesta

El objetivo principal del Programa Económico del Gobierno para 1997-2000 es combatir la pobreza y reducir el desempleo. El programa incluye medidas que buscan restaurar la sostenibilidad de las finanzas externas y las del gobierno, y también implementar las reformas estructurales necesarias para alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenibles.

El gobierno enfocará sus esfuerzos en el desarrollo del sector rural y reorientará la inversión pública hacia las áreas rurales. Bajo el programa, el PIB real está proyectado a crecer en 5% cada año (2% en términos *per cápita*) sobre la base de un aumento en la inversión privada y el fortalecimiento de las exportaciones agrícolas y no tradicionales. Simultáneamente, la inflación se reducirá a 9% en 1999 y a 5% en el año 2000. Las autoridades esperan que el país sea considerado elegible bajo la iniciativa de los Países Pobres altamente Endeudados, HIPC, para finales de 1999 con base al significativo esfuerzo doméstico que se está haciendo y la implementación exitosa del programa.

Para alcanzar las altas tasas de crecimiento dentro del programa se necesitará de un esfuerzo significativo para implementar las reformas estructurales que aumenten la eficiencia y propicien la inversión privada. Después de la implementación exitosa de la reforma tributaria de mayo de 1997, el gobierno ha venido fortaleciendo la

administración tributaria y aduanera. Los gastos del gobierno serán racionalizados y el tamaño del estado reducido. La Ley de Inversiones Extranjeras será revisada para eliminar cualquier sesgo contra los inversionistas y el proceso de privatización llevará una secuencia apropiada, empezando en sectores con una alta probabilidad de éxito (sectores de comunicación y energía).

El programa fiscal apunta hacia la sostenibilidad de las finanzas públicas, dado el financiamiento externo proyectado y la probabilidad de alivio de deuda externa bajo la iniciativa HIPC. El déficit combinado del sector público (antes de donaciones) se reducirá de 15 ½% del PIB en 1996 a menos de 4% del PIB en el transcurso del programa hasta el año 2000. El ahorro del sector público se espera aumentará significativamente durante los tres años del acuerdo del Fondo Especial de Ajuste Estructural (Especial Structural Adjustment Fund), ESAF. La inversión del sector público (en términos del PIB) está proyectada a reducirse fuertemente en el período 1997-2000, sin embargo, se compensará por un incremento en la inversión privada, reflejando tanto las privatizaciones planeadas de las empresas públicas como el fortalecimiento de la confianza.

El Programa incluye un número de acciones para aumentar los ingresos del Gobierno Central hasta por un total de 2 ½ puntos porcentuales del PIB hasta el año 2000, con todo el aumento

concentrándose en los años 1997-1998.

El gobierno está comprometido a mejorar la transparencia de las operaciones del sector público mediante la ampliación de la cobertura presupuestaria que incluya operaciones de ingresos y gastos que anteriormente no se reportaban. En este sentido, las cuentas fiscales incluyen un punto porcentual del PIB en los ingresos corrientes que anteriormente eran ingresos extra-presupuestarios.

En mayo de 1997, se implementó la reforma tributaria que corrige las deficiencias estructurales del sistema impositivo y amplía la base gravable por medio de la reducción o eliminación de la discrecionalidad y otras exoneraciones a los impuestos de los Ingresos Generales de Ventas, IGV, y aduaneros, y que introduce un impuesto a la tierra; al mismo tiempo que se reducen los impuestos a la importación a dos niveles (5 y 10%) progresivamente hasta finales de 1999.

Adicionalmente, en setiembre de 1997 el gobierno inició un proceso para corregir las distorsiones en los precios relativos de la gasolina y el diesel, por el que se incrementó el precio del diesel y se redujo el precio de la gasolina; y se tomaron medidas para mejorar el mecanismo de control de las retenciones del café para el Impuesto sobre la Renta.

Los gastos corrientes del Gobierno Central están programados a reducirse en 4 puntos porcentuales del PIB en el transcurso del Programa hasta el

año 2000 (la mitad de esta reducción se dará en los años 1997-1998) reflejando un congelamiento en estos gastos (excluyendo pagos de intereses y transferencias estipuladas en la Constitución de la República pero incluyendo sueldos) y una reducción en los subsidios a las exportaciones. El gobierno solicitará asistencia técnica al Fondo Monetario Internacional, FMI, para establecer mecanismos que aseguren el cumplimiento de estos objetivos.

La disminución de los gastos corrientes será alcanzada, en parte, a través de un programa de reforma al servicio civil consistente con la reestructuración del gobierno. Además de los 1800 puestos públicos eliminados durante 1997, se estima que 1.500 puestos adicionales por año serían recortados durante 1998-1999.

El fortalecimiento de la posición financiera de las empresas públicas a través de mayores ingresos y contención de costos será un componente importante del programa fiscal. El problema financiero que la Empresa Nicaragüense de Electricidad, ENEL, ha enfrentado desde hace algún tiempo continúa acumulándose a medida que las pérdidas de energía han aumentado y la mayor dependencia en generación térmica ha incrementado los costos de generación. A partir de abril de 1997, ENEL aumentó la tasa de ajuste de sus tarifas del 1 al 1.5% mensual. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para compensar el aumento reciente de costos que se debieron, en parte a las condiciones de

sequía asociadas con el fenómeno de El Niño. En este contexto, ENEL implementó un ajuste adicional de tarifas de 5% a partir del 1^o de octubre de 1997; adicionalmente, el gobierno aprobó la introducción de un factor térmico permanente en la estructura de las tarifas de ENEL, para contrarrestar los aumentos de costos relacionados al mayor uso de energía térmica durante la situación de sequía (los consumidores de bajos ingresos están exentos de estos aumentos de tarifas). ENEL también fortalecerá sus procedimientos de cobro y aplicará un mayor control en los gastos corrientes. Adicionalmente, el gobierno ha solicitado asistencia del Banco Mundial, BIRF y del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para apoyar el programa de inversión de ENEL y sus requerimientos financieros, incluyendo un financiamiento compensatorio por el efecto de El Niño.

Para proteger la situación financiera del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, INAA, por los altos costos de energía, las tarifas serán incrementadas en línea con las recomendaciones de un estudio reciente llevado a cabo con asistencia técnica del BID. Durante el período del programa, las tarifas de electricidad y de agua se continuarán ajustando por 1.5% mensual.

El gobierno tiene la intención de llevar a cabo un estudio que desarrollará opciones para la reforma del sistema de seguridad social. Este estudio, que será concluido con asistencia técnica del BIRF y del BID,

apuntará al fortalecimiento del sistema actual, permitiendo a la vez, la participación del sector privado en el suministro de servicios de salud y asegurando la viabilidad actuarial del sistema de pensiones. Mientras tanto, para mejorar las finanzas del sistema de seguridad social, el gobierno revisará las tasas de contribución, pensiones, edad de retiro, y mejorará el manejo financiero del Instituto de Seguridad Social, ISS.

El programa monetario será consistente con los objetivos de inflación y del sector externo del programa y se basará en un aumento en el numerario en línea con el crecimiento nominal del PIB. Los Activos Domésticos Netos, ADN, del Banco Central de Nicaragua, BCN, están proyectados a disminuir en promedio casi 3% del PIB, durante 1998-2000. Esta reducción refleja menores pagos de intereses asociados con la redención neta de Certificados Negociables de Inversión, CENI's, (comenzando en 1998), y mayores ingresos de intereses recibidos debido al aumento en las reservas internacionales.

El BCN en octubre de 1997, unificó la tasa de encaje legal al 17% para todas las modalidades de monedas y depósitos, y se hicieron extensivas a todas las obligaciones de los bancos con el sector privado. El BCN intensificará las operaciones de mercado abierto como principal instrumento de control monetario. Dentro de la misma orientación las autoridades han reemplazado recientemente el sistema de venta directa donde se fijaba el pre-

cio, por uno de subasta donde se fijan cantidades en base a la necesidad de esterilizar excesos de liquidez en línea con el programa monetario, y donde la tasa de interés es determinada en dicha subasta. En este sentido, las autoridades intentan reducir el saldo de CENI's por lo menos al equivalente a US\$130 millones durante el período del programa.

Para mejorar la efectividad del manejo de la deuda, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público coordinará todas las funciones de deuda externa con el BCN, asegurándose en una forma continua que no se incurrirá en nueva mora con el exterior durante el período del programa, excepto para las obligaciones que están sujetas a negociaciones que se estén dando con acreedores, o que eran consideradas bajo el programa como potencialmente elegibles para refinanciamiento o reprogramación u otros mecanismos de alivio de deuda.

El BCN aprobó la unificación cambiaria a partir del 1^o de enero de 1996. El BCN compra o vende cualquier cantidad de divisas de las instituciones financieras a un tipo de cambio determinado por un sistema de deslizamiento. A pesar que Nicaragua ha mantenido su competitividad externa, tal como se refleja en el fuerte crecimiento de las exportaciones y el mejoramiento en la Balanza Comercial en los últimos años, su posición externa permanece frágil. A medida que las presiones inflacionarias continúan disminuyendo como resultado de las políticas mone-

taria y fiscal en línea con el programa, se espera reducir gradualmente la tasa de deslizamiento.

El gobierno está comprometido a mantener un sistema de comercio sin restricciones no tarifarias y a continuar con el proceso de reducción de impuestos a la importación y subsidios a la exportación. Para la gran mayoría de los productos importados, la recién aprobada Ley de Justicia Tributaria redujo las tarifas máximas a 30% en julio de 1999. La Ley de Promoción de Exportaciones, que ofrece rebajas en el Impuesto a la Renta y otros beneficios tributarios para algunas exportaciones en la forma de Certificados de Beneficio Tributarios, CBT's, caducó en 1997.

En marzo de 1998 la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Gaceta Nº 102 del 3 de junio de 1995), mediante la cual se reduce significativamente el número de ministerios gubernamentales y agencias que reportan directamente al Presidente. Para aumentar la eficiencia y la transparencia de las finanzas públicas, el gobierno sometió una propuesta de ley durante el primer trimestre de 1998 que permitió la implementación de un nuevo sistema de administración financiera para el Gobierno Central, el Sistema de Evaluación Integral Financiera del Estado, SEIF.

El gobierno modernizará el Código de Comercio, la Ley de Quiebra Financiera, la Ley de Propiedad Intelectual y hará las revisiones apropiadas a la Ley

de Inversiones Extranjeras. Esta Ley evitará restricciones innecesarias, tratamientos discriminatorios y el otorgamiento de beneficios tributarios que no estén contemplados en el régimen general de impuestos y que garantice a los inversionistas extranjeros, la estabilidad en el ambiente regulatorio y tributario. Asimismo, el Poder Ejecutivo está comenzando un amplio programa de reformas legales y judiciales que apuntan a mejorar los procedimientos legales, el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad.

El gobierno está apoyando al Poder Judicial a través de inversiones en el establecimiento de juzgados y centros cívicos en la mayoría de los municipios del país, mejorando la gobernabilidad y el estado de derecho en toda Nicaragua. Para estos efectos, el gobierno solicitó ayuda financiera y técnica a donantes externos.

El Programa Económico de Gobierno 1997-2000

El diagnóstico sobre la situación macroeconómica de la Nicaragua de hoy, se presenta de extrema pobreza y desempleo, estancamiento económico, ausencia de inversión privada productiva, falta de un estado de derecho y un alto deterioro de los valores éticos y morales en todas las estructuras y como complemento se agregan los efectos de la naturaleza, desbastando fuertemente los medios de producción.

El Programa Económico 1997-2000 se orienta a:

- Impulsar una economía social de mercado, que incentive el uso eficiente de los recursos, que afiance con suficiente capacidad, competir en los diferentes mercados internacionales, a fin de propiciar o generar un crecimiento fuerte y sostenible y que a la vez garantice la conservación de nuestros recursos.
- Un trabajo digno y bien remunerado para todos los nicaragüenses, teniendo como piedra angular o motriz de estas transformaciones al sector privado, el cual deberá dedicar sus mejores esfuerzos para producir riquezas, canalizando los recursos hacia inversiones estratégicas que aumenten la productividad y competitividad en el campo internacional.
- Promover una distribución equitativa del ingreso nacional en todos los sectores.
- Fortalecimiento de las municipalidades como uno de los vehículos más idóneos para la ejecución de la política de inversión social.

Un complemento fundamental de esta visión está fuertemente ligada a la promoción de un Estado de Derecho más agresivo, que brinde seguridad física y jurídica al ciudadano, probidad en la función pública, solución de los conflictos en relación a la propiedad privada, en fin, garantizar la estabilidad en el manejo de la política macroeconómica, determinando con claridad las

reglas del juego para el sector privado nacional y extranjero así como, proveer de los bienes y servicios que son de interés social y que el sector privado no deba producir, como: defensa, seguridad pública, justicia, protección del ambiente, infraestructura física y servicios.

Objetivos y medidas del Programa Económico

Propiciar y crear conjuntamente un nuevo entorno. Un clima que atraiga, estimule y facilite con la mayor amplitud, la inversión nacional y extranjera; para ello se contempla:

- Apoyar las iniciativas personales o empresariales que contribuyan a la creación de trabajos, producción, exportaciones, servicios modernos y progreso, que constituyen los vectores motrices del engranaje del nuevo Plan de Desarrollo.
- Apertura mundial con audacia e imaginación, y gradualidad en aquellos rubros que requieren períodos razonables de ajustes y reconversión.
- Promover con incentivos y remover obstáculos, barreras, tramitaciones burocráticas y cargas excesivas, desestimulantes o paralizantes.
- Reducir la discrecionalidad de los funcionarios, fuente violatoria a la ley y la ética.

- Aplicar mayor sencillez y claridad meridiana para reducir paralelamente la evasión fiscal, la corrupción y la bochornosa invasión masiva del contrabando. El comercio formal no debe continuar desprotegido.
- Simplificar trámites y facilitar razonablemente, el ingreso de artículos personales de los nicaragüenses que regresen al país, igual medida aplicará para el turismo.
- Dar prioridad, entre otros, a: suministros adecuados y a precios competitivos de combustibles y de energía eléctrica; eficientes comunicaciones, informática y transportes; facilidades de almacenaje, abastecimiento y comercialización; de capacitación, transferencia tecnológica, investigación y apertura de nuevos mercados.
- Considerar simultáneamente la pronta como gradual reducción de costos e insumos básicos para la producción del campo, cargos por servicios esenciales y de impuestos excesivos, que nos coloquen, al menos, a niveles competitivos e igualdad con Centroamérica.
- Revisar y corregir prácticas de comercio e importación de productos alimenticios y de otros que desestimulan la producción agropecuaria, tales como el incremento de los costos de la canasta básica popular; distorsiones con operaciones monopólicas de mercados; elevados intereses, imprecisas comisiones y cargos que deben racionalizarse, especificarse y aclararse.
- Nuevas e imaginativas mentalidades y acciones concretas de fomento. Aumentar y animar consistentemente el ahorro nacional, principio de la inversión.
- Equilibrar y controlar las finanzas públicas y la inflación, manteniendo un valor de nuestra moneda realista, confiable y acorde a los parámetros y requerimientos de la economía nacional y de los principales países con quienes tenemos intercambio.
- No aumentar indefinidamente impuestos y cargas por servicios públicos para corregir y resolver los problemas hacendarios, más bien la solución radica en la disciplina del gasto, junto con la simplificación y racionalización en la captación de los ingresos.
- Revisar todo el sistema tributario, reduciendo, modificando y facilitando el pago, así como analizando la actualización de atrasos y evasiones.
- Ampliar el universo de contribuyentes en función de costos-beneficios y de equidad.
- Impulsar un nuevo Código Tributario para clarificar el entorno fiscal. De igual manera tendremos que actualizar otros códigos para propiciar el desarrollo moderno Δ

Organización de los recursos humanos en la administración pública de la República

Delegación de República Dominicana** **Dominicana***

DESCRIBE EL REGIMEN DE SERVICIO CIVIL, TANTO EN LO QUE RESPECTA A SU ORGANIZACIÓN COMO EN SU RELACION CON LOS DEMAS ENTES DEL ESTADO, SEÑALANDO SUS PRINCIPALES AVANCÉS Y RESULTADOS. ENFATIZA EL PROCESO DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y HACE UNA BREVE REFERENCIA A LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR FINANZAS.

Introducción

La Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, elaboró con la

colaboración de expertos nacionales y extranjeros varios anteproyectos de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. En 1988 y 1990 respectivamente se produjo el octavo y noveno proyecto normativo de Servicio Civil, el cual fue sometido al Congreso Nacional por el Presidente de la República y aprobado por unanimidad por ambas Cámaras, convirtiéndose en la Ley Nº 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de fecha 20 de mayo de 1991.

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Los recursos humanos en el sector de las Finanzas Públicas", realizado en Berlín, Alemania, del 26 de octubre al 3 de noviembre de 1998, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Integrada por Rosajilda Vélez, Subsecretaría Técnica de la Presidencia; Fanny Bello Dotel, Departamento de Clasificación y Valoración de Cargos de la Oficina Nacional de Administración de Personal, ONAP; y Radhames García, Departamento de Personal de la Secretaría de Estado de Finanzas.

El instrumento que instituye el Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, es una "Ley Cuadro", declaratoria de principios, y por la preeminencia del Presidente de la República

en materia administrativa, en su condición de Jefe de la Administración Pública, sobre cualquier otro Poder del Estado, el Legislativo le confirió la facultad de complementación por vía reglamentaria.

De ahí que la expedición del Reglamento llenara un profundo vacío en el actual ordenamiento jurídico de la administración pública, no sólo en la adecuación y modernización de disposiciones que en ocasiones tenían una vigencia de aproximadamente medio siglo, totalmente desfasadas como normas sustentadoras del principio de legalidad de la administración, sino también al incorporar a nuestro Derecho Público nuevas figuras jurídico-administrativas hasta ahora desconocidas en el medio nacional.

En el estado actual de nuestro Derecho y ante la disposición constitucional del Artículo 55, referente a las facultades de nombramiento y remoción de los servidores públicos y reglamentarias, concedidas al Presidente de la República, el Jefe de Estado detenta mayores prerrogativas que el Legislativo para reglamentar asuntos de orden administrativo del Servicio Civil; además, condición que puede prever y complementar situaciones administrativas que al Legislativo le hubiera sido difícil.

Se infiere de lo dicho que, para la efectiva aplicación de la Ley las disposiciones reglamentarias resultan imprescindibles, toda vez que conforman un nuevo orden jurídico-administrativo. De ahí la aprobación por el Jefe de

Estado del Reglamento Nº 81-94 del 20 de marzo de 1994.

Centralización de la función pública

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 55 de la Constitución Política Dominicana de 1994, corresponde al Poder Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa, el poder central reside en el Presidente de la República, los Secretarios de Estado y demás funcionarios del más alto nivel jerárquico de la rama ejecutiva, como los Directores Generales o Nacionales y titulares de los organismos descentralizados.

Ese poder central debe actuar sobre todo el territorio nacional y sobre el conjunto de servicios que ofrecen las instituciones que conforman la administración pública. Constitucionalmente, el Presidente de la República es el jefe de ésta y conserva el derecho de revocar o modificar las disposiciones o las órdenes de los Secretarios de Estado.

Gobierno Central

La estructura del Poder Ejecutivo está conformada por el Presidente de la República, el Vicepresidente, un Secretariado Técnico de la Presidencia que tiene a su cargo la conducción del proceso de planificación económica,

social y administrativa, un Secretariado Administrativo de la Presidencia, una Secretaría de Estado de la Presidencia y doce Secretarías de Estado con funciones sectoriales en las áreas de Finanzas, Agropecuaria, Obras Públicas y Comunicaciones, Salud Pública y Asistencia Social, Educación y Cultura, Turismo, Trabajo, Deportes, Educación Física y Recreación, Relaciones Exteriores, Interior y Policía, Industria y Comercio y Fuerzas Armadas.

La Constitución Política en su Artículo 61, dispone que podrían ser creadas por Ley, las Secretarías y Subsecretarías de Estado que se consideren necesarias. La Ley Orgánica de Secretarías de Estado, vigente data del año 1956, texto que se encuentra incompleto y desactualizado y que sólo se refiere a los deberes y atribuciones de los Secretarios y Subsecretarios de Estado.

Cada una de las Secretarías de Estado, se estructura con Direcciones Generales y Departamentales y posee usualmente, representaciones regionales o provinciales.

El sector descentralizado

En la administración pública el sector descentralizado está constituido por las instituciones autónomas, ciertos órganos descentralizados del Estado y las empresas públicas. Se consideran organismos autónomos y descentralizados del Estado a aquellos órganos dotados en principio, de

personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio, autonomía administrativa y libre determinación, creados para realizar un cometido estatal y sujetos a las limitaciones impuestas por la Constitución y las leyes.

Organización del Servicio Civil

La organización del Servicio Civil en nuestro país, cae dentro del marco del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, instituido por la Ley Nº 55 del 22 de noviembre de 1965, que crea el Consejo Nacional de Desarrollo y el Secretariado Técnico de la Presidencia, e integra a este organismo las Oficinas Nacionales de Planificación, ONAPLAN, de Presupuesto, ONAPRES, de Estadísticas, ONE, y de Administración y Personal, ONAP.

Es ésta una de las estructuras de planificación más avanzadas de América Latina, al procurar, a través de estas oficinas nacionales, la unificación, coherencia y coordinación de las acciones de las instituciones oficiales más vinculadas al proceso de formación, ejecución y coordinación del desarrollo nacional.

La Ley y su Reglamento establecen todo un sistema de organización técnico-administrativo del Servicio Civil. Erige al Presidente de la República como la máxima autoridad del sistema, en su condición de Jefe de la Adminis-

tración Pública, y confiere a los Secretarios de Estado y demás ejecutivos de la administración, la responsabilidad de ejecutar y evaluar las políticas referentes a la gestión de los recursos humanos del ámbito del Poder Ejecutivo.

Como órgano central del Servicio Civil es instituida la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP. El Reglamento, complementando las disposiciones de dicha Ley, le confiere, además, la función de coordinar el proceso de reforma administrativa del sector público.

Organos de línea responsables de la administración de los recursos humanos

Presidencia de la República

Por el Artículo 55 de la Constitución es "Jefe de la Administración y nombra a todos los demás funcionarios y empleados públicos. En tal virtud dictará todas las disposiciones y ejecutará acciones referentes a los empleados y funcionarios, a cargo y a sus remuneraciones". (Artículo 5, Reglamento 13).

Estas disposiciones y la conferida al Jefe de Estado por el Artículo 55 de la Constitución, referente al nombramiento y remoción de los empleados públicos, lo convierten en Jefe Supremo de la administración del personal estatal dentro del Poder Ejecutivo. La

función la realiza con la asistencia y el asesoramiento de organismos especializados, unos, directamente sometidos a su control jerárquico; y otros, independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones.

Secretarías y Subsecretarías de Estado

- Creadas por Ley así como sus atribuciones (Artículos 61 y 62 de la Constitución).
- Con facultades de supervisión y evaluación de la ejecución de las políticas de administración de personal (Artículo 13 del Reglamento).
- Debe acatar las instrucciones de la Oficina Nacional de Administración de Personal, ONAP, y de la Cámara de Cuentas (Artículo 14 del Reglamento).
- Son responsables ante el Presidente de la ejecución del Reglamento y la deben informar periódicamente a ONAP (Artículo 14 del Reglamento).

Direcciones Generales / Nacionales o equivalentes

- Al igual que las Secretarías y Subsecretarías tienen la facultad de supervisar y evaluar la ejecución de las políticas de administra-

ción de personal. (Artículo 13 del Reglamento.

el Reglamento respectivo entre un agente y la administración.

Oficinas de personal de las dependencias públicas

- Son responsables de la ejecución de los procesos previstos en la Ley y en el Reglamento.
- Responden directamente al titular de su organismo.
- Realizan doce funciones distintas relativas a dirección, ejecución, supervisión y control (Artículo 28 del Reglamento).

Unidad de adiestramiento

- Las que sean esenciales para identificar necesidades de capacitación, y formular programas de adiestramiento en el servicio y de formación técnico profesional (Artículo 98).

Comisiones de personal

- Están integradas por representantes de la máxima autoridad del organismo, el Director de la ONAP, y un representante de los empleados.
- Es una instancia de conciliación, al margen del proceso contencioso administrativo, de los asuntos sugeridos por aplicación de la Ley y

Organos de Rectoría del Sistema de Personal

Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP

- Por Artículo 7 de la Ley, su titular depende inmediata y exclusivamente del Presidente "ante quien será responsable únicamente". Actualmente, la institución es una dependencia del Secretariado Técnico.
- Ejerce función asesora para la Presidencia y para las dependencias del Poder Ejecutivo en lo que concierne al Servicio Civil y a la racionalización del sector público (Artículos 16 y 17 del Reglamento).
- Su estructura es aprobada por el Consejo Nacional del Servicio Civil (Artículo 19 del Reglamento).
- Sus funciones están contenidas a lo largo de la Ley y el Reglamento, con 11 funciones distintas para la institución y 17 para su Director (Artículo 20).

Consejo Nacional del Servicio Civil

- Organismo consultivo de la ONAP, integrado por tres personas con

una lista de cinco, elaborada por el Director de la ONAP y elevada al Presidente.

Sistema Nacional de Adiestramiento y Desarrollo de Servidores Públicos

- Es una red de organismos y actividades coordinada por la ONAP e integrada por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, el Instituto Nacional de Capacitación Tributaria, INCAT, Oficinas de Personal y Unidades de Adiestramiento (Artículo 33 y 93 del Reglamento).
- Puede convenir o terciarizar actividades de capacitación con otros órganos públicos o privados, nacionales o extranjeros.

Instituto Nacional de Administración Pública, INAP

- Dedicado a la formación y actualización de funcionarios y aspirantes a serlo, a la investigación y al asesoramiento técnico en materias pertinentes al Servicio Civil y a la racionalización administrativa, funciones prescritas por el Artículo 96.
- A cargo de un Consejo Académico presidido por ONAP, e integrado por INCAT y un representante del Consejo Sectorial previsto por la

Ley Nº 55-65 o Secretario de Estado cabeza del sector.

- Operativamente a cargo del Director del INAP, nombrado de igual forma que el Director de la ONAP.

Contraloría General de la República/ONAPRES

- Supervisan, con la ONAP, el pago de los servicios personales en las distintas dependencias, de común acuerdo.

Cámara de Cuentas

Paralelamente a toda consagración de derechos en el tren gubernamental con motivo de la creación de una carrera, existe un órgano especializado para conocer de los conflictos que a diario se presentan en la administración pública en ocasión de la aplicación de la Ley. De ahí que el legislador, al igual que en el Código de Trabajo, que crea tribunales especiales, en nuestro caso haya conferido atribuciones a la Cámara de Cuentas para que en función del Tribunal Superior Administrativo actúe como órgano jurisdiccional en lo contencioso-administrativo en materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Es un Tribunal Superior Administrativo (Artículos 79 y 80 de la Constitución, Artículo 10 de la Ley Nº 14-91).

Servidores públicos

La Ley establece diferencia entre los conceptos de Servicio Civil y Carrera Administrativa. El primero, representa el régimen estatutario del Derecho Público, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y todos los integrantes de la administración pública, salvo las exclusiones previstas por el Artículo 2 de la Ley, como las instituciones castrenses y otros órganos del Estado regulados por leyes especiales. Sus disposiciones son de aplicación inmediata a partir de su promulgación. La Carrera Administrativa es la profesionalización del Sistema, basada en el mérito personal.

Categorías de funcionarios

Es de principio en el Derecho Administrativo Comparado que los cargos de libre nombramiento o remoción no están sometidos a un régimen de competición a través de concurso público, u otra modalidad de evaluación, teniendo discreción el Presidente de la República o autoridad nominadora para designar a los incumbentes.

De acuerdo con el Artículo 17 de la Ley, son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes:

“a) Los Secretarios y Subsecretario de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República, Embajado-

res, titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado, y otros de jerarquía similar”.

Formas de vinculación

El principio de libre acceso a la administración pública puede considerarse como la piedra angular de un régimen estatutario de la función pública. Este principio es consagrado en el Artículo 55 del Reglamento al disponer: “Todo dominicano tiene libre acceso a la administración pública, de acuerdo con sus méritos personales”.

De acuerdo con la economía del Derecho Laboral Administrativo dominicano para el ingreso a la administración pública necesariamente hay que determinar si se trata de un cargo dentro del Servicio Civil o de la Carrera Administrativa. En el primero de los casos el Artículo 19 de la Ley establece los requisitos siguientes:

- Ser dominicano.
- Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- Estar en buenas condiciones física y mental.
- No haber sido condenado a pena afflictiva o infamante, ni estar bajo acción de justicia represiva.
- No haber sido destituido de un cargo público o privado por causa deshonrosa.
- Tener la edad legalmente exigida, en cada caso.

- Ser nombrado regularmente por autoridad competente.
- Juramentarse y tomar posesión del cargo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes.
- Haber observado una buena conducta pública y privada.
- Cargos y servidores de libre nombramiento y remoción, de índole política y de alta confianza del Presidente de la República y de las máximas autoridades de los organismos públicos.
- Cargos y servidores de carrera, con funciones permanentes, sujetos a las normas de selección, remuneración, promoción y mejoramiento en base a méritos.

Carrera Administrativa General

El régimen de Servicio Civil instituye la Carrera Administrativa como la parte profesional de la administración pública. El ingreso, permanencia y desarrollo de los ciudadanos deberá fundamentarse en el mérito personal. La implantación de la carrera se realizará de manera gradual.

Una condición especial para el ingreso a la Carrera Administrativa, diferente al acceso a una posición perteneciente al Servicio Civil, es que el candidato debe demostrar, a través de concursos de libre competición, que posee los méritos personales requeridos para el cargo.

Lo contrario sucede para el ingreso al Servicio Civil cuya capacidad para el buen desempeño del cargo no tiene que ser demostrada en pruebas de libre competición.

De acuerdo con el Artículo 16 de la Ley, los cargos y funcionarios que integran el Servicio Civil, según su naturaleza y la forma en que deben ser provistos, se distribuyen en las dos categorías generales siguientes:

La Ley de Servicio Civil establece que las normas y los procedimientos de la Carrera Administrativa General y de las carreras especiales se implantarán en forma gradual en los organismos que dependen del Poder Ejecutivo, conforme al orden que establezca el Presidente de la República, en la medida en que se realicen las evaluaciones e implanten los sistemas y subsistemas técnicos requeridos.

Para estos fines ya se han realizado los estudios técnicos a que hace referencia la Ley y en el sector de finanzas se han hecho los primeros intentos de implantación de la carrera, incorporando el 21 de noviembre de 1995 la cantidad de trescientos cincuenta y un empleados a la Carrera Administrativa General.

El bajo nivel educativo y técnico de los empleados del tren administrativo dominicano ha limitado la implantación de la carrera en forma inmediata y universal. El empleado cubierto por las disposiciones del Servicio Civil, para ingresar a la Carrera Administrativa General y ser acreedor de los beneficios que ésta instituye en su favor,

indefectiblemente tiene que demostrar, ya sea a través de concurso de oposición o por otro método de evaluación, que posee los requerimientos de capacidad e idoneidad demandados por el cargo.

El proceso de selección

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa General y su Reglamento de aplicación regulan todos los sistemas y subsistemas de la administración de personal público, tales como reclutamiento y selección, clasificación y valoración de cargos, adiestramiento, evaluación y calificación de personal y régimen de lo contencioso-administrativo. El texto recoge los principios y sistemas de la moderna gestión de recursos humanos en la administración del Estado, convirtiéndose en el estatuto regulador de la relación de trabajo en el ámbito del Poder Ejecutivo.

En el segundo caso el Artículo 39 de la Ley dispone que para el ingreso a la Carrera Administrativa, los candidatos deberán reunir, además de los requisitos generales establecidos para ingresar al Servicio Civil, los siguientes:

- Llenar los requisitos mínimos del cargo.
- Demostrar, en concursos de oposición, cuando sea el caso, que se posee la idoneidad que demanda el cargo para ser desempeñado eficientemente.

- En caso de ser seleccionado, cumplir satisfactoriamente el período de prueba establecido, salvo si se trata de reingreso a la Carrera, en un rango similar al que originalmente ocupaba el interesado.

Los requerimientos de capacidad para ambas situaciones, ingreso al Servicio Civil y a la Carrera Administrativa, están establecidos en el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, o por el Manual Sectorial correspondiente.

Cobertura actual del Sistema General de Carrera

Entidades y organismos excluidos de la aplicación del Sistema de Carrera

La administración central del Estado con una dotación de personal aproximadamente de doscientos dieciocho mil servidores públicos, sólo trescientos cincuenta y un empleados y funcionarios del sector financiero, prioritario en la implantación de la Carrera Administrativa, han sido incorporados a ésta lo que representa un 0.0016%.

Para el caso de las instituciones autónomas y descentralizadas, la Ley establece que "desarrollarán sistemas de administración de personal especializados, según las características de cada sector u organismo".

Acorde con los principios que dispone el Artículo 7 del Reglamento: "Los organismos autónomos del Estado y entidades descentralizadas deberán instituir, de acuerdo con su régimen de gestión, sistemas de administración de personal especializados basados en la filosofía y economía del régimen de Servicio Civil y Carrera Administrativa de que trata la Ley".

Los diferentes órganos descentralizados del Estado adscritos al Poder Ejecutivo, tienen una empleomanía de aproximadamente treinta y ocho mil servidores. Si a ello agregamos el número de empleados y funcionarios de los órganos municipales ascendentes a unos veinte mil tenemos una población burocrática estatal de aproximadamente doscientos setenta y seis mil.

Sistema retributivo

Aspectos normativos

Pese a la vigencia del estatuto de la función pública y a sus avanzadas provisiones para conformar un régimen de remuneración justo y coherente en la administración pública dominicana, prevalece un sistema salarial totalmente distorsionado con respecto a la fijación de sueldos, el cual se ha efectuado sin tomar en consideración la complejidad de las tareas del cargo y los requerimientos de idoneidad solicitados para su desempeño.

Resulta promisoría la disposición del Presidente de la República contenida en el Decreto Nº 586-96 que además de aprobar el Manual de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo instruye a los Secretarios de Estado y demás ejecutivos del gobierno para que actualicen bajo los lineamientos de la ONAP, el Manual con la finalidad de diseñar escalas salariales coherentes y uniformes para la administración pública, con miras a incorporarlas en el presupuesto de 1998.

El Poder Ejecutivo en busca de la transparencia de la gestión de los altos ejecutivos de la nación y en interés de procurar la honestidad de éstos en el ejercicio de la función pública, así como para estimular el acceso de personal altamente calificado al gobierno, mediante Decreto Nº 485-96 del 2 de octubre de 1996, conformó la estructura de remuneración para los funcionarios de alto nivel de dirección.

El Presidente de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales como jefe de la administración pública mediante Decreto Nº 77-97 del 14 de febrero de 1997, fijó un salario mínimo para el sector gubernamental de RD\$1.500.00 en sustitución del anterior de RD\$1.014.00. En el mismo Decreto los servidores públicos que a la fecha devengaban sueldos entre RD\$1.100.00 y RD\$2.000.00 recibieron un incremento salarial de RD\$500.00. Asimismo, los empleados y funcionarios con sueldos de RD\$2.001.00 en adelante, disfrutaron de un aumento del 25% de dichos sueldos, salvo desde luego

los beneficiarios del citado Decreto N° 485-96.

Sin embargo, el Jefe de Estado produjo aumentos salariales en razón de la especialidad de determinados sectores, como los de salud, agropecuario, educación y del Ministerio Público, cuyos titulares fueron equiparados a la remuneración recibida por los funcionarios jueces del poder judicial, mediante Decreto N° 169-19 del 3 de abril de 1997.

Principales componentes de la retribución

El Artículo 41 del Reglamento dispone que “la remuneración comprenderá el sueldo como compensación básica, la regalía pascual o sueldo de navidad, así como los demás incentivos, retribuciones y complementos que establezca el Presidente de la República.

En virtud de este precepto las diferentes nóminas de pago por servicios personales deberían unificarse, de tal manera que los elementos señalados en el Artículo 41 sirvan de base para calcular y fijar el monto de la jubilación a que tiene derecho el servidor público.

El Artículo 45 del Reglamento establece, que “son complementos ordinarios del sueldo, los gastos de representación, la dieta, que incluye alimentación y gastos eventuales de salud, y los viáticos, que incluyen pagos por transporte, habitación y gastos conexos”.

Incentivos

En interés de retener y motivar al empleado de Carrera el Reglamento dispone la concesión de incentivos adicionales al sueldo, al instituir un sistema de compensación adicional para aquellos empleados que hayan obtenido una evaluación satisfactoria en su desempeño. Estos son:

- Incentivos adicionales a la remuneración.
- Reingreso al cargo de empleado de carrera que ocupe transitoriamente posición de libre nombramiento.
- Derecho a reingreso a un régimen de carrera por supresión de cargo.
- Estabilidad en el cargo.
- Derechos a evaluación periódica de los méritos.
- Ascensos.
- Aumentos de sueldos por méritos.
- Bonificación para disfrute de vacaciones (50% del salario).
- Licencias para realizar estudios.
- Permisos diarios para cursar estudios.

Sistema de Formación y Capacitación

Además de la ONAP, en 1980, se creó el Instituto Nacional de Capacita-

ción Tributaria, INCAT, como dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas, con la finalidad de coordinar el adiestramiento de los empleados y funcionarios del sector financiero. Esta institución abarca dos tipos de programación.

- Programación regional dirigida a las ciudades del interior del país y generalmente impartidas en los fines de semana.
- Programación abierta, ya que la gestión administrativa no es invariable, ni rígida, sino que se pueden producir cambios de procedimientos, estructuras, funcionarios, personal, visión de la organización y tantos otros, el INCAT provee cada año un 30% de sus posibilidades de ejecución a la programación abierta.

Programas de Formación Técnica

En lo que va de 1998 el INCAT ha realizado 147 actividades de capacitación con unos 4018 participantes. Entre estas actividades se destacan 35 talleres de Ética del Servidor Público, que corresponde a la filosofía gubernamental, dentro del programa de prevención de la corrupción.

El Instituto Nacional de Capacitación Tributaria, INCAT, ha organizado con éxito dos cursos de formación de Técnicos Tributarios cuyos egresados reúnen los méritos necesarios

para ingresar a la Carrera Administrativa y que hoy día se desempeñan en la Dirección General de Impuestos Internos.

La capacitación como requisito de acceso a la carrera

La formación y actualización permanente de los funcionarios que ocupan puestos de alta dirección en la administración pública dominicana constituye un requisito indispensable para los planes de reforma y modernización del Estado. Los programas de formación gerencial se proponen proveer técnicas modernas para la gestión, así como la transmisión de valores y actitudes que favorezcan el cambio organizacional. Así lo consagran la Ley y el Reglamento y la conciencia de que la reglamentación vigente prescribe el cumplimiento de los requisitos siguientes:

- Que el curso o la actividad de formación, adiestramiento o actualización sean organizados específicamente con el propósito de constituir un instrumento de evaluación y capacitación de índole particular.
- Que el evento en cuestión esté estrechamente relacionado con el tipo de labor a que han de destinarse los posibles beneficiarios de ingreso a un sistema de carrera.
- Que esos beneficiarios alcancen en el curso o actividad una califica-

ción final que determinará la ONAP, en todas y cada una de las materias o partes componentes de dicho curso o actividad.

- Que dichos aspirantes reúnan los demás requisitos establecidos por las normas oficiales vigentes y por la especificación de la clase del cargo que se trate.

Programas o políticas para el desarrollo de gerentes públicos

La ONAP, conjuntamente con la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra han diseñado un programa especial en administración pública para ser impartido a todos los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores Generales y Nacionales, Asesores Presidenciales con rango de Secretarios de Estado, y titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado.

El programa pretende hacer conciencia en la cúpula de la administración del Estado acerca de los objetivos de los procesos de reforma del Estado que viene organizando la referida Comisión, así como de la impostergable necesidad de iniciar de inmediato la aplicación integral del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

Paralelamente, el programa será ofrecido a los demás estratos de la

gestión estatal y a la sociedad civil en busca de procurar un cambio en la cultura política y administrativa que desde el inicio mismo de la fundación de la República impera en nuestro medio.

El gobierno pretende iniciar próximamente las operaciones del INAP, lo que daría por resultado un incremento sustancial de los programas de formación y capacitación en las más variadas disciplinas que convergen en la administración pública.

Acciones innovadoras en torno a los recursos humanos dentro del proceso de reforma y modernización

La creación de Comisiones de Reforma en los diferentes sectores que integran la administración pública, es sin duda alguna un paso de avance en el proceso de reforma y modernización que vive el Estado. Actualmente, existe una Comisión encargada de realizar la reforma en el sector de las finanzas públicas y otra de la reforma en el sector tributario.

En el sector finanzas

Dentro de las reformas propuestas, encontramos el subcomponente de Gestión Financiera de los Recursos Humanos, cuyo objetivo principal es el disponer de datos relevantes que permitan mejorar los métodos en uso para

establecer relaciones insumo/producto, definir y realizar el seguimiento de la política salarial, incrementar la confiabilidad y seguridad de los procesamientos de la liquidación y pago para poder evaluar las políticas que se definen para este componente tan significativo del gasto público.

Abarcará las normas y disposiciones sobre remuneraciones, información presupuestaria de personal y retribución salarial de éstos, así como la gestión administrativa que tiene que ver con la liquidación y pago de sueldos.

Las ventajas que ofrece este sistema

- Posibilidad de fijar políticas y aplicarlas en materia de administración y desarrollo de recursos humanos.
- Formular automáticamente el presupuesto de gastos en personal, a partir de la información física contenida en el sistema.
- Detectar el pluriempleo en el gobierno.
- Preparar estadísticas salariales.
- Preparar estadísticas ocupacionales.
- Realizar análisis presupuestario y económico del gasto en personal.
- Realizar análisis comparativo entre los escalafones y regímenes salariales vigentes en el gobierno.

- Establecer relaciones entre las unidades físicas de personal y la producción física de los programas presupuestarios.
- Los bancos podrán pagar para administrar las cuentas del personal.

Dirección General de Aduanas

En esta Dirección el proceso de reforma en el aspecto recursos humanos se concreta específicamente a la automatización de la función de los mismos, proceso que conllevó a las siguientes fases:

- Evaluación y adecuación del Sistema a las necesidades y características del sector público y a las particularidades de la institución.
- Levantamiento y digitación de las informaciones de todo el personal de la institución, abarcando no sólo datos personales y familiares sino otros aspectos como educación, habilidades y destrezas que posee cada empleado.
- Digitación de todas las solicitudes de empleo recibidas.

Resultados obtenidos

En la actualidad el sistema de recursos humanos está funcionando en un 95% con las principales opciones del inventario de información, a saber,

todo lo concerniente a reclutamiento y selección, compensación y controles administrativos. Desde mayo de 1997, todas las acciones de personal se están generando por el Sistema de Información de Recursos Humanos, lo que hace el proceso más fácil y eficiente, al tiempo que mantiene actualizada la base de datos.

En cuanto a la nómina del personal, en estos momentos se está probando un nuevo programa que interactúa, por medio de un interfaz con el Sistema de Información de Recursos Humanos, de manera que comparta con éste la mayor cantidad de información posible y provea de manera fluida las informaciones básicas de la gestión de nóminas.

Este nuevo sistema permitirá que los departamentos autorizados de la institución puedan visualizar las consultas de sueldos y demás datos de la nómina, con un adecuado nivel de seguridad para dichas consultas. Además el nuevo sistema de nóminas permitirá hacer las coordinaciones que se necesiten, de manera ágil y confiable y los cálculos de regalía navideña se realizarán automáticamente con sólo pedirlo.

Uno de los mayores éxitos de este sistema es la facilidad de generar reportes de manera flexible, lo cual permitirá satisfacer las necesidades de información que requieran.

Desde ya se proyecta la posibilidad de que en un futuro no muy lejano, la comunicación con las demás de-

pendencias para los fines de pago, cambios en las nóminas y nombramientos de personal, puedan realizarse electrónicamente. La Dirección General de Automatización, DGA, dispone de la tecnología necesaria tanto en *hardware* como en *software*.

Dirección General de Impuestos Internos

El problema de la administración de los recursos humanos en la Administración Tributaria está enmarcado dentro de la problemática de la administración pública, que se caracteriza por los bajos salarios, las deficiencias en la política de reclutamiento, la ausencia de compromiso institucional de los empleados, la inexistencia de sistemas de control de gestión y una política salarial basada en sueldos fijos y rígidos.

Si bien es cierto que estamos inmersos en un proceso de reforma, para lo cual existe una Comisión de Reforma del Sector Tributario, y que ha logrado grandes avances como fue la unificación de las Direcciones de Rentas Internas y del Impuesto sobre la Renta, en una sola denominada Dirección General de Impuestos Internos, no es menos cierto que dentro del campo de los recursos humanos se siguen rigiendo por la normativa trazada en la Ley de Servicio Civil al igual que las demás dependencias del sector finanzas.

Prioridades nacionales en la política de personal

República Dominicana cuenta con una serie de normas y organismos encargados de las políticas, de la administración y la gestión de su personal público. No obstante, no tiene a la fecha un verdadero, efectivo y pleno sistema de servicio civil en operación ni su organismo central en la materia, la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, cuenta con la capacidad operacional e institucional para impulsarlo efectivamente. Las denominadas Oficinas de Personal de cada Secretaría de Estado o de las instituciones públicas, salvo contadas excepciones, apenas llevan a cabo acciones de registro y control del personal.

Sin embargo, al existir lineamientos claramente definidos para la reforma y modernización de la administración pública, no se han producido acciones efectivas que pongan de manifiesto la ejecución de un verdadero plan de modernización.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento de Aplicación conservan elementos de discutible pertinencia y de clara connotación y exceso controlador, junto con dispositivos centralizadores en el cumplimiento de algunos de los institutos legales adoptados en sus dependencias.

Ambos instrumentos, particularmente el Reglamento, presenta una redacción que resulta complicada y

compleja en sus articulados y procedimientos o institutos que consagra; el Reglamento comprende 169 artículos, muchos de los cuales contienen dos o más párrafos cuya longitud y tratamiento los toman artículos en sí mismos. Resulta necesario considerar varios aspectos puntuales en su importancia para la efectiva implementación del Sistema de Carrera Administrativa.

La implantación integral de la Ley de Carrera Administrativa debe ser la prioridad de mayor trascendencia en el proceso de reforma y modernización de la administración pública, por cuanto se trata de aplicar un sistema de personal moderno, destinado a reclutar, retener y desarrollar a empleados públicos idóneos, dentro de un régimen de derecho laboral-administrativo basado en principios como el de igualdad de oportunidades para el ingreso, reclutamiento y selección apoyados en méritos de formación y trabajo, justicia compensatoria y otros criterios avanzados propios de los sistemas de Servicio Civil y Carrera Administrativa contemporáneos.

Es preciso que nuestros políticos retomen el pensamiento de un notable profesor en derecho público de nacionalidad española, que dice: "Un buen cuerpo de funcionarios es el mejor instrumento de gobierno, así como un personal inepto es una rémora para el desarrollo de la política mejor concebida". Sólo así, con la vigencia de una moderna política de administración de personal, podrá recuperarse la función pública y la imagen e institucionalidad del Estado.

desarrollo de la política mejor concebida". Sólo así, con la vigencia de una moderna política de administración de personal, podrá recuperarse la función pública y la imagen e institucionalidad del Estado.

Lo expuesto anteriormente cobra mayor relevancia ante los reiterados pronunciamientos de respaldo a la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa en la campaña electoral del Dr. Leonel Fernández Reyna, Presidente Constitucional de la República, los cuales reafirma en su discurso de toma de posesión.

Se consideran algunas actividades o acciones inmediatas a ejecutar con el fin de lograr la implantación de la Carrera Administrativa:

- Asistencia técnica y financiera al proceso de incorporación del personal de la ONAP y de las oficinas institucionales de personal al régimen de carrera.
- Formulación del plan de desarrollo y capacitación a corto y mediano plazo para el personal técnico y profesional de la ONAP y de las oficinas institucionales de personal.
- Capacitación del personal de la ONAP y de las oficinas institucionales de personal de las organizaciones seleccionadas.
- Formulación del escalafón y del sistema retributivo y de incentivos básicos de la administración pública. Reglamentación del pro-

cedimiento de incorporación del personal al régimen de carrera.

- Diseño e implantación del Registro Nacional de Servidores Públicos (en conexión con el sistema de gestión financiera de recursos humanos).
- Asistencia técnica y financiera a la instalación y puesta en funcionamiento del Instituto Nacional de Adiestramiento.
- Formulación de mejoras al marco jurídico del régimen del Servicio Civil y Carrera Administrativa (Ley Nº 14-91 y Reglamento Nº 81-94).
- Mejoramiento de normativa para la implantación de los institutos componentes del régimen de Carrera Administrativa (sistemas de selección, inducción, capacitación y evaluación del desempeño del personal).
- Diseño y ejecución del plan de mejoramiento del equipamiento del espacio físico, mobiliario y parque informático de las oficinas institucionales de personal.

Bibliografía

- Amaro Guzmán, D. Raymundo. Derecho y Práctica de la Función Pública.
- Boletín Cuentas Nacionales, Banco Central.

Gutiérrez, Ricardo. Base Conceptual del Sistema de Gestión Financiera de los Recursos Humanos.

Hernández, Juan. Gestión Fiscal: Una visión estratégica.

Holguín Veras, Luis. Automatización de la Gestión de Recursos Huma-

nos: La Experiencia de la Dirección General de Aduanas.

Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, del 30 de mayo de 1991

Δ

Los recursos humanos en el sector de las finanzas públicas

Delegación de Costa Rica**

de Costa Rica*

PRESENTA LAS REFORMAS DEL REGIMEN DE SERVICIO CIVIL COMO EL ESTATUTO QUE REGULA LA RELACION DE TRABAJO ENTRE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y EL ESTADO, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS SIGUIENTES DEPENDENCIAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA: DIRECCION GENERAL DE TRIBUTACION DIRECTA, DIRECCION GENERAL DE ADUANAS Y DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO NACIONAL.

Introducción

La administración de los recursos humanos, constituye la razón de ser de la Dirección General de Servicio Civil, desde principios de la década de los años cincuenta con la Promulgación del Estatuto de Servicio Civil, el 30 de mayo de 1953, con la Ley Nº 1581, así como el Reglamento a la Ley, según

Decreto Ejecutivo Nº 21 del 14 de diciembre de 1954 y sus reformas.

Debido a la dinámica de las organizaciones, el Régimen de Servicio Civil, ha evidenciado bondades y fallas, que han hecho que la Dirección General de Servicio Civil, como ente administrador de éste, tome acciones tendentes a superar las debilidades que se le señalan.

Por ello, en su afán de satisfacer las necesidades institucionales, se emitió el Decreto Nº 25592-MP, publicado en La Gaceta Nº 220, del 15 de noviembre de 1996, el cual prevé la creación de Manuales Institucionales propios de cada organización y según las necesidades de ellas. Asimismo, se ha creado una Escala de Sueldos con cincuenta categorías, que contienen rangos salariales con valores má-

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Los recursos humanos en el sector de las Finanzas Públicas", realizado en Berlín, Alemania, del 26 de octubre al 3 de noviembre de 1998, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Integrada por Guillermo Lee, Director General de Servicio Civil, Presidencia de la República de Costa Rica y Xinia Madrigal Nieto, Coordinadora General de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda.

ximos y mínimos. No obstante, se han desagregado las categorías e introducido el concepto de nivel salarial, el cual permite conocer en forma puntual un determinado salario base y su respectivo aumento anual.

Adicionalmente, se descentralizó la administración de algunos procesos, entre ellos el de análisis ocupacional (clasificación de puestos), hecho que permite mejorar la atención a las distintas instituciones y servidores cubiertos por el citado régimen y con ello favorecer los tiempos de respuesta. Se pretende a muy corto plazo y con el mismo objetivo, descentralizar el proceso de reclutamiento y selección de personal.

La Dirección General de Servicio Civil busca mejorar la atención de los servicios que se prestan a los usuarios del sistema, mediante actos normativos que agilicen los procedimientos a fin de coadyuvar en la toma de decisiones y fortalecer la administración de los recursos humanos.

Específicamente, en el sector de las finanzas públicas, corresponde al Ministerio de Hacienda la administración de éstas, con el propósito de asegurar a la sociedad costarricense los recursos financieros que permitan satisfacer las necesidades sociales, junto con una adecuada asignación de los mismos.

Bajo la tutela del Ministerio de Hacienda se encuentra la administración de los aspectos tributarios, aduaneros y presupuestarios, para lo cual existen tres entidades responsables de ello: Dirección General de Tributación Di-

recta, Servicio Nacional de Aduanas y la Dirección General de Presupuesto Nacional.

Por lo tanto, este documento pretende brindar un panorama de los aspectos más relevantes de la administración de los recursos humanos en dichas entidades, con respecto a las características, actividades, procesos e impacto económico de los recursos humanos en el sector de las finanzas públicas de la República de Costa Rica.

Generalidades del sector de las finanzas públicas

Dirección General de Tributación Directa

La organización y funciones de la Dirección General de Tributación Directa se encuentran plasmadas en el Decreto Ejecutivo Nº 27146-H del 21 de mayo de 1998.

Esta Dirección General tiene cinco divisiones a saber:

- Fiscalización
- Recaudación y Atención al Contribuyente
- Normativa
- Informática
- Normatización Técnica y Valoración de Bienes

Estas son enmarcadas en un accionar sustantivo y de apoyo

logístico. Dispone además de las siguientes unidades:

- Administración de Grandes Contribuyentes
- Administraciones Tributarias de: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón, además de la Zona Norte y la Zona Sur.

El modelo organizacional actual, contiene una descentralización administrativa por provincias y zonas, con un centro de normatización y políticas globales en la ciudad de San José.

El objetivo fundamental de esta entidad es aumentar en forma sostenida la recaudación tributaria, por la vía del control en los impuestos administrados, promoviendo y ejecutando las reformas legales, tecnológicas y administrativas necesarias, con el propósito de administrar los siguientes impuestos:

- Sobre la renta
- General sobre las ventas
- Selectivo de consumo
- Propiedad de vehículos automotores
- Embarcaciones y aeronaves
- A los activos
- Sobre bienes inmuebles en lo concerniente a valoración
- Sobre traspaso de bienes inmuebles
- Casinos y salas de juego

Por otro lado, le corresponde ejecutar las valoraciones de bienes, ges-

tionar el pago de los diferentes impuestos administrados y promover el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes.

Recursos humanos

La Dirección General de Tributación Directa dispone de ochocientos noventa puestos distribuidos de la siguiente manera, según la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el período fiscal 1998.

COSTA RICA DIRECCION GENERAL DE TRIBUTACION DIRECTA CLASES DE PUESTOS 1998

Personal administrativo	123
Personal profesional universitario	474
Personal técnico	281
Personal al servicio	12

Presupuesto

El presupuesto total con que cuenta la entidad es de ₡3.218.872.200 (US\$12.074.695) del cual se estima para el período de 1998, que el costo de la planilla por servicios personales es de ₡2.178.647.000 (US\$8.172.582).

Ese monto incluye el pago de los siguientes rubros:

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE TRIBUTACION DIRECTA
COSTO POR SERVICIOS
PERSONALES
1998**

	¢	\$
Sueldo adicional (aguinaldo)	167.588.000	628.659
Salario escolar (beneficio)	97.400.000	365.369
Sobresueldos	4.750.000	17.818
Salarios	1.908.729.000	7.160.061
Gastos de representación	180.000	675
Total	2.178.697.000	8.172.582

Clasificación según funciones

Según la reestructuración de los puestos de la Dirección General de Tributación Directa, las siguientes son las clasificaciones más representativas.

- Director General Tributario
- Subdirector General Tributario
- Director de División Tributario
- Profesional Tributario
- Técnico Tributario
- Asistente Tributario

El personal de esta dependencia tiene derecho a la carrera administrati-

va, siempre que satisfaga las condiciones que para tal efecto se determinan en el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y en el Manual Institucional de Clases, propio de la Dirección General de Tributación Directa.

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE TRIBUTACION DIRECTA
SALARIOS BASES
1998**

	¢	\$
Director General Tributario	205.850	772.18
Subdirector General Tributario	196.150	735.80
Profesional Tributario 3	135.950	509.98
Profesional Tributario 2	127.950	479.97
Profesional Tributario 1	120.350	451.46
Técnico Tributario Grupo B	95.950	359.93
Secretaria	69.150	259.40
Auxiliar Tributario	68.150	255.65

Servicio Nacional de Aduanas

El Servicio Nacional de Aduanas tiene su base legal en las Leyes Nos. 7557 del 20 de octubre de 1995, Reglamento a la Ley, según Decreto Ejecutivo 25270-H publicado en La Gaceta Nº 123, del 8 de junio de 1996.

Cabe aclarar que este Reglamento se apega a las disposiciones del Protocolo de Modificación del Código

Aduanero Uniforme Centroamericano II, aprobado mediante Ley Nº 7485, del 6 de abril de 1995.

El Sistema Nacional de Aduanas, está constituido por los siguientes niveles:

- *Nivel Directivo:* Conformado por la Dirección General, Asesoría de Control, Gerencia y la Asesoría Legal, como unidades asesoras. También forma parte el Departamento Administrativo.
- *Nivel Preventivo:* Constituido por la Política Fiscal Aduanera.
- *Nivel Técnico Rector:* Constituido por la División de Control y Fiscalización.
- *Nivel Técnico Operativo:* Constituido por las Aduanas y sus dependencias.
 - Aduana Central
 - Aduana Caldera
 - Aduana Peñas Blancas
 - Aduana Anexión (Liberia)
 - Aduana Santamaría
 - Aduana Limón
 - Aduana Paso Canoas
 - Aduana Golfito

Al igual que la anterior Dirección General, ésta tiene un centro de normatización y políticas globales en la ciudad de San José, de donde se generan directrices a las distintas unidades de aduanas del país, las cuales tienen descentralización administrativa.

El objetivo fundamental de esta entidad es el de mejorar los sistemas de

recaudación fiscal y disminuir el porcentaje de evasión, desarrollando un plan de fiscalización que contemple y respalde las acciones procedimentales, técnicas y legales que se han de ejecutar en las diferentes aduanas.

Recursos humanos

El Servicio Nacional de Aduanas, cuenta con seiscientos trece puestos, distribuidos de la siguiente manera, según la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el período fiscal 1998.

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE ADUANAS
CLASES DE PUESTOS
1998**

Personal administrativo	1
Personal profesional universitario	67
Personal técnico	275
Personal al servicio	145

Presupuesto

El presupuesto total con que cuenta esta entidad es de ₡1.684.877.000 (US\$6.320.343) del cual se estima para el período de 1998, que el costo de la planilla por servicios

personales es de ₡1.086.356.000 (US\$4.075.159).

Este monto incluye el pago de los siguientes rubros:

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE ADUANAS
COSTO POR SERVICIOS
PERSONALES
1998**

	₡	\$
Sueldo adicional (aguinaldo)	83.566.000	313.474
Salario escolar (beneficio)	57.100.000	214.195
Sobresueldos	42.510.000	159.464
Salarios	899.538.000	3.374.364
Servicios especiales	3.642.000	13.662
Total	1.086.356.000	4.075.159

Clasificación según funciones

Las clases de puesto que caracterizan esta organización son:

- Director General de Aduanas
- Subdirector General de Aduanas
- Profesional Aduanero (siete niveles)

- Técnico Aduanero (dos niveles)
- Técnico Auxiliar Aduanero

Para efectos de Carrera Administrativa, se sigue el mismo procedimiento que se aplica en la Dirección General de Tributación Directa.

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE ADUANAS
SALARIOS BASES
1998**

	₡	\$
Director General de Aduanas	205.850	772.18
Subdirector General de Aduanas	196.150	735.80
Profesional Aduanero 7	173.250	649.90
Profesional Aduanero 2	125.150	469.47
Profesional Aduanero 1	111.250	417.32
Técnico de Operaciones Aduaneras 2	109.250	409.82
Técnico de Operaciones Aduaneras 1	99.450	373.06
Tramitador Aduanero, B	70.450	264.27

***Dirección General
de Presupuesto Nacional***

La Dirección General de Presupuesto Nacional, tiene su base legal en el Artículo 177 de la Constitución Política.

Organizativamente se encuentra constituida por las siguientes unidades:

- Dirección General
- Asesoría en Gestión Presupuestaria
- Administración General
- Informática
- Análisis Presupuestario
- Ingresos y Estudios Fiscales

El objetivo fundamental de esta entidad es el de ejercer la rectoría en los sistemas de presupuesto, a efecto de propiciar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Este centro de responsabilidad es el encargado de preparar el Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, y está facultado para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos de presupuesto formulado por las dependencias del Gobierno Central; así como ejercer control jurídico, contable, económico y financiero del presupuesto.

Debido a su importancia relativa en el contexto de las organizaciones, este órgano, por su naturaleza en la gestión pública es centralizado, con poder para influir en los presupuestos de los distintos poderes de la República e instituciones que conforman a éstos.

Esta entidad emite directrices sobre el presupuesto del sector descentralizado, según la Ley Nº 6821, que crea la Autoridad Presupuestaria.

Como Centro Productivo se encuentra la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, responsable de preparar la información básica para que la Autoridad Presupuestaria junto con el Presidente de la República, emitan las directrices generales de la política presupuestaria, así como comprobar el cumplimiento de éste.

La Dirección General de Presupuesto Nacional dispone de ciento diecisiete puestos.

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE PRESUPUESTO
CLASES DE PUESTOS
1998**

Personal ejecutivo	2
Personal administrativo	15
Personal profesional universitario	63
Personal técnico	28
Personal al servicio	9

Presupuesto

El presupuesto total con que cuenta esta entidad es de ₡413.289.100 (US\$1.550.338) del cual se estima para el período de 1998,

que el costo de la planilla es de ₡308.917.600 (US\$1.158.817). Este monto incluye:

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE PRESUPUESTO
COSTO POR SERVICIOS
PERSONALES
1998**

	₡	\$
Sueldo adicional (aguinaldo)	23.747.600	89.082
Salario escolar (beneficio)	15.340.000	57.544
Sobresueldos	1.000.000	3.751
Salarios	268.830.000	1.008.440
Total	308.917.600	1.158.817

Clasificación según funciones

Las clasificaciones de los puestos en la Dirección General de Presupuesto Nacional se encuentran definidas en el Manual General Auxiliar. Entre ellas:

- Director Ejecutivo
- Director General de Presupuesto Nacional
- Profesional Jefe (tres niveles)
- Jefe de Servicio de Informática I
- Profesional Bachiller Jefe (tres niveles)

- Profesional (cuatro niveles)
- Analista de Sistemas de Informática (tres niveles)
- Contador 2
- Técnico en Informática (dos niveles)
- Técnico (cuatro niveles)
- Oficinista (cuatro niveles)
- Secretario
- Operador de Equipo Móvil 1

Para efectos de Carrera Administrativa, se aplica el mismo procedimiento indicado para las dos organizaciones anteriores.

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE PRESUPUESTO
SALARIOS BASES
1998**

	₡	\$
Profesional Jefe 3	164.450	616.89
Profesional Jefe 2	155.550	583.50
Profesional Jefe 1	148.750	557.99
Profesional 3	132.050	495.35
Profesional 1	107.650	403.83
Técnico y profesional 3	101.250	379.81
Contador 2	92.750	347.93
Oficinista 4	67.550	253.39
Operador de equipo móvil 1	60.450	226.76

Clasificación y valoración de puestos, escalafón y administración de salarios

Ahora bien, en todos los casos los ocupantes de los puestos deben satisfacer los requisitos, exigencias y condiciones que determinen los manuales citados.

Clasificación de puestos

La clasificación de los puestos del Servicio Nacional de Aduanas, y de la Dirección General de Presupuesto Nacional corresponde al Manual de Clases Auxiliar. La Dirección General de Tributación Directa posee su propio Manual de Clases Institucional.

Valoración de puestos

La técnica de valoración de puestos utilizada en el Régimen de Servicio Civil y por ende en las tres entidades citadas, se apoya en la metodología de "puntos-factores".

COSTA RICA REGIMEN DE SERVICIO CIVIL VALORACION DE PUESTOS METODOLOGIA DE PUNTOS FACTORES

Dificultad:	200 puntos y 8 niveles
Supervisión:	150 puntos y 6 niveles, contempla dos subfactores: supervisión ejercida y recibida.
Responsabilidad	200 puntos y 6 niveles, contempla tres subfactores: por funciones, por equipo y materiales y por relaciones de trabajo.
Condiciones de trabajo	150 puntos y 5 niveles
Consecuencias del error	150 puntos y 6 niveles
Requisitos y otras exigencias	150 puntos y 6 niveles, contempla dos subfactores: estudios y otras exigencias.

Escala de salarios

La Escala de Salarios de la Administración Pública, elaborada por la Dirección General de Servicio Civil, consta de cincuenta categorías, cada una de ellas con un salario base mínimo y máximo. Adicionalmente, cada categoría se ha segregado en salarios base específicos, que se identifican con el concepto de Nivel Salarial, que permite ubicarlo en el sistema de información específico de la Dirección de Informática del Ministerio de Hacienda, para efectos de pago.

Reclutamiento y selección de personal

Las instituciones comprendidas en el presente análisis forman parte del Régimen de Servicio Civil, el cual constituye un régimen de méritos con rango constitucional consagrado en los Artículos 191 y 192 de nuestra Constitución Política:

“Artículo 191: Un Estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

Artículo 192: Con las excepciones que esta Constitución y el Estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada”.

Por otro lado, el Estatuto de Servicio Civil, Artículo 20, incisos d) y e) y su Reglamento (Artículo 15) disponen lo siguiente:

“Artículo 20: Para ingresar al Servicio Civil se requiere:

- d) Demostrar idoneidad sometándose a las pruebas, exámenes y concursos que contempla esta Ley y sus reglamentos;
- e) Ser escogido de la nómina enviada por la oficina encargada de seleccionar personal.”

“Artículo 15: Todo aspirante a ocupar un puesto dentro del Régimen de Servicio Civil, deberá someterse a los concursos, investigaciones, pruebas, exámenes y demás procedimientos y concursos técnico-científicos que estime convenientes la Dirección General, con el objetivo de verificar que la persona reúna las condiciones físicas, morales y psicológicas requeridas para el desempeño exitoso del cargo.

Los candidatos que alcancen una calificación mínima del 70% integrarán el registro de candidatos elegibles, de donde se escogen a las personas que ofrezcan un mejor pronóstico de éxito, para conformar la nómina que se envía a la institución poseedora de la vacante...”.

Por último, en este mismo orden de cosas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convenio Internacional con rango superior a la Ley,

según la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico, ratificada por Costa Rica, establece en su Artículo 21, numeral 2:

“Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

De ahí que, los principios generales que rigen el reclutamiento y la selección del personal no sólo para las instituciones objeto de análisis sino para todas aquellas cubiertas bajo el ámbito del Régimen de Servicio Civil, son los siguientes:

El principio de igualdad: se manifiesta como la total irrelevancia que, para los efectos en la función pública, tienen las circunstancias de raza, sexo, religión, posición social o militancia política. Esto significa la libre concurrencia a las pruebas de ingreso de todas las personas capacitadas para ello, lo cual se opone, tanto a la reserva de plazas para determinadas categorías de personas, como a las maniobras tendentes a restringir la competencia.

El principio de mérito y capacidad: consiste en la interdicción de todo criterio selectivo que no atienda a la capacidad intelectual y a los merecimientos personales de los candidatos. Con base en este principio está diseñado todo el sistema de pruebas objetivas existente.

El principio de publicidad: se fundamenta en el deber que tiene la administración pública de seleccionar su personal mediante convocatoria públi-

ca. Con ello se pretende que la convocatoria a pruebas selectivas sea del conocimiento generalizado y se haga llegar al mayor número posible de personas.

Asimismo, este principio rige durante todo el proceso selectivo para dar a éste una total transparencia (publicidad de los admitidos, de las calificaciones en cada ejercicio, de la calificación final).

En consecuencia, tanto la base de selección como los demás predictores considerados para los distintos concursos son diseñados por profesionales de la Dirección General de Servicio Civil conjuntamente con los de la Oficina de Recursos Humanos respectiva, todos ellos altamente especializados en esta materia, constituyéndose el proceso de Reclutamiento y Selección de Personal en un sistema basado en principios científicos, técnicos y legales que garantizan la igualdad de oportunidades y que nos proporciona un Registro de Elegibles conformado por candidatos con un alto pronóstico de éxito.

Inducción

Generalidades. La inducción es un componente del proceso de socialización que deben tener las instituciones con sus servidores, con el propósito de inculcar en éstos, actitudes, valores y patrones de conducta que prevalecen en la organización, con el fin último de

lograr, que el servidor se adapte e integre lo mejor posible al puesto, a los compañeros y a las características de la institución.

De acuerdo con un estudio realizado en el año 1996 por la Dirección General de Servicio Civil, se determinó que una de las necesidades de las instituciones, es contar con programas de inducción formalmente establecidos, ya que en términos generales se manifiesta una ausencia de acciones de esta naturaleza.

Producto de lo anterior, en el año 1997 se efectuó una investigación con el propósito de determinar debilidades y fortalezas de las acciones de inducción realizadas por las instituciones, que permitiera plantear una propuesta de un modelo de inducción adecuado y sistemático.

Características del modelo. Básicamente lo que se persigue, es facilitar a las instituciones un instrumento flexible y adaptable a sus necesidades, que sirva de guía para el diseño de sus propios programas de inducción, tanto para los nuevos empleados, como para aquellos otros que siendo parte de la organización, requieran involucrarse en un proceso de esta índole.

El modelo establece, una serie de consideraciones previas que es conveniente mencionar, con el fin de garantizar el éxito del programa. Estas son:

- Planeamiento del programa
- Selección de compañeros guía

- Capacitación a los responsables de ejecutar el programa
- Participación activa del empleado
- Creación de un ambiente favorable

El modelo sugiere que el programa de inducción debe estar compuesto por las siguientes etapas:

Bienvenida. Esta etapa tiene como propósito familiarizar al empleado con el lugar de trabajo con la intención de que conozca las condiciones laborales a las que se enfrentará.

Introducción a la organización. Esta etapa debe aprovecharse para tratar dos aspectos:

- *Información general de la organización:* el propósito es informar al empleado de lo que es su institución (misión, objetivos, valores, funciones, etc.).
- *Información departamental:* tiene como fin brindar información específica relacionada con la unidad de trabajo y el cargo que debe desempeñar el empleado (deberes, derechos, organización informal, etc.).

Seguimiento. La característica fundamental es que permite retroalimentar el proceso de inducción, por medio de sesiones de grupo, reuniones, entrevistas y también por la aplicación de otros instrumentos diseñados para tal propósito. Además, permite realizar correcciones al programa de inducción, producto de la evaluación permanente a que está sujeta el sistema.

Instrumentos. El modelo provee a las instituciones, una serie de instru-

mentos que sirven de guía para la elaboración de sus propios programas de inducción. Dentro de éstos están:

- Guías para la elaboración de manuales
- Listas de verificación
- Informes de adaptación
- Formularios para la evaluación del programa
- Compendios con información sobre principios éticos y técnicos del funcionario público y sobre el Régimen de Servicio Civil

Normativa vigente. Con el propósito de garantizar la aplicación de los programas de inducción en las instituciones; sin que esto signifique centralizar el proceso, y también para lograr cierta uniformidad en los programas, en el mes de diciembre de 1997, se emitió la Resolución N° DG-132-97, que en términos generales establece lo siguiente:

- Las instituciones son las responsables de formular y desarrollar sus propios programas de inducción.
- Las instituciones podrán contar con la asesoría de la Dirección General de Servicio Civil.
- Establecimiento de condiciones mínimas para la aprobación de programas de inducción.
- Evaluación periódica de los programas de inducción.
- Auditorías por parte de la Dirección General de Servicio Civil.

- Plazo para la implementación de programas de inducción.

Evaluación del desempeño

Generalidades del sistema vigente. La evaluación del desempeño es una apreciación del rendimiento del servidor, que debe ser visto como un proceso sistemático y continuo que permita informar a éste, sobre el progreso alcanzado con respecto a las metas fijadas. Además, debe utilizarse para identificar el potencial de desarrollo de los servidores y para estimular sus deseos de superación.

El sistema actual de evaluación del desempeño, fue creado mediante Decreto Ejecutivo N° 22341-MP, del 9 de julio de 1993 y se rige por lo establecido en el Artículo 13, inciso c) del Estatuto de Servicio Civil, los Artículos 41, 42, 43 y 44 de su Reglamento y por el Manual de Procedimientos que para tal efecto fue confeccionado.

Este sistema propone la evaluación de modo diferenciado, considerando las características del trabajo efectuado e independientemente del puesto en que esté nombrado el servidor. Para ello se establecieron cuatro grupos laborales (Ejecutivo, Profesional, Administrativo y Oficina), y para cada uno de ellos se utiliza un formulario con distintos factores del desempeño según el grado laboral.

Inicialmente, el sistema comprendía dos evaluaciones: la intermedia y

la final, cada una con cobertura de un semestre. La evaluación anual se obtiene del promedio de las evaluaciones antes citadas. Posteriormente, como resultado de un estudio realizado por la Dirección General de Servicio Civil, se elimina la evaluación intermedia.

El sistema establece cinco categorías de calificación, a saber: Deficiente; Regular; Bueno; Muy Bueno; Excelente; y la evaluación debe ser realizada por el jefe inmediato, mediante entrevista con el servidor. Además, el Manual de Procedimientos, dispone que en cada unidad administrativa, debe haber un expediente que contenga todos los documentos pertinentes al desempeño del servidor, bajo custodia y responsabilidad del jefe inmediato.

El sistema también establece posibilidad de capacitación y otras opciones de mejoramiento para aquellos servidores que son evaluados con calificaciones de Deficiente o Regular.

Adicionalmente, el sistema define mecanismos, mediante los cuales se otorgan beneficios a los servidores que tengan un buen desempeño (aumento anual, carrera profesional) y también incorpora medidas disciplinarias para desempeños deficientes.

Transformaciones al sistema de evaluación del desempeño vigente. Con fundamento en un estudio realizado por profesionales de la Dirección General de Servicio Civil, dedicados a la investigación en el campo de la Administración de Recursos Humanos,

se determinó la necesidad de introducir cambios para realizar la evaluación del desempeño.

Fundamentalmente, con estos cambios, se pretende pasar de un sistema centralizado de evaluación del desempeño, a uno que brinde mayor autonomía a las instituciones, con el fin de que diseñen sistemas de evaluación que respondan a sus necesidades y a las características particulares de cada una de ellas.

Otro cambio importante fue la posibilidad de que las instituciones puedan realizar la evaluación del desempeño de sus servidores, mediante la participación de múltiples evaluadores.

Contrario a las prácticas vigentes, en donde la evaluación del desempeño con frecuencia la realiza el jefe inmediato, las tendencias actuales en esta materia, plantean que una forma o estrategia para disminuir la subjetividad en la evaluación, es que la misma no sea efectuada solamente por el jefe, sino que sea realizada por un conjunto de evaluadores, tales como: pares en la organización y en la profesión, colaboradores, superiores, especialistas de recursos humanos y superiores de otras unidades; entre otros, con el propósito de obtener un mayor grado de objetividad en el proceso de evaluación del desempeño.

Las modificaciones anteriores, están contenidas en el Decreto Ejecutivo N° 26509-MP del 18 de diciembre de 1997.

Propuestas para la evaluación del desempeño. Como resultado de la promulgación del Decreto antes señalado, la Dirección General de Servicio Civil, elaboró una serie de opciones destinadas a mejorar el proceso de evaluación del desempeño en las instituciones. Estas pueden ser utilizadas como modelos o instrumentos para modificar el actual sistema, o como fuente de referencia para el diseño de nuevos sistemas institucionales. En términos generales éstas se refieren básicamente a:

- Múltiples evaluadores
- Mecanismos para la negociación de compromisos
- Evaluación por metas o compromisos
- Comisiones de evaluación del desempeño
- Modificaciones a las normas que rigen la materia

Deberes y derechos. Incentivos. Vacaciones

Fundamentalmente, el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento señalan, en términos generales, cuáles son los deberes y obligaciones a cumplir por los funcionarios públicos, así como las prohibiciones que deben acatar.

Derechos de los servidores. El Capítulo VII del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil regula este concepto,

por medio de los Artículos comprendidos del 26 al 49 inclusive, a saber:

- Inamovilidad.
- Traslados.
- Ascensos.
- Vacaciones.
- Licencias especiales o de ocasión.
- Ausencias y subsidios por enfermedad.
- Licencias para estudios.
- Calificaciones periódicas.
- Aguinaldo en el mes de diciembre.

Deberes de los servidores. El Artículo 39 del Estatuto de Servicio Civil señala los deberes de los servidores públicos:

- Cumplir las obligaciones inherentes a sus cargos.
- Guardar la discreción necesaria sobre los asuntos relacionados con su trabajo.
- Rehusar dádivas, obsequios o recompensas como retribución por actos inherentes a sus empleos.
- Observar dignidad en el desempeño de sus cargos y en su vida social.
- Guardar al público la consideración debida, de modo que no se origine queja justificada por mal servicio o atención.

Obligaciones de los servidores. El Reglamento del Estatuto de Servicio

Civil en su Artículo 50, dispone las siguientes:

- Continuidad en el servicio público.
- Ejecutar con dedicación y diligencia las labores encomendadas.
- Atender con responsabilidad las actividades a cargo.
- Observar conducta que no ofenda el orden y la moral pública.
- Someterse a pruebas de idoneidad.
- Someterse al orden jurídico, cuando fuere sujeto de actos delictuosos.
- Declarar sus bienes.

Prohibiciones. El Artículo 40 del Estatuto de Servicio Civil y el 51 de su Reglamento, señalan como prohibiciones para los servidores públicos, las siguientes:

- Ejercer actividad política partidista durante los procesos electorales, en el desempeño de sus funciones.
- Recoger o solicitar directa o indirectamente contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores públicos.
- Solicitar o percibir, sin la anuencia expresa del Ministerio en donde trabajan o del cual dependen, sueldos o subvenciones adicionales de otras entidades oficiales.
- Prestar servicios remunerados o asociarse, dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, o representar a

personas jurídicas que celebren contratos con el Estado.

Cabe acotar, que existen regulaciones más específicas en cada organización, mediante los reglamentos autónomos de trabajo; sin embargo, ninguno de ellos se aparta del Principio de Legalidad y del orden jurídico establecido.

Finalmente, en cuanto al concepto de incentivos, es menester indicar que esta Dirección General ha impulsado desde sus inicios el incentivo de pago de experiencia (anualidad), como un mecanismo de premiación a todos aquellos servidores que laboran para la administración pública y que al menos obtengan en la Calificación de Evaluación del Desempeño un "Bueno". No obstante, esta premiación se fue convirtiendo en un "beneficio económico", debido a mecanismos legales y a las faltas de mayor objetividad en la Evaluación del Desempeño.

En 1998, se definió como un incentivo el pago a la productividad, el cual aún no se ha aplicado en virtud de que muchas organizaciones no cuentan con un esquema de control que permita cuantificar estándares de producción.

La siguiente es una lista de los beneficios existentes:

Aumento anual: por cada año de servicio cumplido por el funcionario.

Revisión del salario base de cada clase: éste se actualiza semestralmente, de acuerdo con las directrices

emanadas por el gobierno y por el Ministerio de Hacienda, con el fin de observar el comportamiento de las finanzas públicas.

Dedicación exclusiva: este beneficio se otorga sólo a profesionales con grado académico mínimo de Bachiller en una carrera universitaria, según los siguientes porcentajes:

**COSTA RICA
REGIMEN DE SERVICIO CIVIL
BENEFICIOS DE DEDICACION
EXCLUSIVA POR GRADO
ACADEMICO
1998**

Bachiller	20% del salario base
Licenciados	55% del salario base
Máster	55% del salario base
Doctores	55% del salario base

Prohibición: se define como principal objetivo, prohibir el ejercicio profesional de manera liberal.

Carrera profesional: este beneficio se otorga a profesionales con grado mínimo de Bachiller en una carrera universitaria. Se pretende reconocer entre otros los aportes del profesional, así como la actualiza-

ción de los conocimientos a través de cursos impartidos y/o recibidos.

Vacaciones: todo servidor público cubierto por el Régimen de Servicio Civil disfrutará de una vacación anual de acuerdo con el siguiente esquema:

**COSTA RICA
REGIMEN DE SERVICIO CIVIL
DERECHO A VACACIONES
POR NIVEL DE ANTIGÜEDAD
1998**

De 1 a 5 años:	15 días hábiles
De 6 a 10 años:	20 días hábiles
Más de 10 años	Un mes calendario o 26 días hábiles

**Responsabilidad y ética
profesional. Régimen
disciplinario y despido**

Despido. De acuerdo con el Artículo 27, inciso a) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil procederá:

“cuando el servidor incurra en actos que impliquen infracción grave del Estatuto, el Reglamento o de los Reglamentos Autónomos de Trabajo de las respectivas dependencias o cuando el funcionario incurra en actos contrarios al

orden público, incite al abandono colectivo de trabajo a funcionarios en los servicios públicos, o abandone su cargo sin haber cesado legalmente en el desempeño de éste. Dichos despidos serán sin responsabilidad patronal.

También procederá el despido cuando el servidor incumpla cualquier disposición legal, reglamentaria o superior que regule el uso de vehículos oficiales.”

Régimen disciplinario. El Estatuto de Servicio Civil, su Reglamento y los distintos reglamentos de carácter interno de estas organizaciones, definen el régimen disciplinario a aplicar.

Acciones innovadoras. En los últimos dos años, se ha impulsado mediante el Decreto Ejecutivo Nº 25592-MP, del 15 de noviembre de 1996 la creación de Manuales de Clases a nivel institucional, con el propósito de que sea cada organización la que diseñe su propio manual, en función de sus necesidades, con lo cual se pretende agilizar la atención de los distintos procesos institucionales, bajo la responsabilidad de las unidades de recursos humanos de cada organización. Para tal efecto, se han definido directrices claras en cuanto a mecanismos de conversión del sistema anterior, al sistema propio de cada institución.

Adicionalmente, se han creado métodos flexibles en cuanto al sistema de clasificación de puestos, pasando del modelo de clase ancha al de clase institucional.

En ese sentido, resulta importante hacer notar que tanto la Dirección General de Tributación Directa como el Servicio Nacional de Aduanas, se sometieron a un proceso de reestructuración, producto del cual se diseñaron los manuales específicos para cada una de las dos entidades citadas.

Finalmente, el Proyecto de Productividad *versus* Incentivos, pretende fortalecer la gestión de los recursos humanos en el ámbito del Régimen de Servicio Civil, mediante el aprovechamiento de los recursos, con el fin de lograr el mejoramiento de los sistemas de planificación y control, para brindar un reconocimiento económico por los aportes extraordinarios de los servidores, para el logro de los objetivos de la administración pública.

Implantación de la Carrera Administrativa

El Estatuto de Servicio Civil tiene 45 años de existencia, y desde su creación incorpora en su Título Primero la Carrera Administrativa.

Evidentemente, un Régimen de Servicio Civil debe procurar, como uno de los fines primordiales, el ofrecer a las personas que optan por el Estado, la posibilidad de progresar en su trabajo y aspirar a los puestos de más alta jerarquía.

Para ello, la Carrera Administrativa se instituyó como un sistema que permite el progreso del funcionario, mediante el ascenso desde los cargos de

menor nivel hasta los de más alta jerarquía, utilizando para ello el Sistema de Méritos, base fundamental del Régimen de Servicio Civil. Sus postulados básicos son la igualdad de oportunidades para ingresar y hacer carrera en el servicio público, la competencia para ocupar los cargos y la estabilidad y profesionalismo en la

función pública y cuyos objetivos son los siguientes:

- Crear un sistema de competencia con base en méritos.
- Nombramientos y ascensos según idoneidad.
- Estabilidad en el cargo

△

documentos

Política tributaria y sus reformas

Delegación de Honduras**

en Honduras*

RESEÑA BREVEMENTE LAS REFORMAS IMPULSADAS EN LA POLITICA Y ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN HONDURAS, A PARTIR DE LOS AÑOS NOVENTAS.

Breve explicación sobre la estructura tributaria del país

Hasta 1989 en Honduras se venía aplicando un modelo cerrado de economía o de sustitución de importaciones, con un tipo de cambio sobrevaluado, se aplicaban controles de

precios, incentivos fiscales y subsidios para casi todas las actividades. Esta situación alentaba más a las importaciones que a las exportaciones, había problemas de divisas e hizo caer al país en un sistema de esencialidades para la importación de bienes y servicios.

En 1990, se dio un cambio drástico al modelo económico, aplicándose un modelo de apertura, entrando a una economía de mercado donde impera el libre juego de la oferta y la demanda. Se eliminan los controles de precios, los mecanismos de incentivos y subsidios que se otorgaban por leyes especiales, se devalúa la moneda dándole el verdadero costo al dinero según el mercado, se reducen los aranceles drásticamente tanto en categorías como en la dispersión de tarifas y se eliminan algunas sobre tasas que se aplicaban a los insumos, a la maquina-

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Pronóstico Tributario", realizado en Panamá del 1º al 8 de junio de 1999, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Rolando Cárdenas Paz, Diputado, Presidente Comisión de Finanzas del Congreso Nacional; Yessenia Patricia Sierra, Asistente, Comisión de Finanzas del Congreso Nacional; Javier Mendoza Tabora, Subjefe del Departamento de Ingresos de la Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas y Max Fremiot Viana Mora, Técnico Fiscal y Asesor de la Oficina Asesoría Técnica de la Secretaría de Finanzas.

un facilitador o ente regulador de la actividad económica, ofreciendo infraestructura, seguridad jurídica y transparencia en la aplicación de la legislación, practicando lo que se denomina gobernabilidad con democracia.

Este modelo de 1990, se ha seguido aplicando hasta la actualidad, encontrándose la necesidad de introducir programas de ajuste estructural para eliminar o atenuar algunas distorsiones que se generan o derivan de la aplicación del mismo modelo de desarrollo. En ese sentido, ha sido necesario introducir también algunas reformas fiscales en 1994 y 1998, a fin de fomentar el ahorro, la inversión y la competitividad del sector privado, mejorando la inserción de la economía en la globalización.

El sistema tributario que anteriormente dependía más de los impuestos directos, sufre un cambio en su estructura al representar los impuestos indirectos un 70% de los ingresos tributarios y solamente un 30% los impuestos directos. En 1994, se inicia una reducción de los tramos y tarifas del Impuesto sobre la Renta. Se establece un Impuesto al Activo Neto del 1% como control del Impuesto sobre la Renta o como impuesto mínimo a la renta. Se incrementa la alícuota general del Impuesto sobre Ventas del 5 al 7% y de 7 a 10%, para unos pocos productos como cerveza, aguardiente, licores compuestos, bebidas alcohólicas, cigarrillos y otros productos elaborados del tabaco, eliminándose para los bienes y servicios a exportar. Aunque se generaliza este impuesto a to-

dos los bienes y servicios con unas pocas excepciones, se simplifica el sistema al eliminar algunos impuestos específicos y se pasan a la órbita del Impuesto sobre Ventas, estableciéndose un régimen simplificado para los comerciantes minoristas.

Por otro lado, se inicia también una desgravación de aranceles a fin de imprimir mayor competitividad al sector exportador, fijándolos entre 1% de piso y 20% de "techo". En la parte de comercio exterior se amplía la lista de productos exonerados con una sobre tasa del 10% aplicado a todas las importaciones, así como los productos con sobre tasa del 5% que se cobra por servicios administrativo-aduanal. Se incorpora además Honduras al GATT para insertar definitivamente la economía al contexto internacional.

En abril de 1998, fecha de la última reforma fiscal, se reduce más el Impuesto sobre la Renta, equiparando las tarifas máximas de las personas naturales con las empresas en un 30% y fijándola en un 25% para 1999. El Impuesto al Activo Neto del 1% se desgrava progresivamente a partir de 1999 hasta llegar al 0% en el 2002. El Impuesto sobre Ventas por su lado experimenta un incremento en su tasa general del 7 al 12% en las importaciones y venta de bienes y servicios sujetos al mismo y la del 10 al 15% para los mismos tipos de bienes, ello en compensación de las desgravaciones realizadas en el comercio exterior y el Impuesto sobre la Renta.

En materia de comercio exterior, se reducen aún más los aranceles al

llevar a 0% los insumos y los bienes de capital y se programa también la desgravación de los bienes finales del 20 al 15% para el año 2001; todo ello dentro del programa de integración con Centroamérica.

Prácticamente se eliminan los impuestos de exportación que tenían una tarifa general del 1% y también impuestos especiales a exportación de camarones, carnes, azúcar de caña y además se programa la desgravación del impuesto al banano, a partir de junio de 1998 hasta enero del año 2000, bajando de \$0.18 por caja exportada a \$0.04, quedando solamente gravados hasta ahora los minerales, esperándose que se emite una legislación que elimine los impuestos de exportación a productos como la plata, plomo y zinc, y sus concentrados.

Como la política fiscal debe ir de la mano con la administración tributaria, además de la simplificación de los tributos para facilitar su aplicación y pago por parte de los contribuyentes, se introdujo en mayo de 1997, el Código Tributario, el cual establece los principios generales, normas administrativas, penales y procesales aplicables a todos los tributos, uniformando así los criterios de régimen sancionatorio en casos de incumplimiento. Con este nuevo marco jurídico se ha mejorado la aplicación del nuevo sistema tributario inyectado de mayor equidad y neutralidad en la aplicación de los tributos.

Se reestructura lo que era la Dirección General de Tributación que manejaba los tributos internos y se fusiona con la Dirección General de Aduanas,

creándose así lo que es hoy la Dirección Ejecutiva de Ingresos, DEI, como un ente desconcentrado de Finanzas, con autonomía técnica y financiera en su funcionamiento y manejando la totalidad de la tributación.

Por otra parte, la Secretaría de Finanzas es la encargada de formular la política fiscal del gobierno, sin embargo cualquier iniciativa de esta institución o de cualquier otra del Poder Ejecutivo tiene que ser remitida al Señor Presidente de la República para su veto y luego enviarla a la Asamblea Legislativa para su conocimiento, discusión y aprobación. Una vez aprobada la Ley debe ser publicada en el Diario Oficial La Gaceta para su respectiva vigencia a nivel nacional. Cualquier negociación política se da en la etapa del Congreso Nacional, porque allí están representados todos los sectores sociales. Toda reforma futura o interpretación a la Ley tiene que ser conocida y aprobada por el Congreso.

Evasión fiscal

A inicios de los primeros años de los noventas, la Secretaría de Finanzas desarrolló conjuntamente con la Dirección General de Tributación, hoy Dirección Ejecutiva de Ingresos, un programa de modernización de la Administración Tributaria, introduciendo algunas acciones para estimular la recaudación y reducir los caminos para la evasión fiscal.

En este sentido instituyó en forma generalizada los pagos a cuenta en forma trimestral para las cuentas "propistas" (comerciantes individuales) y las personas jurídicas (empresas). Además se generalizó en el sector público el sistema de retención en la fuente, eliminándose para estos contribuyentes la necesidad de una declaración y emisión de una solvencia tributaria simplificando más el sistema. Por otro lado, se hicieron convenios con el sistema bancario para el pago de los diferentes tributos mejorando la recaudación y la facilidad para el contribuyente, en el cumplimiento de sus obligaciones.

A parte de estos mecanismos se crea la Unidad de Grandes Contribuyentes, que monitorea el 80% de la recaudación, con una misma cuenta por persona jurídica o natural, con 14 equipos de auditores que ejecutan un plan de fiscalización para todo el año y realizan controles cruzados mediante auditoría integrales, las que aglutinan tanto los impuestos de comercio exterior como los internos.

No obstante, con todo lo anterior no hay cifras oficiales en cuanto al grado de la evasión fiscal, pero cifras preliminares en los impuestos más importantes revelan un 40% de evasión y elusión fiscal, ya que el único sector controlado es el público, mediante mecanismos de retención en la fuente, debiendo hacerse mayores esfuerzos para el sector privado.

Como se mencionó anteriormente también en mayo de 1994, se emitió un

instrumento importante para combatir el contrabando y la defraudación fiscal que es el Código Tributario, cuya difusión entre funcionarios y contribuyentes ha venido a impactar en la mejora de los niveles de recaudación, dada las fuertes sanciones administrativas y penales que contiene dicho Código.

En lo que respecta estrictamente a los impuestos de mayor recaudación como renta y venta, tienen una base bastante amplia con algunas excepciones, pero se considera que no son tan marcadas como para influir en la erosión de las recaudaciones de tales tributos, limitándose la problemática a cuestiones de control.

De cualquier manera los ingresos tributarios muestran un crecimiento anual aproximado del 15%, tasa que se duplica en los años con efectos de reformas fiscales.

El repunte de los ingresos se mantiene por la recaudación del Impuesto sobre Ventas, Rentas y en tercer lugar el de Importaciones, que en conjunto representan un 70% del total.

Proyección de ingresos

Para hacer las estimaciones de los ingresos e incorporarlas al presupuesto anual se utilizan algunas variables macroeconómicas como el Producto Interno Bruto, PIB, y su crecimiento anual, el nivel de inflación, tipo de cambio y situación coyuntural de algunas empresas importantes por rama de ac-

tividad económica y en situaciones especiales se toma en cuenta el clima, exceso de lluvia, sequía y efecto de huracanes.

Con estas variables se formula una estructura de ingresos que dará un determinado monto de recaudación, el cual será contrastado contra un techo de demanda de recursos, por requerimiento de gasto. El resultado es un *superávit* o déficit.

En caso de déficit, se financia con crédito interno, préstamos externos o donaciones, aunque la política actual es evitar el crédito interno y más bien

buscar el financiamiento externo, vía préstamos en términos consesionales o vía donaciones.

Una vez determinada la estructura de los ingresos mediante la estimación anual, ésta se desglosa a nivel mensual para fines de monitoreo con el Fondo Monetario Internacional y semanal para el seguimiento del flujo de caja, que ha sido una herramienta muy útil en el control presupuestario, ya que ha permitido que la Tesorería no incurra en saldos negativos, cumpliendo con los compromisos y manteniendo unas finanzas sanas para el Estado Δ

Problemática actual de la recaudación tributaria de Costa Rica: Propuesta de reformas*

Delegación de Costa Rica**

ANALIZA LA PROBLEMÁTICA DE LA EVASIÓN FISCAL Y SUS CAUSAS, ASÍ COMO SU INCIDENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA. PROPONE ALGUNAS REFORMAS CON RESPECTO A LA SITUACIÓN ACTUAL.

Introducción

Es conocido que entre las dificultades que han enfrentado diversos países para la aplicación de una política fiscal activa, que le permita reducir el déficit, se encuentra el elevado nivel que alcanza la evasión tributaria; la cual reduce la efectividad de los esfuerzos administrativos y de reforma en los sistemas tributarios.

La evasión podría definirse como la falta de cumplimiento total o parcial de las obligaciones tributarias legales por parte de los contribuyentes, lo cual genera en la mayoría de los casos una pérdida de ingresos al fisco. Esta puede presentarse en diferentes modalidades como son: morosidad, omisión de pago, defraudación y contrabando, o bien por la no presentación o manifestación fuera de términos de las declaraciones de impuestos.

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Pronóstico Tributario", realizado en Panamá del 1º al 8 de junio de 1999, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Carlos Daniel Porras Gómez, Jefe de Presupuesto de Ingresos y Estudios Fiscales de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Edgar Sandoval Montero, Subdirector Entidades Colaboradoras del Ministerio de Hacienda.

Experiencia de Costa Rica, ante la evasión fiscal

Es frecuente escuchar, que si los impuestos vigentes se cumplieran correctamente no sería necesario recurrir a otros nuevos o elevar las tasas de los

existentes como ocurre con alguna periodicidad, pero se cree que si se mejora sustancialmente el cumplimiento de las obligaciones tributarias, seguramente podrían suprimirse algunos impuestos e inclusive reducirse las tasas de otros.

La evasión fiscal en Costa Rica desde el punto de política fiscal y de administración tributaria, es la que guarda relación con mostrar el carácter encubierto y derivado de una conducta consciente y deliberada que implica la pérdida del potencial de recaudación.

La cultura tributaria

Por lo general, son pocas las personas que pagan en forma voluntaria y con puntualidad sus obligaciones tributarias. Esta resistencia se vincula con la imagen del gobierno y la visión que tengan los individuos de la forma en que éste gasta su dinero. Sin embargo, el pago de impuestos permite al Estado brindar servicios públicos esenciales para la vida en comunidad (educación, salud, seguridad, etc.), por lo tanto evadir no es beneficioso.

La mayoría de la sociedad costarricense, actúa en términos de valoraciones de oportunidad económica, en donde busca la maximización de sus ingresos netos, independientemente de otros elementos determinantes como son la honestidad, conciencia del Estado, que influyen sobre la conducta a seguir en el pago de impuestos.

Régimen sancionatorio y mecanismos de control y fiscalización, para atenuar la evasión

En este aspecto, el contribuyente analiza cuál es el costo de no declarar correctamente. En este caso, las sanciones tipificadas en el Código Tributario, por la Ley de Justicia Tributaria, sean éstas de tipo administrativas, contravenciones tributarias y delitos tributarios, son muy importantes, como medida para tratar de aplacar la evasión.

Se podrían pensar que entre más rigurosas sean las sanciones, las declaraciones del contribuyente son más correctas, sin embargo, el problema más grave a que nos enfrentamos, no es el sistema de sanciones, sino su capacidad de aplicación, situación que en Costa Rica, es débil en esta materia.

Tipos de evasión utilizados en Costa Rica

Se pueden identificar cuatro tipos de evasión como son:

- falta de inscripción en el registro de contribuyentes;
- eludir la presentación de declaraciones;
- omitir el pago del impuesto declarado o liquidado;
- declaración incorrecta, las cuales pueden adquirir diferentes formas, entre las que pueden citarse:

No declarar o dejar de declarar

Es una de las formas más comunes de evasión, sin hacer distinciones de actividades económicas ni de nivel de ingreso. Algunos de los no declarantes se mantienen durante la mayor parte del tiempo de operación fuera del sistema tributario, mientras que otros dejan de declarar después de haber cumplido con la misma durante muchos años.

Una de las principales causas de esta forma de evasión, son las limitaciones existentes en los sistemas de registros y la falta de controles cruzados de información, a pesar de tener los medios para obtener la información oculta; esto por problemas internos de capacidad y de desarrollo de la administración tributaria.

Declaraciones incorrectas

Esto incide en una incorrecta determinación del impuesto al disminuir la base imponible, aumentar indebidamente las deducciones, exenciones y créditos por impuestos pagados y traslación de la misma entre empresas.

Esta forma de mecanismo, conlleva al ocultamiento de ingresos brutos, que es muy común en el Impuesto sobre la Renta y Ventas, procedimiento que utilizan omitiendo tanto compras como ventas, lo que permite al contribuyente evadir tasas marginales altas.

Otra forma de evasión muy utilizada que les permite a los contribuyentes

evadir tasas marginales altas es el aumento indebido de deducciones, exenciones y créditos por impuestos pagados.

Al igual a lo indicado en el apartado "no declarar o dejar de declarar", se tienen los instrumentos, para obtener mediante control cruzado, la información de posibles omisiones de ingresos.

Morosidad en el pago

Se presenta cuando los contribuyentes no pagan los impuestos en el plazo determinado por ley. Aquí cobra importancia la falta de acción de la administración tributaria, por cuanto por problemas de orden informáticos y de nuevos desarrollos, no le permite accionar en forma correcta, oportuna y rápidamente sobre los morosos.

No emitir factura autorizada por la administración tributaria

Este tipo de mecanismo, es el más usual y generalizado y conlleva a la presentación de las declaraciones, incorrectas e inexactas, ya que al subfacturar ventas u omitir la emisión de la factura, contribuye a reducir el potencial de ingresos tributarios.

Sobre este punto, no existe un control muy amplio acerca de las posibles omisiones, ya que en virtud de que se disponen de controles de emisión de facturas muy débiles, controlados desde las imprentas, no se cumple a satis-

facción con la verificación efectiva de la obligación tributaria. Asimismo, al no contar la administración tributaria de auditores fiscales expertos en sistemas informáticos, no se pueden determinar las posibles manipulaciones que existen internamente en los sistemas de emisión de tickets y facturación computarizada.

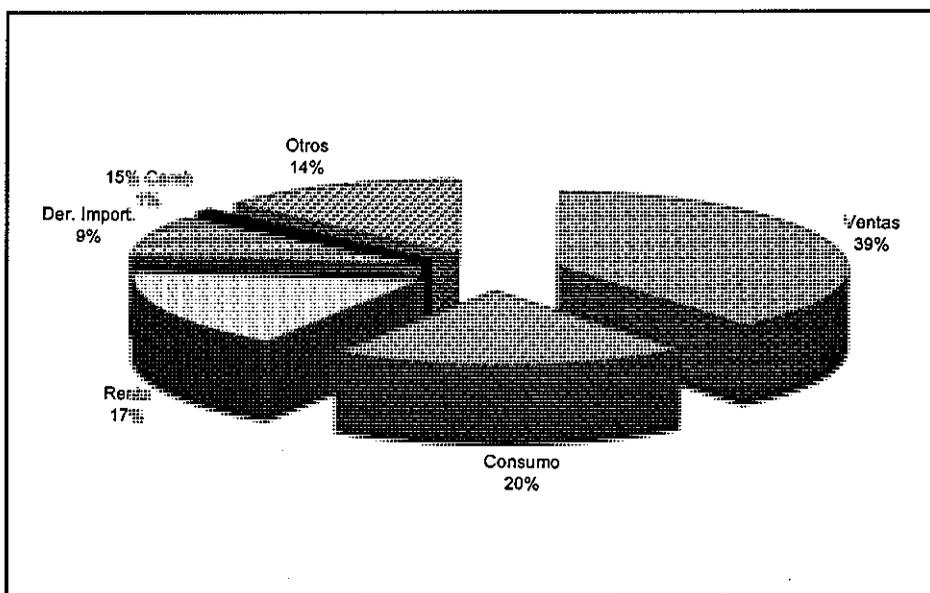
Reducida base y exenciones

En Costa Rica, existe una reducida base de determinación de los impuestos, propiciada por una serie de exenciones otorgadas, que no permiten favorecer una amplia recaudación de impuestos.

En términos de recaudación los Impuestos sobre las Ventas, IV, Impuesto de Valor Agregado, IVA, y sobre la Renta, aportan el 39 y 17% de la recaudación total (ver gráfico inferior), colocándose en los impuestos de mayor aporte para el Estado. Igualmente está situado el Impuesto Selectivo de Consumo con un 20%.

Tanto el Impuesto sobre la Renta como el Impuesto sobre Ventas, tienen bases gravables con cobertura limitada: únicamente el 10.6% de los asalariados está incluido en la base del Impuesto sobre la Renta, que también excluye a las empresas públicas y las cooperativas, para citar tan sólo algunos ejemplos.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS 1998



Por otra parte, los servicios no están en general gravados con el Impuesto sobre las Ventas y más de setecientos bienes están también exentos; en el caso del Impuesto Selectivo de Consumo incluye cientos de incisos arancelarios que generan ingresos muy pequeños.

Impuesto sobre la Renta

A grandes rasgos se describirán los aspectos técnicos del impuesto que establecen la base imponible de este impuesto, así como la variación de tarifas.

Este impuesto está compuesto por una serie de cédulas que constituyen, en realidad, impuestos claramente diferenciados y con tasas impositivas distintas en cada caso. El resultado es que en un grupo de contribuyentes con iguales ingresos netos, las tasas impositivas variarán, de manera muy importante, según el sector de actividad económica, la forma del ingreso (salarios, intereses, dividendos, etc.), la forma de financiamiento (capitalización o endeudamiento) y la forma jurídica en que se organice la actividad económica.

Es decir, se trata de un impuesto que no cumple, ni con la característica de equidad horizontal ni con la de neutralidad.

Estrecha base y exenciones

Únicamente el 10.6% de los asalariados registrados como tales contribu-

yen al impuesto único al salario, como resultado de un nivel de exención relativamente alto. Sin embargo, la carga tributaria total pesa sobre los asalariados.

La alícuota del impuesto varía no sólo en función de la renta generada, sino de la forma jurídica que asuma la organización de la actividad económica; las sociedades anónimas están sujetas a las alícuotas ya enumeradas, mientras que las cooperativas, las fundaciones y en algunos casos las empresas propiedad del Estado, no pagan el impuesto.

En el caso de los intereses nominales, que incluyen un componente de amortización del principal, son deducibles de la base del impuesto.

Se permite la revaloración de activos, con el consecuente incremento en las cuotas de depreciación, pero sin que el incremento en el valor del activo sea considerado un ingreso gravable.

No se gravan en general las ganancias de capital.

El impuesto sobre las utilidades de las personas físicas y jurídicas

La base imponible es la renta líquida y aunque existe un concepto amplio de gastos deducibles, la aplicación administrativa es bastante restrictiva.

El diseño de este impuesto, viene a agravar los problemas de falta de equidad horizontal. En efecto dado un mismo nivel de renta líquida, el tipo

impositivo a pagar variaría según el nivel de la renta bruta y la forma jurídica de organización de la actividad económica.

Pues bien, la tasa podría ser de nuevo distinta si esta forma de organización es la de una persona física con actividades lucrativas, en vez de la constitución de una persona jurídica; lo que es más dos personas físicas ejerciendo actividades similares y con un nivel de renta bruta y gastos idénticos, pagarán tasas impositivas distintas, si una de ellas recibe su ingreso a título de trabajador dependiente y la otra a título de trabajador independiente. Es bien sabido que en muchos casos prácticos la distinción entre esas formas de relación de trabajo es muy sutil.

Numerosas actividades o formas de organización están exentas y los esquemas de promoción de las exportaciones, el desarrollo turístico, los incentivos forestales, zonas francas entre otros, han minado aún más la base del impuesto.

El impuesto introduce un fuerte sesgo a favor del endeudamiento y en contra de la capitalización como forma de financiamiento de las actividades empresariales. Esto es el resultado de permitir contabilizar como gasto deducible la totalidad de los intereses nominales pagados y de no integrar el impuesto sobre las utilidades de las empresas y el impuesto sobre los dividendos.

La base del impuesto es la renta generada en el territorio nacional por los residentes, en contraste con el mo-

delo de renta mundial, cuya base es la renta generada por los nacionales, independientemente de que la generación de la renta se vincule con un territorio extranjero.

Impuesto sobre las Ventas

Este impuesto excluye de la base del mismo, los servicios, excepto que la ley explícitamente los establezca. El alto número de bienes exonerados (más de 700) y la falta de una clara distinción entre bienes con tasa cero (que tienen derecho a crédito fiscal sobre el impuesto soportado, pero que no pagan el impuesto, tratamiento prácticamente reservado para los exportadores) y los bienes que están fuera de la base del impuesto, (es decir que no pagan el impuesto, pero tampoco tienen derecho a crédito sobre el impuesto soportado, tratamiento que se da a los productos frescos de consumo popular).

Dentro de los artículos que se exoneran del impuesto podríamos indicar: los reencauches y llantas de maquinaria agrícola, los productos veterinarios y los insumos agropecuarios, las medicinas, el queroseno, el diesel para pesca no deportiva, los libros, las composiciones musicales, los cuadros y pinturas creadas en el país por pintores nacionales o extranjeros, las cajas mortuorias y el consumo de energía eléctrica residencial que sea igual o inferior a los 250 kw/h.

Impuesto Selectivo de Consumo

Tienen una cobertura muy amplia, abarcando más de 1500 incisos arancelarios y un reducido número de productos. Aporta el mayor porcentaje de la recaudación y los mismos están sujetos a tipos impositivos distintos.

Existe un mecanismo *sui generis* para ampliar la base de este impuesto. Si el Ejecutivo envía un proyecto para tal efecto a la Asamblea Legislativa y ésta no se pronuncia en un plazo de un mes, se asume "silencio positivo" y la base queda ampliada según lo especificado en el proyecto enviado.

El Ejecutivo puede por medio de un decreto, restituir los tipos impositivos o bien elevar los fijados originalmente en los anexos a la ley, hasta un máximo de 15 puntos.

Los incentivos y exoneraciones fiscales

A pesar de la aprobación de ciertas leyes eliminando incentivos y exoneraciones fiscales, lo cierto del caso es que su uso en Costa Rica sigue siendo amplio y el costo fiscal muy elevado. El primer elemento de alarma es el hecho de que, en realidad, el costo total de los incentivos y exoneraciones fiscales no es conocido por nadie y que los recursos dedicados a la fiscalización de uso de éstos, son mínimos.

Algunos de ellos son:

- Exoneraciones a los entes públicos.

- Incentivos turísticos.
- Incentivos por plantaciones forestales, otorgados por CAF (Certificados de Abono Forestal).
- Incentivos a la exportación, otorgados por CAT (Certificados de Abono Tributario).
- Compras autorizadas.
- Régimen de zonas francas.

En cuanto al costo de los incentivos y exoneraciones, no existe ninguna estimación confiable, mucho menos una contabilidad del costo de los incentivos fiscales en Costa Rica. Ni el Ministerio de Hacienda, ni las entidades promotoras que están a cargo de la concesión de incentivos, mantienen estadísticas completas y confiables.

La Política Tributaria: Propuesta de Reforma

Reformas constitucionales

- Reservar la iniciativa en materia de tributos nacionales al Poder Ejecutivo.
- Eliminar la discrecionalidad del Ejecutivo en materia tributaria (ajuste de alícuotas o cambio en las bases mediante decreto).
- Requerir que toda exoneración o incentivo fiscal, deba establecerse en la misma ley de creación del impuesto respectivo, y que la ad-

ministración tributaria calcule el costo fiscal de los incentivos concedidos.

- Establecer reglas de orden general que garanticen la coherencia de los sistemas de imposición local, tanto entre sí como con la imposición de nivel nacional, y protejan el derecho de los ciudadanos a igualdad de tratamiento ante la ley.

Estas propuestas están orientadas a reducir la incertidumbre en cuanto al sistema impositivo y a garantizar una mayor estabilidad en la estructura tributaria, al tiempo que se mantienen los grados de flexibilidad necesarios para que la política tributaria pueda adaptarse a los cambios del entorno.

Además, estas propuestas están orientadas a lograr una mayor transparencia en la estructura tributaria y en la discusión de los presupuestos públicos.

Reformas al Código Tributario

- El régimen de sanciones debe modificarse de manera que el recurso a la normativa penal, tenga carácter excepcional. Las contravenciones tributarias deben desaparecer, para ser sustituidas por un amplio esquema de sanciones administrativas, complementadas por sanciones penales de aplicación en casos excepcionales.
- Deben introducirse elementos de flexibilidad en las sanciones admi-

nistrativas, mediante criterios de graduación de la pena, tal como reincidencia y conducta tributaria anterior. Además las sanciones deberían atenuarse si la corrección de las irregularidades se produce en forma voluntaria inducida, pero sin necesidad de recurrir al litigio. En los casos en que la irregularidad no pueda ser corregida, la sanción debe atenuarse cuando no se produce litigio.

- Debe permitirse la descentralización de la firma y tramitación de las resoluciones de la administración tributaria, incluyendo las resoluciones sancionatorias.
- Debe eliminarse el subsidio financiero al litigio en materia tributaria.
- En el caso de los delitos tributarios, como se indicó, debe ser materia excepcional, debe eliminarse la posibilidad de evitar la aplicación de sanciones penales mediante el pago de las obligaciones incumplidas.
- En el caso de los ilícitos tributarios, éstos deberán tener sanciones proporcionadas.

Estas recomendaciones persiguen dos objetivos fundamentales: reformar el sistema de incentivos y castigos, para que sea congruente con el principio de incentivar el cumplimiento tributario o en su caso, la corrección pronta y voluntaria de los incumplimientos y por otra parte, propiciar el desarrollo de una administración tributaria eficiente y eficaz a un bajo costo.

La estructura tributaria

- La estructura tributaria costarricense, debe basarse en tres impuestos principales: el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto Selectivo de Consumo. Los aranceles jugarán un papel cada vez menor como instrumento de recaudación.
- Los impuestos menores deben ser derogados, sin perjuicio del cobro de tasas y precios públicos cuando sea apropiado.

Estas dos propuestas están orientadas, fundamentalmente, al logro de una estructura tributaria simple y comprensible. Unidas a las recomendaciones que se presentan en las secciones siguientes, esta estructura resulta, además, más equitativa y neutral que la estructura vigente.

Impuesto al Valor Agregado, IVA

- Este debe tener la base más amplia posible. Por razones técnicas, el sector financiero debe estar excluido de la base del impuesto, y las exportaciones deben tener tasa cero.
- Si por razones políticas o consideraciones de equidad, la tasa cero se aplicase a otros bienes y servicios, es importante que el número de bienes y servicios que reciban este tratamiento sea muy reducido.

La estructura propuesta para el IVA, resulta en un impuesto neutral boyante y más fácil de fiscalizar que el actual Impuesto sobre la Venta. Algunas de las recomendaciones que se presentan más adelante, referente a la definición de los gastos deducibles en el Impuesto sobre la Renta de las personas, están orientadas a fortalecer la fiscalización del IVA.

Impuesto Selectivo de Consumo

- La cobertura del impuesto debe reducirse radicalmente limitándose a cinco o seis grupos de productos, con alto potencial recaudador.
- La estructura de las alícuotas debe también simplificarse radicalmente.
- La facultad del Ejecutivo para ajustar las alícuotas del impuesto y el tratamiento especial de los proyectos de ley para la inclusión de nuevos bienes dentro de la base del impuesto, deben ser eliminados.

Con esta propuesta se avanza en el logro de una estructura simple y más neutral. Además se reducen considerablemente los costos de administración del impuesto, concentrando los esfuerzos de la administración en los pocos rubros que generan el grueso de la recaudación y haciendo innecesario el actual sistema de créditos, que nunca debió aplicarse a un impuesto selectivo de consumo.

Impuesto sobre la Renta

- La base del impuesto debe ampliarse sustancialmente, de manera que no se hagan excepciones según la forma jurídica de organización de la actividad económica, el sector de actividad o el destino de los productos y de manera que se incluya la mayor parte de los asalariados dentro de la base del impuesto.
- Debe unificarse la alícuota del impuesto para las personas jurídicas y reducirse el número de tramos para las personas físicas, integrando a los asalariados por medio del mecanismo de retención a cuenta.
- Es necesario eliminar el impuesto sobre los dividendos y debe mantenerse, por razones puramente prácticas, el tratamiento preferencial vigente para los ingresos generados por títulos valores, unificando, sin embargo, la alícuota que se aplica a estos títulos.
- En el caso de las personas físicas, el impuesto debe avanzar hacia un sistema de renta global, del que estarían excluidos únicamente los ingresos correspondientes al pago de dividendos e interés.
- En un plazo prudencial, el sistema de renta territorial, deberá ser sustituido por el de renta mundial.

Estas propuestas permiten avanzar, sobre todo, en el sentido de lograr un sistema más simple y neutral. Asimismo, y aunque esto no sea evidente a primera vista, también contribuyen al

logro de un sistema sustancialmente más equitativo, ya que se eliminan numerosos tratamientos preferenciales, cuyos beneficiarios, tienden a ser sectores de ingresos altos y que en todo caso crean importantes inequidades horizontales.

Impuesto a los activos

- Si se adoptan todas las propuestas en la estructura tributaria, como a cada uno de los principales impuestos, probablemente el impuesto a los activos, diseñado para compensar las deficiencias de la actual estructura, así como debilidades administrativas que están en proceso de ser subsanadas, podrían eliminarse.
- En caso contrario, el impuesto a los activos no sólo debe mantenerse, sino que debe ser reformulado, reduciendo el monto exento del impuesto y cubriendo la totalidad de los activos de las empresas, en vez de gravar básicamente los activos fijos de las mismas.

La negociación política: participación fiscal y legislativa

Por ley la creación de los impuestos y modificaciones a los mismos están conferidos, al Poder Legislativo. Sin embargo, cuando se está ante las puertas de alguna reforma tributaria de

importancia, ya se gestan en el Congreso, corrientes de oposición, por la afectación que se estaría dando con las nuevas reformas. Asimismo, se corren rumores de los posibles incrementos en los precios, producto de las citadas reformas.

La negociación política, definitivamente es importante en nuestro medio para lograr los fines esperados en materia de proyectos de interés nacional. Si no fuera así, en Costa Rica no se tramitarían los proyectos, que más urgen para el desarrollo del país.

Para ello tiene que existir, consenso no sólo de los sectores, que estarían siendo afectados o sobre los que recaerían las reformas propuestas, sino que los mismos tienen que ser partícipes de dichas propuestas, como parte del proceso de concertación entre sectores.

La participación política al impulsar o vender una idea, se traduce en una propuesta de proyecto tributario, la cual tiene que someterse al proceso descrito anteriormente. Así también, conlleva disertar, sobre los beneficios que se aplicarían por medio de esas medidas, para contribuir a los índices macroeconómicos del país.

Entonces bajo la anterior óptica, el Ejecutivo tiene que lograr y negociar con el Legislativo a través de los Jefes de Fracción de los partidos mayoritarios, las posibles reformas, que ayudarían a fortalecer los ingresos del gobierno; situación que algunas veces se pone conflictiva y complicada, por no parecerle la propuesta a algunas de las fracciones de los partidos.

En este sentido es facultad del Legislativo, priorizar la importancia de un proyecto tributario, determinado por el lugar de agenda para la discusión previa a la consideración de la Comisión de Asuntos Hacendarios, CAH, instancia que realiza el estudio y análisis de las nuevas medidas y su impacto sobre el interés nacional del país.

Para que todo esto suceda y se ejerza una buena negociación entre los dos poderes (Ejecutivo y Legislativo), la parte de redacción de las propuestas de mejoras, reformas y nuevas contemplaciones a leyes, requiere la participación de las direcciones que manejan y controlan los ingresos tributarios.

Anteriormente, esta situación no era de esa manera, lo que imperaba, es que las propuestas y reformas, nacían del seno de algún legislador o del mismo Ejecutivo, quien las redactaba sin tomar en cuenta, la debida participación de las instituciones, que serían las que aplicarían o manejarían la parte técnica de los impuestos.

Como consecuencia de lo descrito en el párrafo anterior, posteriormente venían los problemas de tipo técnico y de interpretación legal, con vicios en su aplicabilidad. Por lo tanto, quienes deben redactar las leyes de carácter tributario, son aquellas personas que conocen y manejan, el quehacer diario de la materia de impuestos.

No obstante lo anterior, las propuestas pueden ser o no acogidas por el Congreso, produciéndose en algunos casos, eliminación a procesos y

artículos legales que al legislador no le parecen.

Lo deseable es que, debiera de otorgarse el monopolio de la iniciativa en materia tributaria al Ejecutivo, teniendo por supuesto el Legislativo la facultad de aprobar, rechazar o modificar las propuestas del Ejecutivo.

Estructura proyectada cambio en el marco legal

Supuestos macroeconómicos

Lo que se busca con la reforma planteada, es ampliar la base fiscal, mediante eliminación de las múltiples exenciones existentes sobre los diferentes impuestos, tanto a nivel del tipo de contribuyentes, que deben o no serlo, como sobre la variedad de servicios que deben estar gravados.

Algunos supuestos serían:

- Simplificar la base tributaria.
- Uniformar la base de los contribuyentes.
- Eliminar exenciones específicas como Zonas Francas, Contratos de Exportación, Turismo, Cooperativas, Universidades, etc.
- Régimen sancionatorio acorde y gradual.

Estimación de la estructura proyectada

Lo que se espera de esto, es una mayor recaudación fiscal, sin que se

recurra a más impuestos o a la elevación de tarifas impositivas.

Si la reforma lograra concretar los objetivos planteados, se podría inclusive hasta plantear la reducción paulatina de algunas tarifas o eliminación de ciertos impuestos, lo cual en última instancia redundaría en un aumento de la productividad y una disminución constante de la evasión fiscal.

Los efectos esperados

Se espera que la estructura tributaria propuesta, sea simple, acorde con los principios de equidad e igualdad y que la propuesta conlleve a mejorar los ingresos fiscales, a minimizar las distorsiones inducidas por el sistema tributario, mejorar la equidad horizontal y vertical del sistema tributario, a fortalecer la administración tributaria, haciéndola más eficiente y dotándola de simplicidad en la determinación de las bases de los impuestos. La corrección de externalidades, la atracción de inversiones y la promoción del desarrollo de determinadas actividades o regiones, mediante el uso de incentivos fiscales.

También, dentro de los futuros resultados esperados y para que lo indicado en el párrafo anterior se cumpla, sería necesario establecer algún tipo de conducta tributaria, para así inducir al cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

El direccionar y definir penalidades graduales dentro del sistema tributario,

debe estar diseñado de manera que el contribuyente llegue a la conclusión de que es preferible cumplir a incumplir, y que en el caso de que se produzca un incumplimiento, es preferible corregirlo de manera voluntaria y pronta, a corregirlo de manera coactiva y tardía.

Con los anteriores argumentos, es que se piensa en que el sistema tributario, tendría un esquema más equitativo e igualitario para todos, sin distorsiones, que no sólo afectan a la administración como tal, sino también a los propios contribuyentes Δ

Reformas fiscales en Nicaragua, en el marco del Programa Económico del Gobierno

Delegación de Nicaragua**

1997-2000*

SE PRESENTAN LAS REFORMAS QUE CONTEMPLA EL PROGRAMA ECONOMICO DEL GOBIERNO DE NICARAGUA 1997-2000, INDICANDO LAS ACCIONES QUE SE HAN CUMPLIDO EN GENERAL, Y PARTICULARMENTE EN EL CAMPO FISCAL, ESQUEMATIZANDO LOS EFECTOS ESPERADOS DE ESTAS MEDIDAS.

Supuesto macroeconómico

En 1990, después de una década de guerra civil y decrecimiento económico, expansión del sector público e hiperinflación, el Producto Interno Bru-

to, PIB, real de Nicaragua disminuyó a dos tercios y el volumen de las exportaciones a la mitad de los niveles previos a 1980, con un ingreso *per cápita* que se redujo al de la década de los años veintes. El grado de deterioro se reflejó en los indicadores sociales del país tales como las tasas de mortalidad materno-infantil y los pesos al nacimiento, que fueron los más bajos del Hemisferio Occidental. Al mismo tiempo, la deuda externa se multiplicó diez veces, a US\$11 mil millones (700% del PIB). Las condiciones sociales se deterioraron severamente y la pobreza se generalizó. Consecuentemente, Nicaragua no sólo era el país más pobre del Hemisferio Occidental sino el más endeudado del mundo.

Posteriormente, Nicaragua cambió de dirección drásticamente. La paz

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Pronóstico Tributario", realizado en Panamá del 1º al 8 de junio de 1999, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Mayling Obregón Irigoyen, Directora de Análisis y Seguimiento al Gasto Público de la Asamblea Nacional; Marvin Vílchez Rocha, Director de Presupuesto e Inversiones de la Contraloría General de la República; Petrona Torres Duarte, Subdirectora de Operaciones del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Francisco Aguirre Guerrero, Jefe del Área de Estadística del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

se restableció, la democracia se restituyó y se hizo un progreso sustancial en la implementación de políticas orientadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos y a transformar la economía a una basada en el mercado. Las políticas financieras se fortalecieron, la mayoría de los controles de precio se eliminaron y tanto el comercio como el mercado de divisas se liberalizaron. Se implementó un programa de desincorporación de los activos estatales y se realizaron recortes sustanciales tanto en el nivel de empleo del gobierno como en los gastos militares. Los bancos privados de nuevo comenzaron a operar y se creó la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, SBIF. Se alcanzó también un progreso sustancial para obtener alivios de la deuda externa. Sin embargo, las condiciones macroeconómicas permanecieron frágiles y el proceso de reforma estructural se detuvo virtualmente a mediados de 1996. A pesar de logros importantes en las condiciones sociales, la pobreza permaneció ampliamente difundida.

A principios de 1997, una nueva administración tomó posesión. El cambio de administración le dio a Nicaragua una oportunidad para retomar el camino hacia la estabilización macroeconómica y la reforma estructural para alcanzar un crecimiento económico sostenible y mejorar las condiciones sociales. En este contexto, el gobierno ha preparado un programa de reforma económica y estructural a mediano plazo que cubre el período 1997-2000.

Estructura propuesta

El objetivo principal del Programa Económico del Gobierno para 1997-2000 es combatir la pobreza y reducir el desempleo. El programa incluye medidas que buscan restaurar la sostenibilidad de las finanzas externas y las del gobierno, y también implementar las reformas estructurales necesarias para alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenibles.

El gobierno enfocará sus esfuerzos en el desarrollo del sector rural y reorientará la inversión pública hacia las áreas rurales. Bajo el programa, el PIB real está proyectado a crecer en 5% cada año (2% en términos *per cápita*) sobre la base de un aumento en la inversión privada y el fortalecimiento de las exportaciones agrícolas y no tradicionales. Simultáneamente, la inflación se reducirá a 9% en 1999 y a 5% en el año 2000. Las autoridades esperan que el país sea considerado elegible bajo la iniciativa de los Países Pobres altamente Endeudados, HIPC, para finales de 1999 con base al significativo esfuerzo doméstico que se está haciendo y la implementación exitosa del programa.

Para alcanzar las altas tasas de crecimiento dentro del programa se necesitará de un esfuerzo significativo para implementar las reformas estructurales que aumenten la eficiencia y propicien la inversión privada. Después de la implementación exitosa de la reforma tributaria de mayo de 1997, el gobierno ha venido fortaleciendo la

administración tributaria y aduanera. Los gastos del gobierno serán racionalizados y el tamaño del estado reducido. La Ley de Inversiones Extranjeras será revisada para eliminar cualquier sesgo contra los inversionistas y el proceso de privatización llevará una secuencia apropiada, empezando en sectores con una alta probabilidad de éxito (sectores de comunicación y energía).

El programa fiscal apunta hacia la sostenibilidad de las finanzas públicas, dado el financiamiento externo proyectado y la probabilidad de alivio de deuda externa bajo la iniciativa HIPC. El déficit combinado del sector público (antes de donaciones) se reducirá de 15 ½% del PIB en 1996 a menos de 4% del PIB en el transcurso del programa hasta el año 2000. El ahorro del sector público se espera aumentará significativamente durante los tres años del acuerdo del Fondo Especial de Ajuste Estructural (Especial Structural Adjustment Fund), ESAF. La inversión del sector público (en términos del PIB) está proyectada a reducirse fuertemente en el período 1997-2000, sin embargo, se compensará por un incremento en la inversión privada, reflejando tanto las privatizaciones planeadas de las empresas públicas como el fortalecimiento de la confianza.

El Programa incluye un número de acciones para aumentar los ingresos del Gobierno Central hasta por un total de 2 ½ puntos porcentuales del PIB hasta el año 2000, con todo el aumento

concentrándose en los años 1997-1998.

El gobierno está comprometido a mejorar la transparencia de las operaciones del sector público mediante la ampliación de la cobertura presupuestaria que incluya operaciones de ingresos y gastos que anteriormente no se reportaban. En este sentido, las cuentas fiscales incluyen un punto porcentual del PIB en los ingresos corrientes que anteriormente eran ingresos extra-presupuestarios.

En mayo de 1997, se implementó la reforma tributaria que corrige las deficiencias estructurales del sistema impositivo y amplía la base gravable por medio de la reducción o eliminación de la discrecionalidad y otras exoneraciones a los impuestos de los Ingresos Generales de Ventas, IGV, y aduaneros, y que introduce un impuesto a la tierra; al mismo tiempo que se reducen los impuestos a la importación a dos niveles (5 y 10%) progresivamente hasta finales de 1999.

Adicionalmente, en setiembre de 1997 el gobierno inició un proceso para corregir las distorsiones en los precios relativos de la gasolina y el diesel, por el que se incrementó el precio del diesel y se redujo el precio de la gasolina; y se tomaron medidas para mejorar el mecanismo de control de las retenciones del café para el Impuesto sobre la Renta.

Los gastos corrientes del Gobierno Central están programados a reducirse en 4 puntos porcentuales del PIB en el transcurso del Programa hasta el

año 2000 (la mitad de esta reducción se dará en los años 1997-1998) reflejando un congelamiento en estos gastos (excluyendo pagos de intereses y transferencias estipuladas en la Constitución de la República pero incluyendo sueldos) y una reducción en los subsidios a las exportaciones. El gobierno solicitará asistencia técnica al Fondo Monetario Internacional, FMI, para establecer mecanismos que aseguren el cumplimiento de estos objetivos.

La disminución de los gastos corrientes será alcanzada, en parte, a través de un programa de reforma al servicio civil consistente con la reestructuración del gobierno. Además de los 1800 puestos públicos eliminados durante 1997, se estima que 1.500 puestos adicionales por año serían recortados durante 1998-1999.

El fortalecimiento de la posición financiera de las empresas públicas a través de mayores ingresos y contención de costos será un componente importante del programa fiscal. El problema financiero que la Empresa Nicaragüense de Electricidad, ENEL, ha enfrentado desde hace algún tiempo continúa acumulándose a medida que las pérdidas de energía han aumentado y la mayor dependencia en generación térmica ha incrementado los costos de generación. A partir de abril de 1997, ENEL aumentó la tasa de ajuste de sus tarifas del 1 al 1.5% mensual. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para compensar el aumento reciente de costos que se debieron, en parte a las condiciones de

sequía asociadas con el fenómeno de El Niño. En este contexto, ENEL implementó un ajuste adicional de tarifas de 5% a partir del 1^o de octubre de 1997; adicionalmente, el gobierno aprobó la introducción de un factor térmico permanente en la estructura de las tarifas de ENEL, para contrarrestar los aumentos de costos relacionados al mayor uso de energía térmica durante la situación de sequía (los consumidores de bajos ingresos están exentos de estos aumentos de tarifas). ENEL también fortalecerá sus procedimientos de cobro y aplicará un mayor control en los gastos corrientes. Adicionalmente, el gobierno ha solicitado asistencia del Banco Mundial, BIRF y del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para apoyar el programa de inversión de ENEL y sus requerimientos financieros, incluyendo un financiamiento compensatorio por el efecto de El Niño.

Para proteger la situación financiera del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, INAA, por los altos costos de energía, las tarifas serán incrementadas en línea con las recomendaciones de un estudio reciente llevado a cabo con asistencia técnica del BID. Durante el período del programa, las tarifas de electricidad y de agua se continuarán ajustando por 1.5% mensual.

El gobierno tiene la intención de llevar a cabo un estudio que desarrollará opciones para la reforma del sistema de seguridad social. Este estudio, que será concluido con asistencia técnica del BIRF y del BID,

apuntará al fortalecimiento del sistema actual, permitiendo a la vez, la participación del sector privado en el suministro de servicios de salud y asegurando la viabilidad actuarial del sistema de pensiones. Mientras tanto, para mejorar las finanzas del sistema de seguridad social, el gobierno revisará las tasas de contribución, pensiones, edad de retiro, y mejorará el manejo financiero del Instituto de Seguridad Social, ISS.

El programa monetario será consistente con los objetivos de inflación y del sector externo del programa y se basará en un aumento en el numerario en línea con el crecimiento nominal del PIB. Los Activos Domésticos Netos, ADN, del Banco Central de Nicaragua, BCN, están proyectados a disminuir en promedio casi 3% del PIB, durante 1998-2000. Esta reducción refleja menores pagos de intereses asociados con la redención neta de Certificados Negociables de Inversión, CENI's, (comenzando en 1998), y mayores ingresos de intereses recibidos debido al aumento en las reservas internacionales.

El BCN en octubre de 1997, unificó la tasa de encaje legal al 17% para todas las modalidades de monedas y depósitos, y se hicieron extensivas a todas las obligaciones de los bancos con el sector privado. El BCN intensificará las operaciones de mercado abierto como principal instrumento de control monetario. Dentro de la misma orientación las autoridades han reemplazado recientemente el sistema de venta directa donde se fijaba el pre-

cio, por uno de subasta donde se fijan cantidades en base a la necesidad de esterilizar excesos de liquidez en línea con el programa monetario, y donde la tasa de interés es determinada en dicha subasta. En este sentido, las autoridades intentan reducir el saldo de CENI's por lo menos al equivalente a US\$130 millones durante el período del programa.

Para mejorar la efectividad del manejo de la deuda, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público coordinará todas las funciones de deuda externa con el BCN, asegurándose en una forma continua que no se incurrirá en nueva mora con el exterior durante el período del programa, excepto para las obligaciones que están sujetas a negociaciones que se estén dando con acreedores, o que eran consideradas bajo el programa como potencialmente elegibles para refinanciamiento o reprogramación u otros mecanismos de alivio de deuda.

El BCN aprobó la unificación cambiaria a partir del 1^o de enero de 1996. El BCN compra o vende cualquier cantidad de divisas de las instituciones financieras a un tipo de cambio determinado por un sistema de deslizamiento. A pesar que Nicaragua ha mantenido su competitividad externa, tal como se refleja en el fuerte crecimiento de las exportaciones y el mejoramiento en la Balanza Comercial en los últimos años, su posición externa permanece frágil. A medida que las presiones inflacionarias continúan disminuyendo como resultado de las políticas mone-

taria y fiscal en línea con el programa, se espera reducir gradualmente la tasa de deslizamiento.

El gobierno está comprometido a mantener un sistema de comercio sin restricciones no tarifarias y a continuar con el proceso de reducción de impuestos a la importación y subsidios a la exportación. Para la gran mayoría de los productos importados, la recién aprobada Ley de Justicia Tributaria redujo las tarifas máximas a 30% en julio de 1999. La Ley de Promoción de Exportaciones, que ofrece rebajas en el Impuesto a la Renta y otros beneficios tributarios para algunas exportaciones en la forma de Certificados de Beneficio Tributarios, CBT's, caducó en 1997.

En marzo de 1998 la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Gaceta Nº 102 del 3 de junio de 1995), mediante la cual se reduce significativamente el número de ministerios gubernamentales y agencias que reportan directamente al Presidente. Para aumentar la eficiencia y la transparencia de las finanzas públicas, el gobierno sometió una propuesta de ley durante el primer trimestre de 1998 que permitió la implementación de un nuevo sistema de administración financiera para el Gobierno Central, el Sistema de Evaluación Integral Financiera del Estado, SEIF.

El gobierno modernizará el Código de Comercio, la Ley de Quiebra Financiera, la Ley de Propiedad Intelectual y hará las revisiones apropiadas a la Ley

de Inversiones Extranjeras. Esta Ley evitará restricciones innecesarias, tratamientos discriminatorios y el otorgamiento de beneficios tributarios que no estén contemplados en el régimen general de impuestos y que garantice a los inversionistas extranjeros, la estabilidad en el ambiente regulatorio y tributario. Asimismo, el Poder Ejecutivo está comenzando un amplio programa de reformas legales y judiciales que apuntan a mejorar los procedimientos legales, el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad.

El gobierno está apoyando al Poder Judicial a través de inversiones en el establecimiento de juzgados y centros cívicos en la mayoría de los municipios del país, mejorando la gobernabilidad y el estado de derecho en toda Nicaragua. Para estos efectos, el gobierno solicitó ayuda financiera y técnica a donantes externos.

El Programa Económico de Gobierno 1997-2000

El diagnóstico sobre la situación macroeconómica de la Nicaragua de hoy, se presenta de extrema pobreza y desempleo, estancamiento económico, ausencia de inversión privada productiva, falta de un estado de derecho y un alto deterioro de los valores éticos y morales en todas las estructuras y como complemento se agregan los efectos de la naturaleza, desbastando fuertemente los medios de producción.

El Programa Económico 1997-2000 se orienta a:

- Impulsar una economía social de mercado, que incentive el uso eficiente de los recursos, que afiance con suficiente capacidad, competir en los diferentes mercados internacionales, a fin de propiciar o generar un crecimiento fuerte y sostenible y que a la vez garantice la conservación de nuestros recursos.
- Un trabajo digno y bien remunerado para todos los nicaragüenses, teniendo como piedra angular o motriz de estas transformaciones al sector privado, el cual deberá dedicar sus mejores esfuerzos para producir riquezas, canalizando los recursos hacia inversiones estratégicas que aumenten la productividad y competitividad en el campo internacional.
- Promover una distribución equitativa del ingreso nacional en todos los sectores.
- Fortalecimiento de las municipalidades como uno de los vehículos más idóneos para la ejecución de la política de inversión social.

Un complemento fundamental de esta visión está fuertemente ligada a la promoción de un Estado de Derecho más agresivo, que brinde seguridad física y jurídica al ciudadano, probidad en la función pública, solución de los conflictos en relación a la propiedad privada, en fin, garantizar la estabilidad en el manejo de la política macroeconómica, determinando con claridad las

reglas del juego para el sector privado nacional y extranjero así como, proveer de los bienes y servicios que son de interés social y que el sector privado no deba producir, como: defensa, seguridad pública, justicia, protección del ambiente, infraestructura física y servicios.

Objetivos y medidas del Programa Económico

Propiciar y crear conjuntamente un nuevo entorno. Un clima que atraiga, estimule y facilite con la mayor amplitud, la inversión nacional y extranjera; para ello se contempla:

- Apoyar las iniciativas personales o empresariales que contribuyan a la creación de trabajos, producción, exportaciones, servicios modernos y progreso, que constituyen los vectores motrices del engranaje del nuevo Plan de Desarrollo.
- Apertura mundial con audacia e imaginación, y gradualidad en aquellos rubros que requieren períodos razonables de ajustes y reconversión.
- Promover con incentivos y remover obstáculos, barreras, tramitaciones burocráticas y cargas excesivas, desestimulantes o paralizantes.
- Reducir la discrecionalidad de los funcionarios, fuente violatoria a la ley y la ética.

- Aplicar mayor sencillez y claridad meridiana para reducir paralelamente la evasión fiscal, la corrupción y la bochornosa invasión masiva del contrabando. El comercio formal no debe continuar desprotegido.
- Simplificar trámites y facilitar razonablemente, el ingreso de artículos personales de los nicaragüenses que regresen al país, igual medida aplicará para el turismo.
- Dar prioridad, entre otros, a: suministros adecuados y a precios competitivos de combustibles y de energía eléctrica; eficientes comunicaciones, informática y transportes; facilidades de almacenaje, abastecimiento y comercialización; de capacitación, transferencia tecnológica, investigación y apertura de nuevos mercados.
- Considerar simultáneamente la pronta como gradual reducción de costos e insumos básicos para la producción del campo, cargos por servicios esenciales y de impuestos excesivos, que nos coloquen, al menos, a niveles competitivos e igualdad con Centroamérica.
- Revisar y corregir prácticas de comercio e importación de productos alimenticios y de otros que desestimulan la producción agropecuaria, tales como el incremento de los costos de la canasta básica popular; distorsiones con operaciones monopólicas de mercados; elevados intereses, imprecisas comisiones y cargos que deben racionalizarse, especificarse y aclararse.
- Nuevas e imaginativas mentalidades y acciones concretas de fomento. Aumentar y animar consistentemente el ahorro nacional, principio de la inversión.
- Equilibrar y controlar las finanzas públicas y la inflación, manteniendo un valor de nuestra moneda realista, confiable y acorde a los parámetros y requerimientos de la economía nacional y de los principales países con quienes tenemos intercambio.
- No aumentar indefinidamente impuestos y cargas por servicios públicos para corregir y resolver los problemas hacendarios, más bien la solución radica en la disciplina del gasto, junto con la simplificación y racionalización en la captación de los ingresos.
- Revisar todo el sistema tributario, reduciendo, modificando y facilitando el pago, así como analizando la actualización de atrasos y evasiones.
- Ampliar el universo de contribuyentes en función de costos-beneficios y de equidad.
- Impulsar un nuevo Código Tributario para clarificar el entorno fiscal. De igual manera tendremos que actualizar otros códigos para propiciar el desarrollo moderno Δ

Organización de los recursos humanos en la administración pública de la República

Delegación de República Dominicana** **Dominicana***

DESCRIBE EL REGIMEN DE SERVICIO CIVIL, TANTO EN LO QUE RESPECTA A SU ORGANIZACIÓN COMO EN SU RELACION CON LOS DEMAS ENTES DEL ESTADO, SEÑALANDO SUS PRINCIPALES AVANCÉS Y RESULTADOS. ENFATIZA EL PROCESO DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y HACE UNA BREVE REFERENCIA A LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR FINANZAS.

Introducción

La Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, elaboró con la

colaboración de expertos nacionales y extranjeros varios anteproyectos de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. En 1988 y 1990 respectivamente se produjo el octavo y noveno proyecto normativo de Servicio Civil, el cual fue sometido al Congreso Nacional por el Presidente de la República y aprobado por unanimidad por ambas Cámaras, convirtiéndose en la Ley Nº 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de fecha 20 de mayo de 1991.

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Los recursos humanos en el sector de las Finanzas Públicas", realizado en Berlín, Alemania, del 26 de octubre al 3 de noviembre de 1998, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Integrada por Rosajilda Vélez, Subsecretaría Técnica de la Presidencia; Fanny Bello Dotel, Departamento de Clasificación y Valoración de Cargos de la Oficina Nacional de Administración de Personal, ONAP; y Radhames García, Departamento de Personal de la Secretaría de Estado de Finanzas.

El instrumento que instituye el Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, es una "Ley Cuadro", declaratoria de principios, y por la preeminencia del Presidente de la República

en materia administrativa, en su condición de Jefe de la Administración Pública, sobre cualquier otro Poder del Estado, el Legislativo le confirió la facultad de complementación por vía reglamentaria.

De ahí que la expedición del Reglamento llenara un profundo vacío en el actual ordenamiento jurídico de la administración pública, no sólo en la adecuación y modernización de disposiciones que en ocasiones tenían una vigencia de aproximadamente medio siglo, totalmente desfasadas como normas sustentadoras del principio de legalidad de la administración, sino también al incorporar a nuestro Derecho Público nuevas figuras jurídico-administrativas hasta ahora desconocidas en el medio nacional.

En el estado actual de nuestro Derecho y ante la disposición constitucional del Artículo 55, referente a las facultades de nombramiento y remoción de los servidores públicos y reglamentarias, concedidas al Presidente de la República, el Jefe de Estado detenta mayores prerrogativas que el Legislativo para reglamentar asuntos de orden administrativo del Servicio Civil; además, condición que puede prever y complementar situaciones administrativas que al Legislativo le hubiera sido difícil.

Se infiere de lo dicho que, para la efectiva aplicación de la Ley las disposiciones reglamentarias resultan imprescindibles, toda vez que conforman un nuevo orden jurídico-administrativo. De ahí la aprobación por el Jefe de

Estado del Reglamento Nº 81-94 del 20 de marzo de 1994.

Centralización de la función pública

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 55 de la Constitución Política Dominicana de 1994, corresponde al Poder Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa, el poder central reside en el Presidente de la República, los Secretarios de Estado y demás funcionarios del más alto nivel jerárquico de la rama ejecutiva, como los Directores Generales o Nacionales y titulares de los organismos descentralizados.

Ese poder central debe actuar sobre todo el territorio nacional y sobre el conjunto de servicios que ofrecen las instituciones que conforman la administración pública. Constitucionalmente, el Presidente de la República es el jefe de ésta y conserva el derecho de revocar o modificar las disposiciones o las órdenes de los Secretarios de Estado.

Gobierno Central

La estructura del Poder Ejecutivo está conformada por el Presidente de la República, el Vicepresidente, un Secretariado Técnico de la Presidencia que tiene a su cargo la conducción del proceso de planificación económica,

social y administrativa, un Secretariado Administrativo de la Presidencia, una Secretaría de Estado de la Presidencia y doce Secretarías de Estado con funciones sectoriales en las áreas de Finanzas, Agropecuaria, Obras Públicas y Comunicaciones, Salud Pública y Asistencia Social, Educación y Cultura, Turismo, Trabajo, Deportes, Educación Física y Recreación, Relaciones Exteriores, Interior y Policía, Industria y Comercio y Fuerzas Armadas.

La Constitución Política en su Artículo 61, dispone que podrían ser creadas por Ley, las Secretarías y Subsecretarías de Estado que se consideren necesarias. La Ley Orgánica de Secretarías de Estado, vigente data del año 1956, texto que se encuentra incompleto y desactualizado y que sólo se refiere a los deberes y atribuciones de los Secretarios y Subsecretarios de Estado.

Cada una de las Secretarías de Estado, se estructura con Direcciones Generales y Departamentales y posee usualmente, representaciones regionales o provinciales.

El sector descentralizado

En la administración pública el sector descentralizado está constituido por las instituciones autónomas, ciertos órganos descentralizados del Estado y las empresas públicas. Se consideran organismos autónomos y descentralizados del Estado a aquellos órganos dotados en principio, de

personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio, autonomía administrativa y libre determinación, creados para realizar un cometido estatal y sujetos a las limitaciones impuestas por la Constitución y las leyes.

Organización del Servicio Civil

La organización del Servicio Civil en nuestro país, cae dentro del marco del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, instituido por la Ley Nº 55 del 22 de noviembre de 1965, que crea el Consejo Nacional de Desarrollo y el Secretariado Técnico de la Presidencia, e integra a este organismo las Oficinas Nacionales de Planificación, ONAPLAN, de Presupuesto, ONAPRES, de Estadísticas, ONE, y de Administración y Personal, ONAP.

Es ésta una de las estructuras de planificación más avanzadas de América Latina, al procurar, a través de estas oficinas nacionales, la unificación, coherencia y coordinación de las acciones de las instituciones oficiales más vinculadas al proceso de formación, ejecución y coordinación del desarrollo nacional.

La Ley y su Reglamento establecen todo un sistema de organización técnico-administrativo del Servicio Civil. Erige al Presidente de la República como la máxima autoridad del sistema, en su condición de Jefe de la Adminis-

tración Pública, y confiere a los Secretarios de Estado y demás ejecutivos de la administración, la responsabilidad de ejecutar y evaluar las políticas referentes a la gestión de los recursos humanos del ámbito del Poder Ejecutivo.

Como órgano central del Servicio Civil es instituida la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP. El Reglamento, complementando las disposiciones de dicha Ley, le confiere, además, la función de coordinar el proceso de reforma administrativa del sector público.

Organos de línea responsables de la administración de los recursos humanos

Presidencia de la República

Por el Artículo 55 de la Constitución es "Jefe de la Administración y nombra a todos los demás funcionarios y empleados públicos. En tal virtud dictará todas las disposiciones y ejecutará acciones referentes a los empleados y funcionarios, a cargo y a sus remuneraciones". (Artículo 5, Reglamento 13).

Estas disposiciones y la conferida al Jefe de Estado por el Artículo 55 de la Constitución, referente al nombramiento y remoción de los empleados públicos, lo convierten en Jefe Supremo de la administración del personal estatal dentro del Poder Ejecutivo. La

función la realiza con la asistencia y el asesoramiento de organismos especializados, unos, directamente sometidos a su control jerárquico; y otros, independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones.

Secretarías y Subsecretarías de Estado

- Creadas por Ley así como sus atribuciones (Artículos 61 y 62 de la Constitución).
- Con facultades de supervisión y evaluación de la ejecución de las políticas de administración de personal (Artículo 13 del Reglamento).
- Debe acatar las instrucciones de la Oficina Nacional de Administración de Personal, ONAP, y de la Cámara de Cuentas (Artículo 14 del Reglamento).
- Son responsables ante el Presidente de la ejecución del Reglamento y la deben informar periódicamente a ONAP (Artículo 14 del Reglamento).

Direcciones Generales / Nacionales o equivalentes

- Al igual que las Secretarías y Subsecretarías tienen la facultad de supervisar y evaluar la ejecución de las políticas de administra-

ción de personal. (Artículo 13 del Reglamento.

el Reglamento respectivo entre un agente y la administración.

Oficinas de personal de las dependencias públicas

- Son responsables de la ejecución de los procesos previstos en la Ley y en el Reglamento.
- Responden directamente al titular de su organismo.
- Realizan doce funciones distintas relativas a dirección, ejecución, supervisión y control (Artículo 28 del Reglamento).

Unidad de adiestramiento

- Las que sean esenciales para identificar necesidades de capacitación, y formular programas de adiestramiento en el servicio y de formación técnico profesional (Artículo 98).

Comisiones de personal

- Están integradas por representantes de la máxima autoridad del organismo, el Director de la ONAP, y un representante de los empleados.
- Es una instancia de conciliación, al margen del proceso contencioso administrativo, de los asuntos sugeridos por aplicación de la Ley y

Organos de Rectoría del Sistema de Personal

Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP

- Por Artículo 7 de la Ley, su titular depende inmediata y exclusivamente del Presidente "ante quien será responsable únicamente". Actualmente, la institución es una dependencia del Secretariado Técnico.
- Ejerce función asesora para la Presidencia y para las dependencias del Poder Ejecutivo en lo que concierne al Servicio Civil y a la racionalización del sector público (Artículos 16 y 17 del Reglamento).
- Su estructura es aprobada por el Consejo Nacional del Servicio Civil (Artículo 19 del Reglamento).
- Sus funciones están contenidas a lo largo de la Ley y el Reglamento, con 11 funciones distintas para la institución y 17 para su Director (Artículo 20).

Consejo Nacional del Servicio Civil

- Organismo consultivo de la ONAP, integrado por tres personas con

una lista de cinco, elaborada por el Director de la ONAP y elevada al Presidente.

Sistema Nacional de Adiestramiento y Desarrollo de Servidores Públicos

- Es una red de organismos y actividades coordinada por la ONAP e integrada por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, el Instituto Nacional de Capacitación Tributaria, INCAT, Oficinas de Personal y Unidades de Adiestramiento (Artículo 33 y 93 del Reglamento).
- Puede convenir o terciarizar actividades de capacitación con otros órganos públicos o privados, nacionales o extranjeros.

Instituto Nacional de Administración Pública, INAP

- Dedicado a la formación y actualización de funcionarios y aspirantes a serlo, a la investigación y al asesoramiento técnico en materias pertinentes al Servicio Civil y a la racionalización administrativa, funciones prescritas por el Artículo 96.
- A cargo de un Consejo Académico presidido por ONAP, e integrado por INCAT y un representante del Consejo Sectorial previsto por la

Ley Nº 55-65 o Secretario de Estado cabeza del sector.

- Operativamente a cargo del Director del INAP, nombrado de igual forma que el Director de la ONAP.

Contraloría General de la República/ONAPRES

- Supervisan, con la ONAP, el pago de los servicios personales en las distintas dependencias, de común acuerdo.

Cámara de Cuentas

Paralelamente a toda consagración de derechos en el tren gubernamental con motivo de la creación de una carrera, existe un órgano especializado para conocer de los conflictos que a diario se presentan en la administración pública en ocasión de la aplicación de la Ley. De ahí que el legislador, al igual que en el Código de Trabajo, que crea tribunales especiales, en nuestro caso haya conferido atribuciones a la Cámara de Cuentas para que en función del Tribunal Superior Administrativo actúe como órgano jurisdiccional en lo contencioso-administrativo en materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Es un Tribunal Superior Administrativo (Artículos 79 y 80 de la Constitución, Artículo 10 de la Ley Nº 14-91).

Servidores públicos

La Ley establece diferencia entre los conceptos de Servicio Civil y Carrera Administrativa. El primero, representa el régimen estatutario del Derecho Público, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y todos los integrantes de la administración pública, salvo las exclusiones previstas por el Artículo 2 de la Ley, como las instituciones castrenses y otros órganos del Estado regulados por leyes especiales. Sus disposiciones son de aplicación inmediata a partir de su promulgación. La Carrera Administrativa es la profesionalización del Sistema, basada en el mérito personal.

Categorías de funcionarios

Es de principio en el Derecho Administrativo Comparado que los cargos de libre nombramiento o remoción no están sometidos a un régimen de competición a través de concurso público, u otra modalidad de evaluación, teniendo discreción el Presidente de la República o autoridad nominadora para designar a los incumbentes.

De acuerdo con el Artículo 17 de la Ley, son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes:

“a) Los Secretarios y Subsecretario de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República, Embajado-

res, titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado, y otros de jerarquía similar”.

Formas de vinculación

El principio de libre acceso a la administración pública puede considerarse como la piedra angular de un régimen estatuario de la función pública. Este principio es consagrado en el Artículo 55 del Reglamento al disponer: “Todo dominicano tiene libre acceso a la administración pública, de acuerdo con sus méritos personales”.

De acuerdo con la economía del Derecho Laboral Administrativo dominicano para el ingreso a la administración pública necesariamente hay que determinar si se trata de un cargo dentro del Servicio Civil o de la Carrera Administrativa. En el primero de los casos el Artículo 19 de la Ley establece los requisitos siguientes:

- Ser dominicano.
- Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- Estar en buenas condiciones física y mental.
- No haber sido condenado a pena afflictiva o infamante, ni estar bajo acción de justicia represiva.
- No haber sido destituido de un cargo público o privado por causa deshonrosa.
- Tener la edad legalmente exigida, en cada caso.

- Ser nombrado regularmente por autoridad competente.
- Juramentarse y tomar posesión del cargo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes.
- Haber observado una buena conducta pública y privada.
- Cargos y servidores de libre nombramiento y remoción, de índole política y de alta confianza del Presidente de la República y de las máximas autoridades de los organismos públicos.
- Cargos y servidores de carrera, con funciones permanentes, sujetos a las normas de selección, remuneración, promoción y mejoramiento en base a méritos.

Carrera Administrativa General

El régimen de Servicio Civil instituye la Carrera Administrativa como la parte profesional de la administración pública. El ingreso, permanencia y desarrollo de los ciudadanos deberá fundamentarse en el mérito personal. La implantación de la carrera se realizará de manera gradual.

Una condición especial para el ingreso a la Carrera Administrativa, diferente al acceso a una posición perteneciente al Servicio Civil, es que el candidato debe demostrar, a través de concursos de libre competición, que posee los méritos personales requeridos para el cargo.

Lo contrario sucede para el ingreso al Servicio Civil cuya capacidad para el buen desempeño del cargo no tiene que ser demostrada en pruebas de libre competición.

De acuerdo con el Artículo 16 de la Ley, los cargos y funcionarios que integran el Servicio Civil, según su naturaleza y la forma en que deben ser provistos, se distribuyen en las dos categorías generales siguientes:

La Ley de Servicio Civil establece que las normas y los procedimientos de la Carrera Administrativa General y de las carreras especiales se implantarán en forma gradual en los organismos que dependen del Poder Ejecutivo, conforme al orden que establezca el Presidente de la República, en la medida en que se realicen las evaluaciones e implanten los sistemas y subsistemas técnicos requeridos.

Para estos fines ya se han realizado los estudios técnicos a que hace referencia la Ley y en el sector de finanzas se han hecho los primeros intentos de implantación de la carrera, incorporando el 21 de noviembre de 1995 la cantidad de trescientos cincuenta y un empleados a la Carrera Administrativa General.

El bajo nivel educativo y técnico de los empleados del tren administrativo dominicano ha limitado la implantación de la carrera en forma inmediata y universal. El empleado cubierto por las disposiciones del Servicio Civil, para ingresar a la Carrera Administrativa General y ser acreedor de los beneficios que ésta instituye en su favor,

indefectiblemente tiene que demostrar, ya sea a través de concurso de oposición o por otro método de evaluación, que posee los requerimientos de capacidad e idoneidad demandados por el cargo.

El proceso de selección

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa General y su Reglamento de aplicación regulan todos los sistemas y subsistemas de la administración de personal público, tales como reclutamiento y selección, clasificación y valoración de cargos, adiestramiento, evaluación y calificación de personal y régimen de lo contencioso-administrativo. El texto recoge los principios y sistemas de la moderna gestión de recursos humanos en la administración del Estado, convirtiéndose en el estatuto regulador de la relación de trabajo en el ámbito del Poder Ejecutivo.

En el segundo caso el Artículo 39 de la Ley dispone que para el ingreso a la Carrera Administrativa, los candidatos deberán reunir, además de los requisitos generales establecidos para ingresar al Servicio Civil, los siguientes:

- Llenar los requisitos mínimos del cargo.
- Demostrar, en concursos de oposición, cuando sea el caso, que se posee la idoneidad que demanda el cargo para ser desempeñado eficientemente.

- En caso de ser seleccionado, cumplir satisfactoriamente el período de prueba establecido, salvo si se trata de reingreso a la Carrera, en un rango similar al que originalmente ocupaba el interesado.

Los requerimientos de capacidad para ambas situaciones, ingreso al Servicio Civil y a la Carrera Administrativa, están establecidos en el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, o por el Manual Sectorial correspondiente.

Cobertura actual del Sistema General de Carrera

Entidades y organismos excluidos de la aplicación del Sistema de Carrera

La administración central del Estado con una dotación de personal aproximadamente de doscientos dieciocho mil servidores públicos, sólo trescientos cincuenta y un empleados y funcionarios del sector financiero, prioritario en la implantación de la Carrera Administrativa, han sido incorporados a ésta lo que representa un 0.0016%.

Para el caso de las instituciones autónomas y descentralizadas, la Ley establece que "desarrollarán sistemas de administración de personal especializados, según las características de cada sector u organismo".

Acorde con los principios que dispone el Artículo 7 del Reglamento: "Los organismos autónomos del Estado y entidades descentralizadas deberán instituir, de acuerdo con su régimen de gestión, sistemas de administración de personal especializados basados en la filosofía y economía del régimen de Servicio Civil y Carrera Administrativa de que trata la Ley".

Los diferentes órganos descentralizados del Estado adscritos al Poder Ejecutivo, tienen una empleomanía de aproximadamente treinta y ocho mil servidores. Si a ello agregamos el número de empleados y funcionarios de los órganos municipales ascendentes a unos veinte mil tenemos una población burocrática estatal de aproximadamente doscientos setenta y seis mil.

Sistema retributivo

Aspectos normativos

Pese a la vigencia del estatuto de la función pública y a sus avanzadas provisiones para conformar un régimen de remuneración justo y coherente en la administración pública dominicana, prevalece un sistema salarial totalmente distorsionado con respecto a la fijación de sueldos, el cual se ha efectuado sin tomar en consideración la complejidad de las tareas del cargo y los requerimientos de idoneidad solicitados para su desempeño.

Resulta promisoría la disposición del Presidente de la República contenida en el Decreto Nº 586-96 que además de aprobar el Manual de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo instruye a los Secretarios de Estado y demás ejecutivos del gobierno para que actualicen bajo los lineamientos de la ONAP, el Manual con la finalidad de diseñar escalas salariales coherentes y uniformes para la administración pública, con miras a incorporarlas en el presupuesto de 1998.

El Poder Ejecutivo en busca de la transparencia de la gestión de los altos ejecutivos de la nación y en interés de procurar la honestidad de éstos en el ejercicio de la función pública, así como para estimular el acceso de personal altamente calificado al gobierno, mediante Decreto Nº 485-96 del 2 de octubre de 1996, conformó la estructura de remuneración para los funcionarios de alto nivel de dirección.

El Presidente de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales como jefe de la administración pública mediante Decreto Nº 77-97 del 14 de febrero de 1997, fijó un salario mínimo para el sector gubernamental de RD\$1.500.00 en sustitución del anterior de RD\$1.014.00. En el mismo Decreto los servidores públicos que a la fecha devengaban sueldos entre RD\$1.100.00 y RD\$2.000.00 recibieron un incremento salarial de RD\$500.00. Asimismo, los empleados y funcionarios con sueldos de RD\$2.001.00 en adelante, disfrutaron de un aumento del 25% de dichos sueldos, salvo desde luego

los beneficiarios del citado Decreto N° 485-96.

Sin embargo, el Jefe de Estado produjo aumentos salariales en razón de la especialidad de determinados sectores, como los de salud, agropecuario, educación y del Ministerio Público, cuyos titulares fueron equiparados a la remuneración recibida por los funcionarios jueces del poder judicial, mediante Decreto N° 169-19 del 3 de abril de 1997.

Principales componentes de la retribución

El Artículo 41 del Reglamento dispone que "la remuneración comprenderá el sueldo como compensación básica, la regalía pascual o sueldo de navidad, así como los demás incentivos, retribuciones y complementos que establezca el Presidente de la República.

En virtud de este precepto las diferentes nóminas de pago por servicios personales deberían unificarse, de tal manera que los elementos señalados en el Artículo 41 sirvan de base para calcular y fijar el monto de la jubilación a que tiene derecho el servidor público.

El Artículo 45 del Reglamento establece, que "son complementos ordinarios del sueldo, los gastos de representación, la dieta, que incluye alimentación y gastos eventuales de salud, y los viáticos, que incluyen pagos por transporte, habitación y gastos conexos".

Incentivos

En interés de retener y motivar al empleado de Carrera el Reglamento dispone la concesión de incentivos adicionales al sueldo, al instituir un sistema de compensación adicional para aquellos empleados que hayan obtenido una evaluación satisfactoria en su desempeño. Estos son:

- Incentivos adicionales a la remuneración.
- Reingreso al cargo de empleado de carrera que ocupe transitoriamente posición de libre nombramiento.
- Derecho a reingreso a un régimen de carrera por supresión de cargo.
- Estabilidad en el cargo.
- Derechos a evaluación periódica de los méritos.
- Ascensos.
- Aumentos de sueldos por méritos.
- Bonificación para disfrute de vacaciones (50% del salario).
- Licencias para realizar estudios.
- Permisos diarios para cursar estudios.

Sistema de Formación y Capacitación

Además de la ONAP, en 1980, se creó el Instituto Nacional de Capacita-

ción Tributaria, INCAT, como dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas, con la finalidad de coordinar el adiestramiento de los empleados y funcionarios del sector financiero. Esta institución abarca dos tipos de programación.

- Programación regional dirigida a las ciudades del interior del país y generalmente impartidas en los fines de semana.
- Programación abierta, ya que la gestión administrativa no es invariable, ni rígida, sino que se pueden producir cambios de procedimientos, estructuras, funcionarios, personal, visión de la organización y tantos otros, el INCAT provee cada año un 30% de sus posibilidades de ejecución a la programación abierta.

Programas de Formación Técnica

En lo que va de 1998 el INCAT ha realizado 147 actividades de capacitación con unos 4018 participantes. Entre estas actividades se destacan 35 talleres de Ética del Servidor Público, que corresponde a la filosofía gubernamental, dentro del programa de prevención de la corrupción.

El Instituto Nacional de Capacitación Tributaria, INCAT, ha organizado con éxito dos cursos de formación de Técnicos Tributarios cuyos egresados reúnen los méritos necesarios

para ingresar a la Carrera Administrativa y que hoy día se desempeñan en la Dirección General de Impuestos Internos.

La capacitación como requisito de acceso a la carrera

La formación y actualización permanente de los funcionarios que ocupan puestos de alta dirección en la administración pública dominicana constituye un requisito indispensable para los planes de reforma y modernización del Estado. Los programas de formación gerencial se proponen proveer técnicas modernas para la gestión, así como la transmisión de valores y actitudes que favorezcan el cambio organizacional. Así lo consagran la Ley y el Reglamento y la conciencia de que la reglamentación vigente prescribe el cumplimiento de los requisitos siguientes:

- Que el curso o la actividad de formación, adiestramiento o actualización sean organizados específicamente con el propósito de constituir un instrumento de evaluación y capacitación de índole particular.
- Que el evento en cuestión esté estrechamente relacionado con el tipo de labor a que han de destinarse los posibles beneficiarios de ingreso a un sistema de carrera.
- Que esos beneficiarios alcancen en el curso o actividad una califica-

ción final que determinará la ONAP, en todas y cada una de las materias o partes componentes de dicho curso o actividad.

- Que dichos aspirantes reúnan los demás requisitos establecidos por las normas oficiales vigentes y por la especificación de la clase del cargo que se trate.

Programas o políticas para el desarrollo de gerentes públicos

La ONAP, conjuntamente con la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra han diseñado un programa especial en administración pública para ser impartido a todos los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores Generales y Nacionales, Asesores Presidenciales con rango de Secretarios de Estado, y titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado.

El programa pretende hacer conciencia en la cúpula de la administración del Estado acerca de los objetivos de los procesos de reforma del Estado que viene organizando la referida Comisión, así como de la impostergable necesidad de iniciar de inmediato la aplicación integral del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

Paralelamente, el programa será ofrecido a los demás estratos de la

gestión estatal y a la sociedad civil en busca de procurar un cambio en la cultura política y administrativa que desde el inicio mismo de la fundación de la República impera en nuestro medio.

El gobierno pretende iniciar próximamente las operaciones del INAP, lo que daría por resultado un incremento sustancial de los programas de formación y capacitación en las más variadas disciplinas que convergen en la administración pública.

Acciones innovadoras en torno a los recursos humanos dentro del proceso de reforma y modernización

La creación de Comisiones de Reforma en los diferentes sectores que integran la administración pública, es sin duda alguna un paso de avance en el proceso de reforma y modernización que vive el Estado. Actualmente, existe una Comisión encargada de realizar la reforma en el sector de las finanzas públicas y otra de la reforma en el sector tributario.

En el sector finanzas

Dentro de las reformas propuestas, encontramos el subcomponente de Gestión Financiera de los Recursos Humanos, cuyo objetivo principal es el disponer de datos relevantes que permitan mejorar los métodos en uso para

establecer relaciones insumo/producto, definir y realizar el seguimiento de la política salarial, incrementar la confiabilidad y seguridad de los procesamientos de la liquidación y pago para poder evaluar las políticas que se definen para este componente tan significativo del gasto público.

Abarcará las normas y disposiciones sobre remuneraciones, información presupuestaria de personal y retribución salarial de éstos, así como la gestión administrativa que tiene que ver con la liquidación y pago de sueldos.

Las ventajas que ofrece este sistema

- Posibilidad de fijar políticas y aplicarlas en materia de administración y desarrollo de recursos humanos.
- Formular automáticamente el presupuesto de gastos en personal, a partir de la información física contenida en el sistema.
- Detectar el pluriempleo en el gobierno.
- Preparar estadísticas salariales.
- Preparar estadísticas ocupacionales.
- Realizar análisis presupuestario y económico del gasto en personal.
- Realizar análisis comparativo entre los escalafones y regímenes salariales vigentes en el gobierno.

- Establecer relaciones entre las unidades físicas de personal y la producción física de los programas presupuestarios.
- Los bancos podrán pagar para administrar las cuentas del personal.

Dirección General de Aduanas

En esta Dirección el proceso de reforma en el aspecto recursos humanos se concreta específicamente a la automatización de la función de los mismos, proceso que conllevó a las siguientes fases:

- Evaluación y adecuación del Sistema a las necesidades y características del sector público y a las particularidades de la institución.
- Levantamiento y digitación de las informaciones de todo el personal de la institución, abarcando no sólo datos personales y familiares sino otros aspectos como educación, habilidades y destrezas que posee cada empleado.
- Digitación de todas las solicitudes de empleo recibidas.

Resultados obtenidos

En la actualidad el sistema de recursos humanos está funcionando en un 95% con las principales opciones del inventario de información, a saber,

todo lo concerniente a reclutamiento y selección, compensación y controles administrativos. Desde mayo de 1997, todas las acciones de personal se están generando por el Sistema de Información de Recursos Humanos, lo que hace el proceso más fácil y eficiente, al tiempo que mantiene actualizada la base de datos.

En cuanto a la nómina del personal, en estos momentos se está probando un nuevo programa que interactúa, por medio de un interfaz con el Sistema de Información de Recursos Humanos, de manera que comparta con éste la mayor cantidad de información posible y provea de manera fluida las informaciones básicas de la gestión de nóminas.

Este nuevo sistema permitirá que los departamentos autorizados de la institución puedan visualizar las consultas de sueldos y demás datos de la nómina, con un adecuado nivel de seguridad para dichas consultas. Además el nuevo sistema de nóminas permitirá hacer las coordinaciones que se necesiten, de manera ágil y confiable y los cálculos de regalía navideña se realizarán automáticamente con sólo pedirlo.

Uno de los mayores éxitos de este sistema es la facilidad de generar reportes de manera flexible, lo cual permitirá satisfacer las necesidades de información que requieran.

Desde ya se proyecta la posibilidad de que en un futuro no muy lejano, la comunicación con las demás de-

pendencias para los fines de pago, cambios en las nóminas y nombramientos de personal, puedan realizarse electrónicamente. La Dirección General de Automatización, DGA, dispone de la tecnología necesaria tanto en *hardware* como en *software*.

Dirección General de Impuestos Internos

El problema de la administración de los recursos humanos en la Administración Tributaria está enmarcado dentro de la problemática de la administración pública, que se caracteriza por los bajos salarios, las deficiencias en la política de reclutamiento, la ausencia de compromiso institucional de los empleados, la inexistencia de sistemas de control de gestión y una política salarial basada en sueldos fijos y rígidos.

Si bien es cierto que estamos inmersos en un proceso de reforma, para lo cual existe una Comisión de Reforma del Sector Tributario, y que ha logrado grandes avances como fue la unificación de las Direcciones de Rentas Internas y del Impuesto sobre la Renta, en una sola denominada Dirección General de Impuestos Internos, no es menos cierto que dentro del campo de los recursos humanos se siguen rigiendo por la normativa trazada en la Ley de Servicio Civil al igual que las demás dependencias del sector finanzas.

Prioridades nacionales en la política de personal

República Dominicana cuenta con una serie de normas y organismos encargados de las políticas, de la administración y la gestión de su personal público. No obstante, no tiene a la fecha un verdadero, efectivo y pleno sistema de servicio civil en operación ni su organismo central en la materia, la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, cuenta con la capacidad operacional e institucional para impulsarlo efectivamente. Las denominadas Oficinas de Personal de cada Secretaría de Estado o de las instituciones públicas, salvo contadas excepciones, apenas llevan a cabo acciones de registro y control del personal.

Sin embargo, al existir lineamientos claramente definidos para la reforma y modernización de la administración pública, no se han producido acciones efectivas que pongan de manifiesto la ejecución de un verdadero plan de modernización.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento de Aplicación conservan elementos de discutible pertinencia y de clara connotación y exceso controlador, junto con dispositivos centralizadores en el cumplimiento de algunos de los institutos legales adoptados en sus dependencias.

Ambos instrumentos, particularmente el Reglamento, presenta una redacción que resulta complicada y

compleja en sus articulados y procedimientos o institutos que consagra; el Reglamento comprende 169 artículos, muchos de los cuales contienen dos o más párrafos cuya longitud y tratamiento los toman artículos en sí mismos. Resulta necesario considerar varios aspectos puntuales en su importancia para la efectiva implementación del Sistema de Carrera Administrativa.

La implantación integral de la Ley de Carrera Administrativa debe ser la prioridad de mayor trascendencia en el proceso de reforma y modernización de la administración pública, por cuanto se trata de aplicar un sistema de personal moderno, destinado a reclutar, retener y desarrollar a empleados públicos idóneos, dentro de un régimen de derecho laboral-administrativo basado en principios como el de igualdad de oportunidades para el ingreso, reclutamiento y selección apoyados en méritos de formación y trabajo, justicia compensatoria y otros criterios avanzados propios de los sistemas de Servicio Civil y Carrera Administrativa contemporáneos.

Es preciso que nuestros políticos retomen el pensamiento de un notable profesor en derecho público de nacionalidad española, que dice: "Un buen cuerpo de funcionarios es el mejor instrumento de gobierno, así como un personal inepto es una rémora para el desarrollo de la política mejor concebida". Sólo así, con la vigencia de una moderna política de administración de personal, podrá recuperarse la función pública y la imagen e institucionalidad del Estado.

desarrollo de la política mejor concebida". Sólo así, con la vigencia de una moderna política de administración de personal, podrá recuperarse la función pública y la imagen e institucionalidad del Estado.

Lo expuesto anteriormente cobra mayor relevancia ante los reiterados pronunciamientos de respaldo a la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa en la campaña electoral del Dr. Leonel Fernández Reyna, Presidente Constitucional de la República, los cuales reafirma en su discurso de toma de posesión.

Se consideran algunas actividades o acciones inmediatas a ejecutar con el fin de lograr la implantación de la Carrera Administrativa:

- Asistencia técnica y financiera al proceso de incorporación del personal de la ONAP y de las oficinas institucionales de personal al régimen de carrera.
- Formulación del plan de desarrollo y capacitación a corto y mediano plazo para el personal técnico y profesional de la ONAP y de las oficinas institucionales de personal.
- Capacitación del personal de la ONAP y de las oficinas institucionales de personal de las organizaciones seleccionadas.
- Formulación del escalafón y del sistema retributivo y de incentivos básicos de la administración pública. Reglamentación del pro-

cedimiento de incorporación del personal al régimen de carrera.

- Diseño e implantación del Registro Nacional de Servidores Públicos (en conexión con el sistema de gestión financiera de recursos humanos).
- Asistencia técnica y financiera a la instalación y puesta en funcionamiento del Instituto Nacional de Adiestramiento.
- Formulación de mejoras al marco jurídico del régimen del Servicio Civil y Carrera Administrativa (Ley Nº 14-91 y Reglamento Nº 81-94).
- Mejoramiento de normativa para la implantación de los institutos componentes del régimen de Carrera Administrativa (sistemas de selección, inducción, capacitación y evaluación del desempeño del personal).
- Diseño y ejecución del plan de mejoramiento del equipamiento del espacio físico, mobiliario y parque informático de las oficinas institucionales de personal.

Bibliografía

- Amaro Guzmán, D. Raymundo. Derecho y Práctica de la Función Pública.
- Boletín Cuentas Nacionales, Banco Central.

Gutiérrez, Ricardo. Base Conceptual del Sistema de Gestión Financiera de los Recursos Humanos.

Hernández, Juan. Gestión Fiscal: Una visión estratégica.

Holguín Veras, Luis. Automatización de la Gestión de Recursos Huma-

nos: La Experiencia de la Dirección General de Aduanas.

Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, del 30 de mayo de 1991

Δ

Los recursos humanos en el sector de las finanzas públicas

Delegación de Costa Rica**

de Costa Rica*

PRESENTA LAS REFORMAS DEL REGIMEN DE SERVICIO CIVIL COMO EL ESTATUTO QUE REGULA LA RELACION DE TRABAJO ENTRE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y EL ESTADO, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS SIGUIENTES DEPENDENCIAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA: DIRECCION GENERAL DE TRIBUTACION DIRECTA, DIRECCION GENERAL DE ADUANAS Y DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO NACIONAL.

Introducción

La administración de los recursos humanos, constituye la razón de ser de la Dirección General de Servicio Civil, desde principios de la década de los años cincuenta con la Promulgación del Estatuto de Servicio Civil, el 30 de mayo de 1953, con la Ley Nº 1581, así como el Reglamento a la Ley, según

Decreto Ejecutivo Nº 21 del 14 de diciembre de 1954 y sus reformas.

Debido a la dinámica de las organizaciones, el Régimen de Servicio Civil, ha evidenciado bondades y fallas, que han hecho que la Dirección General de Servicio Civil, como ente administrador de éste, tome acciones tendentes a superar las debilidades que se le señalan.

Por ello, en su afán de satisfacer las necesidades institucionales, se emitió el Decreto Nº 25592-MP, publicado en La Gaceta Nº 220, del 15 de noviembre de 1996, el cual prevé la creación de Manuales Institucionales propios de cada organización y según las necesidades de ellas. Asimismo, se ha creado una Escala de Sueldos con cincuenta categorías, que contienen rangos salariales con valores má-

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Los recursos humanos en el sector de las Finanzas Públicas", realizado en Berlín, Alemania, del 26 de octubre al 3 de noviembre de 1998, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Integrada por Guillermo Lee, Director General de Servicio Civil, Presidencia de la República de Costa Rica y Xinia Madrigal Nieto, Coordinadora General de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda.

ximos y mínimos. No obstante, se han desagregado las categorías e introducido el concepto de nivel salarial, el cual permite conocer en forma puntual un determinado salario base y su respectivo aumento anual.

Adicionalmente, se descentralizó la administración de algunos procesos, entre ellos el de análisis ocupacional (clasificación de puestos), hecho que permite mejorar la atención a las distintas instituciones y servidores cubiertos por el citado régimen y con ello favorecer los tiempos de respuesta. Se pretende a muy corto plazo y con el mismo objetivo, descentralizar el proceso de reclutamiento y selección de personal.

La Dirección General de Servicio Civil busca mejorar la atención de los servicios que se prestan a los usuarios del sistema, mediante actos normativos que agilicen los procedimientos a fin de coadyuvar en la toma de decisiones y fortalecer la administración de los recursos humanos.

Específicamente, en el sector de las finanzas públicas, corresponde al Ministerio de Hacienda la administración de éstas, con el propósito de asegurar a la sociedad costarricense los recursos financieros que permitan satisfacer las necesidades sociales, junto con una adecuada asignación de los mismos.

Bajo la tutela del Ministerio de Hacienda se encuentra la administración de los aspectos tributarios, aduaneros y presupuestarios, para lo cual existen tres entidades responsables de ello: Dirección General de Tributación Di-

recta, Servicio Nacional de Aduanas y la Dirección General de Presupuesto Nacional.

Por lo tanto, este documento pretende brindar un panorama de los aspectos más relevantes de la administración de los recursos humanos en dichas entidades, con respecto a las características, actividades, procesos e impacto económico de los recursos humanos en el sector de las finanzas públicas de la República de Costa Rica.

Generalidades del sector de las finanzas públicas

Dirección General de Tributación Directa

La organización y funciones de la Dirección General de Tributación Directa se encuentran plasmadas en el Decreto Ejecutivo Nº 27146-H del 21 de mayo de 1998.

Esta Dirección General tiene cinco divisiones a saber:

- Fiscalización
- Recaudación y Atención al Contribuyente
- Normativa
- Informática
- Normatización Técnica y Valoración de Bienes

Estas son enmarcadas en un accionar sustantivo y de apoyo

logístico. Dispone además de las siguientes unidades:

- Administración de Grandes Contribuyentes
- Administraciones Tributarias de: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón, además de la Zona Norte y la Zona Sur.

El modelo organizacional actual, contiene una descentralización administrativa por provincias y zonas, con un centro de normatización y políticas globales en la ciudad de San José.

El objetivo fundamental de esta entidad es aumentar en forma sostenida la recaudación tributaria, por la vía del control en los impuestos administrados, promoviendo y ejecutando las reformas legales, tecnológicas y administrativas necesarias, con el propósito de administrar los siguientes impuestos:

- Sobre la renta
- General sobre las ventas
- Selectivo de consumo
- Propiedad de vehículos automotores
- Embarcaciones y aeronaves
- A los activos
- Sobre bienes inmuebles en lo concerniente a valoración
- Sobre traspaso de bienes inmuebles
- Casinos y salas de juego

Por otro lado, le corresponde ejecutar las valoraciones de bienes, ges-

tionar el pago de los diferentes impuestos administrados y promover el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes.

Recursos humanos

La Dirección General de Tributación Directa dispone de ochocientos noventa puestos distribuidos de la siguiente manera, según la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el período fiscal 1998.

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE TRIBUTACION DIRECTA
CLASES DE PUESTOS
1998**

Personal administrativo	123
Personal profesional universitario	474
Personal técnico	281
Personal al servicio	12

Presupuesto

El presupuesto total con que cuenta la entidad es de ₡3.218.872.200 (US\$12.074.695) del cual se estima para el período de 1998, que el costo de la planilla por servicios personales es de ₡2.178.647.000 (US\$8.172.582).

Ese monto incluye el pago de los siguientes rubros:

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE TRIBUTACION DIRECTA
COSTO POR SERVICIOS
PERSONALES
1998**

	¢	\$
Sueldo adicional (aguinaldo)	167.588.000	628.659
Salario escolar (beneficio)	97.400.000	365.369
Sobresueldos	4.750.000	17.818
Salarios	1.908.729.000	7.160.061
Gastos de representación	180.000	675
Total	2.178.697.000	8.172.582

Clasificación según funciones

Según la reestructuración de los puestos de la Dirección General de Tributación Directa, las siguientes son las clasificaciones más representativas.

- Director General Tributario
- Subdirector General Tributario
- Director de División Tributario
- Profesional Tributario
- Técnico Tributario
- Asistente Tributario

El personal de esta dependencia tiene derecho a la carrera administrati-

va, siempre que satisfaga las condiciones que para tal efecto se determinan en el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y en el Manual Institucional de Clases, propio de la Dirección General de Tributación Directa.

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE TRIBUTACION DIRECTA
SALARIOS BASES
1998**

	¢	\$
Director General Tributario	205.850	772.18
Subdirector General Tributario	196.150	735.80
Profesional Tributario 3	135.950	509.98
Profesional Tributario 2	127.950	479.97
Profesional Tributario 1	120.350	451.46
Técnico Tributario Grupo B	95.950	359.93
Secretaria	69.150	259.40
Auxiliar Tributario	68.150	255.65

Servicio Nacional de Aduanas

El Servicio Nacional de Aduanas tiene su base legal en las Leyes Nos. 7557 del 20 de octubre de 1995, Reglamento a la Ley, según Decreto Ejecutivo 25270-H publicado en La Gaceta Nº 123, del 8 de junio de 1996.

Cabe aclarar que este Reglamento se apega a las disposiciones del Protocolo de Modificación del Código

Aduanero Uniforme Centroamericano II, aprobado mediante Ley Nº 7485, del 6 de abril de 1995.

El Sistema Nacional de Aduanas, está constituido por los siguientes niveles:

- *Nivel Directivo:* Conformado por la Dirección General, Asesoría de Control, Gerencia y la Asesoría Legal, como unidades asesoras. También forma parte el Departamento Administrativo.
- *Nivel Preventivo:* Constituido por la Política Fiscal Aduanera.
- *Nivel Técnico Rector:* Constituido por la División de Control y Fiscalización.
- *Nivel Técnico Operativo:* Constituido por las Aduanas y sus dependencias.
 - Aduana Central
 - Aduana Caldera
 - Aduana Peñas Blancas
 - Aduana Anexión (Liberia)
 - Aduana Santamaría
 - Aduana Limón
 - Aduana Paso Canoas
 - Aduana Golfito

Al igual que la anterior Dirección General, ésta tiene un centro de normatización y políticas globales en la ciudad de San José, de donde se generan directrices a las distintas unidades de aduanas del país, las cuales tienen descentralización administrativa.

El objetivo fundamental de esta entidad es el de mejorar los sistemas de

recaudación fiscal y disminuir el porcentaje de evasión, desarrollando un plan de fiscalización que contemple y respalde las acciones procedimentales, técnicas y legales que se han de ejecutar en las diferentes aduanas.

Recursos humanos

El Servicio Nacional de Aduanas, cuenta con seiscientos trece puestos, distribuidos de la siguiente manera, según la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el período fiscal 1998.

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE ADUANAS
CLASES DE PUESTOS
1998**

Personal administrativo	1
Personal profesional universitario	67
Personal técnico	275
Personal al servicio	145

Presupuesto

El presupuesto total con que cuenta esta entidad es de ₡1.684.877.000 (US\$6.320.343) del cual se estima para el período de 1998, que el costo de la planilla por servicios

personales es de ₡1.086.356.000 (US\$4.075.159).

Este monto incluye el pago de los siguientes rubros:

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE ADUANAS
COSTO POR SERVICIOS
PERSONALES
1998**

	₡	\$
Sueldo adicional (aguinaldo)	83.566.000	313.474
Salario escolar (beneficio)	57.100.000	214.195
Sobresueldos	42.510.000	159.464
Salarios	899.538.000	3.374.364
Servicios especiales	3.642.000	13.662
Total	1.086.356.000	4.075.159

Clasificación según funciones

Las clases de puesto que caracterizan esta organización son:

- Director General de Aduanas
- Subdirector General de Aduanas
- Profesional Aduanero (siete niveles)

- Técnico Aduanero (dos niveles)
- Técnico Auxiliar Aduanero

Para efectos de Carrera Administrativa, se sigue el mismo procedimiento que se aplica en la Dirección General de Tributación Directa.

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE ADUANAS
SALARIOS BASES
1998**

	₡	\$
Director General de Aduanas	205.850	772.18
Subdirector General de Aduanas	196.150	735.80
Profesional Aduanero 7	173.250	649.90
Profesional Aduanero 2	125.150	469.47
Profesional Aduanero 1	111.250	417.32
Técnico de Operaciones Aduaneras 2	109.250	409.82
Técnico de Operaciones Aduaneras 1	99.450	373.06
Tramitador Aduanero, B	70.450	264.27

***Dirección General
de Presupuesto Nacional***

La Dirección General de Presupuesto Nacional, tiene su base legal en el Artículo 177 de la Constitución Política.

Organizativamente se encuentra constituida por las siguientes unidades:

- Dirección General
- Asesoría en Gestión Presupuestaria
- Administración General
- Informática
- Análisis Presupuestario
- Ingresos y Estudios Fiscales

El objetivo fundamental de esta entidad es el de ejercer la rectoría en los sistemas de presupuesto, a efecto de propiciar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Este centro de responsabilidad es el encargado de preparar el Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, y está facultado para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos de presupuesto formulado por las dependencias del Gobierno Central; así como ejercer control jurídico, contable, económico y financiero del presupuesto.

Debido a su importancia relativa en el contexto de las organizaciones, este órgano, por su naturaleza en la gestión pública es centralizado, con poder para influir en los presupuestos de los distintos poderes de la República e instituciones que conforman a éstos.

Esta entidad emite directrices sobre el presupuesto del sector descentralizado, según la Ley Nº 6821, que crea la Autoridad Presupuestaria.

Como Centro Productivo se encuentra la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, responsable de preparar la información básica para que la Autoridad Presupuestaria junto con el Presidente de la República, emitan las directrices generales de la política presupuestaria, así como comprobar el cumplimiento de éste.

La Dirección General de Presupuesto Nacional dispone de ciento diecisiete puestos.

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE PRESUPUESTO
CLASES DE PUESTOS
1998**

Personal ejecutivo	2
Personal administrativo	15
Personal profesional universitario	63
Personal técnico	28
Personal al servicio	9

Presupuesto

El presupuesto total con que cuenta esta entidad es de ₡413.289.100 (US\$1.550.338) del cual se estima para el período de 1998,

que el costo de la planilla es de ₡308.917.600 (US\$1.158.817). Este monto incluye:

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE PRESUPUESTO
COSTO POR SERVICIOS
PERSONALES
1998**

	₡	\$
Sueldo adicional (aguinaldo)	23.747.600	89.082
Salario escolar (beneficio)	15.340.000	57.544
Sobresueldos	1.000.000	3.751
Salarios	268.830.000	1.008.440
Total	308.917.600	1.158.817

Clasificación según funciones

Las clasificaciones de los puestos en la Dirección General de Presupuesto Nacional se encuentran definidas en el Manual General Auxiliar. Entre ellas:

- Director Ejecutivo
- Director General de Presupuesto Nacional
- Profesional Jefe (tres niveles)
- Jefe de Servicio de Informática I
- Profesional Bachiller Jefe (tres niveles)

- Profesional (cuatro niveles)
- Analista de Sistemas de Informática (tres niveles)
- Contador 2
- Técnico en Informática (dos niveles)
- Técnico (cuatro niveles)
- Oficinista (cuatro niveles)
- Secretario
- Operador de Equipo Móvil 1

Para efectos de Carrera Administrativa, se aplica el mismo procedimiento indicado para las dos organizaciones anteriores.

**COSTA RICA
DIRECCION GENERAL
DE PRESUPUESTO
SALARIOS BASES
1998**

	₡	\$
Profesional Jefe 3	164.450	616.89
Profesional Jefe 2	155.550	583.50
Profesional Jefe 1	148.750	557.99
Profesional 3	132.050	495.35
Profesional 1	107.650	403.83
Técnico y profesional 3	101.250	379.81
Contador 2	92.750	347.93
Oficinista 4	67.550	253.39
Operador de equipo móvil 1	60.450	226.76

**Clasificación y valoración
de puestos, escalafón
y administración de salarios**

Ahora bien, en todos los casos los ocupantes de los puestos deben satisfacer los requisitos, exigencias y condiciones que determinen los manuales citados.

Clasificación de puestos

La clasificación de los puestos del Servicio Nacional de Aduanas, y de la Dirección General de Presupuesto Nacional corresponde al Manual de Clases Auxiliar. La Dirección General de Tributación Directa posee su propio Manual de Clases Institucional.

Valoración de puestos

La técnica de valoración de puestos utilizada en el Régimen de Servicio Civil y por ende en las tres entidades citadas, se apoya en la metodología de "puntos-factores".

**COSTA RICA
REGIMEN DE SERVICIO CIVIL
VALORACION DE PUESTOS
METODOLOGIA DE PUNTOS FACTORES**

Dificultad:	200 puntos y 8 niveles
Supervisión:	150 puntos y 6 niveles, contempla dos subfactores: supervisión ejercida y recibida.
Responsabilidad	200 puntos y 6 niveles, contempla tres subfactores: por funciones, por equipo y materiales y por relaciones de trabajo.
Condiciones de trabajo	150 puntos y 5 niveles
Consecuencias del error	150 puntos y 6 niveles
Requisitos y otras exigencias	150 puntos y 6 niveles, contempla dos subfactores: estudios y otras exigencias.

Escala de salarios

La Escala de Salarios de la Administración Pública, elaborada por la Dirección General de Servicio Civil, consta de cincuenta categorías, cada una de ellas con un salario base mínimo y máximo. Adicionalmente, cada categoría se ha segregado en salarios base específicos, que se identifican con el concepto de Nivel Salarial, que permite ubicarlo en el sistema de información específico de la Dirección de Informática del Ministerio de Hacienda, para efectos de pago.

Reclutamiento y selección de personal

Las instituciones comprendidas en el presente análisis forman parte del Régimen de Servicio Civil, el cual constituye un régimen de méritos con rango constitucional consagrado en los Artículos 191 y 192 de nuestra Constitución Política:

“Artículo 191: Un Estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

Artículo 192: Con las excepciones que esta Constitución y el Estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada”.

Por otro lado, el Estatuto de Servicio Civil, Artículo 20, incisos d) y e) y su Reglamento (Artículo 15) disponen lo siguiente:

“Artículo 20: Para ingresar al Servicio Civil se requiere:

- d) Demostrar idoneidad sometién-dose a las pruebas, exámenes y concursos que contempla esta Ley y sus reglamentos;
- e) Ser escogido de la nómina enviada por la oficina encargada de seleccionar personal.”

“Artículo 15: Todo aspirante a ocupar un puesto dentro del Régimen de Servicio Civil, deberá someterse a los concursos, investigaciones, pruebas, exámenes y demás procedimientos y concursos técnico-científicos que estime convenientes la Dirección General, con el objetivo de verificar que la persona reúna las condiciones físicas, morales y psicológicas requeridas para el desempeño exitoso del cargo.

Los candidatos que alcancen una calificación mínima del 70% integrarán el registro de candidatos elegibles, de donde se escogen a las personas que ofrezcan un mejor pronóstico de éxito, para conformar la nómina que se envía a la institución poseedora de la vacante...”.

Por último, en este mismo orden de cosas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convenio Internacional con rango superior a la Ley,

según la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico, ratificada por Costa Rica, establece en su Artículo 21, numeral 2:

“Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

De ahí que, los principios generales que rigen el reclutamiento y la selección del personal no sólo para las instituciones objeto de análisis sino para todas aquellas cubiertas bajo el ámbito del Régimen de Servicio Civil, son los siguientes:

El principio de igualdad: se manifiesta como la total irrelevancia que, para los efectos en la función pública, tienen las circunstancias de raza, sexo, religión, posición social o militancia política. Esto significa la libre concurrencia a las pruebas de ingreso de todas las personas capacitadas para ello, lo cual se opone, tanto a la reserva de plazas para determinadas categorías de personas, como a las maniobras tendentes a restringir la competencia.

El principio de mérito y capacidad: consiste en la interdicción de todo criterio selectivo que no atienda a la capacidad intelectual y a los merecimientos personales de los candidatos. Con base en este principio está diseñado todo el sistema de pruebas objetivas existente.

El principio de publicidad: se fundamenta en el deber que tiene la administración pública de seleccionar su personal mediante convocatoria públi-

ca. Con ello se pretende que la convocatoria a pruebas selectivas sea del conocimiento generalizado y se haga llegar al mayor número posible de personas.

Asimismo, este principio rige durante todo el proceso selectivo para dar a éste una total transparencia (publicidad de los admitidos, de las calificaciones en cada ejercicio, de la calificación final).

En consecuencia, tanto la base de selección como los demás predictores considerados para los distintos concursos son diseñados por profesionales de la Dirección General de Servicio Civil conjuntamente con los de la Oficina de Recursos Humanos respectiva, todos ellos altamente especializados en esta materia, constituyéndose el proceso de Reclutamiento y Selección de Personal en un sistema basado en principios científicos, técnicos y legales que garantizan la igualdad de oportunidades y que nos proporciona un Registro de Elegibles conformado por candidatos con un alto pronóstico de éxito.

Inducción

Generalidades. La inducción es un componente del proceso de socialización que deben tener las instituciones con sus servidores, con el propósito de inculcar en éstos, actitudes, valores y patrones de conducta que prevalecen en la organización, con el fin último de

lograr, que el servidor se adapte e integre lo mejor posible al puesto, a los compañeros y a las características de la institución.

De acuerdo con un estudio realizado en el año 1996 por la Dirección General de Servicio Civil, se determinó que una de las necesidades de las instituciones, es contar con programas de inducción formalmente establecidos, ya que en términos generales se manifiesta una ausencia de acciones de esta naturaleza.

Producto de lo anterior, en el año 1997 se efectuó una investigación con el propósito de determinar debilidades y fortalezas de las acciones de inducción realizadas por las instituciones, que permitiera plantear una propuesta de un modelo de inducción adecuado y sistemático.

Características del modelo. Básicamente lo que se persigue, es facilitar a las instituciones un instrumento flexible y adaptable a sus necesidades, que sirva de guía para el diseño de sus propios programas de inducción, tanto para los nuevos empleados, como para aquellos otros que siendo parte de la organización, requieran involucrarse en un proceso de esta índole.

El modelo establece, una serie de consideraciones previas que es conveniente mencionar, con el fin de garantizar el éxito del programa. Estas son:

- Planeamiento del programa
- Selección de compañeros guía

- Capacitación a los responsables de ejecutar el programa
- Participación activa del empleado
- Creación de un ambiente favorable

El modelo sugiere que el programa de inducción debe estar compuesto por las siguientes etapas:

Bienvenida. Esta etapa tiene como propósito familiarizar al empleado con el lugar de trabajo con la intención de que conozca las condiciones laborales a las que se enfrentará.

Introducción a la organización. Esta etapa debe aprovecharse para tratar dos aspectos:

- *Información general de la organización:* el propósito es informar al empleado de lo que es su institución (misión, objetivos, valores, funciones, etc.).
- *Información departamental:* tiene como fin brindar información específica relacionada con la unidad de trabajo y el cargo que debe desempeñar el empleado (deberes, derechos, organización informal, etc.).

Seguimiento. La característica fundamental es que permite retroalimentar el proceso de inducción, por medio de sesiones de grupo, reuniones, entrevistas y también por la aplicación de otros instrumentos diseñados para tal propósito. Además, permite realizar correcciones al programa de inducción, producto de la evaluación permanente a que está sujeta el sistema.

Instrumentos. El modelo provee a las instituciones, una serie de instru-

mentos que sirven de guía para la elaboración de sus propios programas de inducción. Dentro de éstos están:

- Guías para la elaboración de manuales
- Listas de verificación
- Informes de adaptación
- Formularios para la evaluación del programa
- Compendios con información sobre principios éticos y técnicos del funcionario público y sobre el Régimen de Servicio Civil

Normativa vigente. Con el propósito de garantizar la aplicación de los programas de inducción en las instituciones; sin que esto signifique centralizar el proceso, y también para lograr cierta uniformidad en los programas, en el mes de diciembre de 1997, se emitió la Resolución N° DG-132-97, que en términos generales establece lo siguiente:

- Las instituciones son las responsables de formular y desarrollar sus propios programas de inducción.
- Las instituciones podrán contar con la asesoría de la Dirección General de Servicio Civil.
- Establecimiento de condiciones mínimas para la aprobación de programas de inducción.
- Evaluación periódica de los programas de inducción.
- Auditorías por parte de la Dirección General de Servicio Civil.

- Plazo para la implementación de programas de inducción.

Evaluación del desempeño

Generalidades del sistema vigente. La evaluación del desempeño es una apreciación del rendimiento del servidor, que debe ser visto como un proceso sistemático y continuo que permita informar a éste, sobre el progreso alcanzado con respecto a las metas fijadas. Además, debe utilizarse para identificar el potencial de desarrollo de los servidores y para estimular sus deseos de superación.

El sistema actual de evaluación del desempeño, fue creado mediante Decreto Ejecutivo N° 22341-MP, del 9 de julio de 1993 y se rige por lo establecido en el Artículo 13, inciso c) del Estatuto de Servicio Civil, los Artículos 41, 42, 43 y 44 de su Reglamento y por el Manual de Procedimientos que para tal efecto fue confeccionado.

Este sistema propone la evaluación de modo diferenciado, considerando las características del trabajo efectuado e independientemente del puesto en que esté nombrado el servidor. Para ello se establecieron cuatro grupos laborales (Ejecutivo, Profesional, Administrativo y Oficina), y para cada uno de ellos se utiliza un formulario con distintos factores del desempeño según el grado laboral.

Inicialmente, el sistema comprendía dos evaluaciones: la intermedia y

la final, cada una con cobertura de un semestre. La evaluación anual se obtiene del promedio de las evaluaciones antes citadas. Posteriormente, como resultado de un estudio realizado por la Dirección General de Servicio Civil, se elimina la evaluación intermedia.

El sistema establece cinco categorías de calificación, a saber: Deficiente; Regular; Bueno; Muy Bueno; Excelente; y la evaluación debe ser realizada por el jefe inmediato, mediante entrevista con el servidor. Además, el Manual de Procedimientos, dispone que en cada unidad administrativa, debe haber un expediente que contenga todos los documentos pertinentes al desempeño del servidor, bajo custodia y responsabilidad del jefe inmediato.

El sistema también establece posibilidad de capacitación y otras opciones de mejoramiento para aquellos servidores que son evaluados con calificaciones de Deficiente o Regular.

Adicionalmente, el sistema define mecanismos, mediante los cuales se otorgan beneficios a los servidores que tengan un buen desempeño (aumento anual, carrera profesional) y también incorpora medidas disciplinarias para desempeños deficientes.

Transformaciones al sistema de evaluación del desempeño vigente. Con fundamento en un estudio realizado por profesionales de la Dirección General de Servicio Civil, dedicados a la investigación en el campo de la Administración de Recursos Humanos,

se determinó la necesidad de introducir cambios para realizar la evaluación del desempeño.

Fundamentalmente, con estos cambios, se pretende pasar de un sistema centralizado de evaluación del desempeño, a uno que brinde mayor autonomía a las instituciones, con el fin de que diseñen sistemas de evaluación que respondan a sus necesidades y a las características particulares de cada una de ellas.

Otro cambio importante fue la posibilidad de que las instituciones puedan realizar la evaluación del desempeño de sus servidores, mediante la participación de múltiples evaluadores.

Contrario a las prácticas vigentes, en donde la evaluación del desempeño con frecuencia la realiza el jefe inmediato, las tendencias actuales en esta materia, plantean que una forma o estrategia para disminuir la subjetividad en la evaluación, es que la misma no sea efectuada solamente por el jefe, sino que sea realizada por un conjunto de evaluadores, tales como: pares en la organización y en la profesión, colaboradores, superiores, especialistas de recursos humanos y superiores de otras unidades; entre otros, con el propósito de obtener un mayor grado de objetividad en el proceso de evaluación del desempeño.

Las modificaciones anteriores, están contenidas en el Decreto Ejecutivo N° 26509-MP del 18 de diciembre de 1997.

Propuestas para la evaluación del desempeño. Como resultado de la promulgación del Decreto antes señalado, la Dirección General de Servicio Civil, elaboró una serie de opciones destinadas a mejorar el proceso de evaluación del desempeño en las instituciones. Estas pueden ser utilizadas como modelos o instrumentos para modificar el actual sistema, o como fuente de referencia para el diseño de nuevos sistemas institucionales. En términos generales éstas se refieren básicamente a:

- Múltiples evaluadores
- Mecanismos para la negociación de compromisos
- Evaluación por metas o compromisos
- Comisiones de evaluación del desempeño
- Modificaciones a las normas que rigen la materia

Deberes y derechos. Incentivos. Vacaciones

Fundamentalmente, el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento señalan, en términos generales, cuáles son los deberes y obligaciones a cumplir por los funcionarios públicos, así como las prohibiciones que deben acatar.

Derechos de los servidores. El Capítulo VII del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil regula este concepto,

por medio de los Artículos comprendidos del 26 al 49 inclusive, a saber:

- Inamovilidad.
- Traslados.
- Ascensos.
- Vacaciones.
- Licencias especiales o de ocasión.
- Ausencias y subsidios por enfermedad.
- Licencias para estudios.
- Calificaciones periódicas.
- Aguinaldo en el mes de diciembre.

Deberes de los servidores. El Artículo 39 del Estatuto de Servicio Civil señala los deberes de los servidores públicos:

- Cumplir las obligaciones inherentes a sus cargos.
- Guardar la discreción necesaria sobre los asuntos relacionados con su trabajo.
- Rehusar dádivas, obsequios o recompensas como retribución por actos inherentes a sus empleos.
- Observar dignidad en el desempeño de sus cargos y en su vida social.
- Guardar al público la consideración debida, de modo que no se origine queja justificada por mal servicio o atención.

Obligaciones de los servidores. El Reglamento del Estatuto de Servicio

Civil en su Artículo 50, dispone las siguientes:

- Continuidad en el servicio público.
- Ejecutar con dedicación y diligencia las labores encomendadas.
- Atender con responsabilidad las actividades a cargo.
- Observar conducta que no ofenda el orden y la moral pública.
- Someterse a pruebas de idoneidad.
- Someterse al orden jurídico, cuando fuere sujeto de actos delictuosos.
- Declarar sus bienes.

Prohibiciones. El Artículo 40 del Estatuto de Servicio Civil y el 51 de su Reglamento, señalan como prohibiciones para los servidores públicos, las siguientes:

- Ejercer actividad política partidista durante los procesos electorales, en el desempeño de sus funciones.
- Recoger o solicitar directa o indirectamente contribuciones, suscripciones o cotizaciones de otros servidores públicos.
- Solicitar o percibir, sin la anuencia expresa del Ministerio en donde trabajan o del cual dependen, sueldos o subvenciones adicionales de otras entidades oficiales.
- Prestar servicios remunerados o asociarse, dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, o representar a

personas jurídicas que celebren contratos con el Estado.

Cabe acotar, que existen regulaciones más específicas en cada organización, mediante los reglamentos autónomos de trabajo; sin embargo, ninguno de ellos se aparta del Principio de Legalidad y del orden jurídico establecido.

Finalmente, en cuanto al concepto de incentivos, es menester indicar que esta Dirección General ha impulsado desde sus inicios el incentivo de pago de experiencia (anualidad), como un mecanismo de premiación a todos aquellos servidores que laboran para la administración pública y que al menos obtengan en la Calificación de Evaluación del Desempeño un "Bueno". No obstante, esta premiación se fue convirtiendo en un "beneficio económico", debido a mecanismos legales y a las faltas de mayor objetividad en la Evaluación del Desempeño.

En 1998, se definió como un incentivo el pago a la productividad, el cual aún no se ha aplicado en virtud de que muchas organizaciones no cuentan con un esquema de control que permita cuantificar estándares de producción.

La siguiente es una lista de los beneficios existentes:

Aumento anual: por cada año de servicio cumplido por el funcionario.

Revisión del salario base de cada clase: éste se actualiza semestralmente, de acuerdo con las directrices

emanadas por el gobierno y por el Ministerio de Hacienda, con el fin de observar el comportamiento de las finanzas públicas.

Dedicación exclusiva: este beneficio se otorga sólo a profesionales con grado académico mínimo de Bachiller en una carrera universitaria, según los siguientes porcentajes:

**COSTA RICA
REGIMEN DE SERVICIO CIVIL
BENEFICIOS DE DEDICACION
EXCLUSIVA POR GRADO
ACADEMICO
1998**

Bachiller	20% del salario base
Licenciados	55% del salario base
Máster	55% del salario base
Doctores	55% del salario base

Prohibición: se define como principal objetivo, prohibir el ejercicio profesional de manera liberal.

Carrera profesional: este beneficio se otorga a profesionales con grado mínimo de Bachiller en una carrera universitaria. Se pretende reconocer entre otros los aportes del profesional, así como la actualiza-

ción de los conocimientos a través de cursos impartidos y/o recibidos.

Vacaciones: todo servidor público cubierto por el Régimen de Servicio Civil disfrutará de una vacación anual de acuerdo con el siguiente esquema:

**COSTA RICA
REGIMEN DE SERVICIO CIVIL
DERECHO A VACACIONES
POR NIVEL DE ANTIGÜEDAD
1998**

De 1 a 5 años:	15 días hábiles
De 6 a 10 años:	20 días hábiles
Más de 10 años	Un mes calendario o 26 días hábiles

**Responsabilidad y ética
profesional. Régimen
disciplinario y despido**

Despido. De acuerdo con el Artículo 27, inciso a) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil procederá:

“cuando el servidor incurra en actos que impliquen infracción grave del Estatuto, el Reglamento o de los Reglamentos Autónomos de Trabajo de las respectivas dependencias o cuando el funcionario incurra en actos contrarios al

orden público, incite al abandono colectivo de trabajo a funcionarios en los servicios públicos, o abandone su cargo sin haber cesado legalmente en el desempeño de éste. Dichos despidos serán sin responsabilidad patronal.

También procederá el despido cuando el servidor incumpla cualquier disposición legal, reglamentaria o superior que regule el uso de vehículos oficiales.”

Régimen disciplinario. El Estatuto de Servicio Civil, su Reglamento y los distintos reglamentos de carácter interno de estas organizaciones, definen el régimen disciplinario a aplicar.

Acciones innovadoras. En los últimos dos años, se ha impulsado mediante el Decreto Ejecutivo N° 25592-MP, del 15 de noviembre de 1996 la creación de Manuales de Clases a nivel institucional, con el propósito de que sea cada organización la que diseñe su propio manual, en función de sus necesidades, con lo cual se pretende agilizar la atención de los distintos procesos institucionales, bajo la responsabilidad de las unidades de recursos humanos de cada organización. Para tal efecto, se han definido directrices claras en cuanto a mecanismos de conversión del sistema anterior, al sistema propio de cada institución.

Adicionalmente, se han creado métodos flexibles en cuanto al sistema de clasificación de puestos, pasando del modelo de clase ancha al de clase institucional.

En ese sentido, resulta importante hacer notar que tanto la Dirección General de Tributación Directa como el Servicio Nacional de Aduanas, se sometieron a un proceso de reestructuración, producto del cual se diseñaron los manuales específicos para cada una de las dos entidades citadas.

Finalmente, el Proyecto de Productividad *versus* Incentivos, pretende fortalecer la gestión de los recursos humanos en el ámbito del Régimen de Servicio Civil, mediante el aprovechamiento de los recursos, con el fin de lograr el mejoramiento de los sistemas de planificación y control, para brindar un reconocimiento económico por los aportes extraordinarios de los servidores, para el logro de los objetivos de la administración pública.

Implantación de la Carrera Administrativa

El Estatuto de Servicio Civil tiene 45 años de existencia, y desde su creación incorpora en su Título Primero la Carrera Administrativa.

Evidentemente, un Régimen de Servicio Civil debe procurar, como uno de los fines primordiales, el ofrecer a las personas que optan por el Estado, la posibilidad de progresar en su trabajo y aspirar a los puestos de más alta jerarquía.

Para ello, la Carrera Administrativa se instituyó como un sistema que permite el progreso del funcionario, mediante el ascenso desde los cargos de

menor nivel hasta los de más alta jerarquía, utilizando para ello el Sistema de Méritos, base fundamental del Régimen de Servicio Civil. Sus postulados básicos son la igualdad de oportunidades para ingresar y hacer carrera en el servicio público, la competencia para ocupar los cargos y la estabilidad y profesionalismo en la

función pública y cuyos objetivos son los siguientes:

- Crear un sistema de competencia con base en méritos.
- Nombramientos y ascensos según idoneidad.
- Estabilidad en el cargo

△

Los recursos humanos en la administración tributaria y aduanera de Honduras*

Hugo Castillo Aldana**

PRESENTA LA PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y SUS RECURSOS HUMANOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL ESTADO, SEÑALANDO LAS PRINCIPALES INNOVACIONES, RESULTADOS Y LIMITACIONES DE LA "NUEVA GESTIÓN" A TRAVES DE TODO EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL.

La administración tributaria como un organismo descentralizado de la función pública

La administración tributaria y aduanera en Honduras es responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de In-

gresos, DEI. Este es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Finanzas, con autonomía administrativa, técnica y financiera. Por esto mismo, la DEI tiene un sistema independiente de administración de los recursos humanos.

La DEI fue creada el 14 de noviembre de 1994, unificando en su seno las funciones que antes realizaban por separado la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de Tributación.

Actualmente, esta institución se encuentra en un proceso de reestructuración organizativa y funcional, lo cual constituye una drástica modificación de la anterior estructura organizativa, como se expone a continuación.

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Los recursos humanos en el sector de las Finanzas Públicas", realizado en Berlín, Alemania, del 26 de octubre al 3 de noviembre de 1998, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Economista. Viceministro de Finanzas a cargo de los Ingresos, de la República de Honduras.

Estructuras administrativas/ dotaciones de personal

A partir de marzo de 1998 y en vistas del cambio de gobierno, el objetivo de las nuevas autoridades de la DEI ha sido la reorganización de la misma, a fin de dotarla de una mayor eficiencia técnico-administrativa, adecuándola a las exigencias de desconcentración y descentralización, en coherencia con el Programa de Modernización del Estado.

La propuesta de mejoramiento enfatiza los cambios que se precisan en las funciones de los órganos centrales y se les dota de la coherencia suficiente para generar la sinergia institucional necesaria, que rompa de una vez con la vieja dicotomía de las áreas separadas. Asimismo, se crean los organismos regionales necesarios para descentralizar las operaciones técnicas y administrativas, a modo de Direcciones Regionales.

Con ello se pretende resolver los problemas iniciales caracterizados por funciones encontradas y repetidas, excesiva discrecionalidad de los empleados y funcionarios y, en materia de recursos humanos, por la falta de políticas, procedimientos y reglas claras que permitieran el desarrollo integral de los empleados. En esto incidía, fundamentalmente, la excesiva politización del sistema de contratación y reclutamiento, lo cual se manifestaba en imposición de candidatos, contratación excesiva de personal (sobre todo

por contrato) y favoritismo en la promoción, retribución y otros beneficios.

La nueva administración, por el contrario, ha iniciado ya la organización de una carrera administrativa apoyada en la selección y reclutamiento de personal con base al método de oposición curricular, una escala salarial congruente con las responsabilidades y el otorgamiento de beneficios basados en el desempeño laboral. Así, se ha elaborado el Estatuto del Régimen de Personal, al tiempo que se crean otros manuales y reglamentos tales como: Manual de Desempeño; Manual de Reclutamiento y Selección de Personal; Maestro de Funciones, Puestos, Números de Plazas y Ubicación de cada empleado; Manual de Remuneraciones; Reglamento de Becas; Reglamento de Vacaciones y el Manual Disciplinario.

De esta manera, se precisan las categorías de funcionarios y empleados. Los primeros son aquellos bajo la instancia de libre nombramiento y remoción y son el Director y Subdirector Ejecutivo. Los empleados se dividen a su vez en ejecutivos, oficiales y empleados en general, de acuerdo al grado de responsabilidades y rango.

Clasificación y valoración de puestos

Como se señaló, hasta el presente se ha carecido de un escalafón de

salarios, por lo cual se observan rangos de salarios no congruentes con las responsabilidades, incompatibilidad entre los puestos funcionales y los realmente desempeñados, entre otros problemas.

A partir de la reforma en marcha, se ha creado el Maestro de Funciones, Puestos, Número de Plazas y Ubicación de cada empleado, el cual es un conjunto orgánico formado por el Sistema de Especificaciones de Clase y de las reglas fundamentales para su administración, con el objeto de ordenar en forma sistemática los diferentes tipos de trabajo de la carrera Tributaria. Asimismo, se crea el Manual de Remuneraciones, donde estarán determinadas las sumas mínimas, intermedias y máximas de cada Grado de Estructura Salarial, al que se asignan las clases y que constituye el elemento que garantiza al empleado una compensación a sus servicios.

El Estatuto de Personal prevé, además, que la remuneración se hará con base al principio constitucional de que a trabajo igual debe corresponder un salario igual, a las condiciones de mercado y que, en ningún caso, los salarios podrán ser inferiores al mínimo establecido.

Además, este mismo instrumento regula que la escala de sueldos y salarios de la DEI será revisada y actualizada sobre la base de estudios salariales realizados en el mercado laboral del país y serán cubiertos siempre que exista la disponibilidad presupuestaria.

Reclutamiento, selección, nombramiento e inducción de personal de nuevo ingreso

Para superar los vicios del pasado sobre este particular, en donde el favoritismo político y el juego de influencias, marcaba los principales criterios de selección y reclutamiento, se ha establecido un sistema de selección basado en concursos, los cuales son internos, externos y mixtos, apoyándose, a su vez, en el sistema de oposición curricular. La selección de personal se sustentará en la evaluación de credenciales, conocimientos, pruebas sicotécnicas sobre aptitudes, habilidad y personalidad que acrediten a los candidatos a un puesto.

En este sistema de concurso, la prioridad está dada para el personal existente a fin de facilitar las promociones de los empleados más capaces y actuar en concordancia con la carrera administrativa que se pretende implantar.

Sin embargo, existen restricciones básicas adicionales, tales como la inhabilitación a tales concursos si media parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Capacitación y perfeccionamiento profesional

La promoción del recurso humano mediante la capacitación, es uno de los

pilares de la nueva organización de la DEI. Congruente con ello se ha redefinido la Escuela Nacional de Capacitación Tributaria, ENCAT, la cual ha pasado a depender directamente del Departamento de Recursos Humanos a fin de facilitar ese postulado.

Con el apoyo del BID se ha iniciado la modernización de la ENCAT en procura de extenderla, mejorarla y fortalecerla, dotándola de suficientes recursos y apoyo informático, pilar fundamental del cambio tecnológico en la DEI.

Paralelamente, los sucesivos programas de cooperación técnica refuerzan la capacitación en todos los niveles de ejecución particularmente los relativos al entrenamiento en el puesto de trabajo. Asimismo, se ha definido un ambicioso programa de pasantías en las principales materias técnicas de carácter tributario y aduanero, dirigidos a personal normativo y operativo para lograr una interacción de conocimientos aduaneros y tributarios sobre un *pensum* de estudio elaborado.

Todo lo relativo a becas, pasantías, cursos, seminarios y talleres de capacitación se rige por el Reglamento de Becas, el cual está basado estrictamente en el mérito, y donde se detallan los requisitos, condiciones, métodos de selección y otorgamiento de estas oportunidades de capacitación a que tenga acceso la institución.

Un punto fundamental en este esfuerzo es el establecimiento de un Pro-

grama Conjunto de Capacitación con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH, con lo cual se pretende propiciar la preparación académica universitaria en materias de administración pública, aduanas, tributación y aspectos legales sobre éstos y otros temas, a fin de convertir la ENCAT en una escuela de extensión universitaria de la UNAH en materia de gestión tributaria. El programa otorgaría a los beneficiarios un Diplomado Universitario en el área correspondiente.

Rendimiento y promoción/ evaluación del desempeño

El Manual de Desempeño rige todo lo pertinente a la evaluación del rendimiento de los empleados y a la promoción de los mismos a cargos de mayor responsabilidad y rango, de acuerdo a la Carrera Administrativa Tributaria y Aduanera.

Las evaluaciones de desempeño son permanentes, se aplican trimestralmente y son fundamentales en el nuevo sistema, ya que condicionan cualquier tipo de acción dirigida a los funcionarios y empleados de la DEI. Todo el sistema de promoción, otorgamiento de becas y otros beneficios, incrementos salariales, entre otros, está condicionado al desempeño laboral. Incluso, la evaluación de ineficiencia, consecutiva en el período de un año, se constituye en una causal de

despido sin responsabilidad para la Dirección Ejecutiva.

Deberes y derechos. Previsión social. Supervisiones, Incentivos y vacaciones

El Estatuto de Personal regula todo lo concerniente a los deberes y derechos de los funcionarios y empleados. Entre los primeros están el respeto al horario de trabajo y a las normas y reglamentos de la Dirección Ejecutiva, especialmente en lo relacionado al régimen disciplinario.

Los derechos han sido reconocidos ampliamente en este instrumento regulador. Entre ellos, el otorgamiento de los días de descanso y feriados, el pago del tiempo extraordinario o del tiempo compensatorio, el goce de viáticos por trabajos fuera del lugar de residencia y el incremento salarial consecutivo. Asimismo, se reconocen los permisos de trabajo con remuneración o sin ella y lo relativo al período de maternidad.

El sistema de incentivos es general, ya que, como se ha venido señalando, todo aspecto de promoción, becas, incrementos salariales y otros, está basado en el eficiente desempeño del personal. Sin embargo, existen incentivos específicos, creados a partir de la nueva estructura organizativa, tales como las retribuciones especiales por asignación temporal de jefatura o de ocupar otro cargo de mayor rango. Asimismo, se piensa aplicar una boni-

ficación por productividad, la cual será de carácter extraordinario y dependerá del logro de las metas de recaudo y del desempeño personal.

Respecto a las vacaciones, se regulan los períodos y la remuneración de las mismas, como pago adicional al salario ordinario. Estas se rigen por el Reglamento de Vacaciones.

Responsabilidad y ética profesional. Régimen disciplinario y de despido

El Código de Ética del empleado tributario es el instrumento fundamental que dirige el desempeño de los funcionarios y empleados de la DEI, el cual ha sido creado a partir de la nueva estructura organizativa. Al mismo tiempo la responsabilidad y ética profesional del empleado se refuerza con la realización de cursos de inducción, orientados a tal fin.

Las faltas leves, graves y muy graves son consideradas en el Estatuto, así como las causas de despido en caso de reincidencia de faltas o fallas graves a la disciplina y ética enunciados en los instrumentos respectivos. Adicionalmente, existe un Manual de Disciplina en donde se detallan los procedimientos a seguir para aplicar el régimen disciplinario y en donde, inclusive, podrán ampliarse las faltas, sanciones y medidas disciplinarias contenidas en el Estatuto de Personal o cambiarse las definiciones de éstas y el proceso de despido.

Sin embargo, el Estatuto provee un procedimiento de despido el cual se apoya en la investigación previa a la aplicación de la sanción y la realización de audiencias de descargo, donde el empleado tiene la posibilidad de defensa, así como la posibilidad de impugnación ante la máxima dirección de la institución, en caso de que la sanción haya sido aplicada. Para ello se crean las Comisiones de Asuntos Disciplinarios, al tiempo que se establece un período de prescripción para las acciones administrativas para imponer las sanciones respectivas. Sin embargo, en el caso de la Comisión de Delito estas acciones no tienen prescripción.

Acciones innovadoras y resultados. Principales limitaciones

Dada la carencia de una reglamentación precisa y ante la falta de una estructura organizativa eficiente y dinámica, la administración de los recursos humanos había sido inexistente. Por consiguiente, los nuevos instrumentos legales y administrativos creados constituyen una innovación administrativa de trascendentales resultados. Sin embargo, éstos no han sido aplicados por lo que sus resultados están todavía pendientes.

No hay limitaciones previsibles en su aplicación, por cuanto el Estatuto y la reglamentación adicional han con-

tado con el apoyo decidido por parte del Poder Ejecutivo, así como de los organismos internacionales de cooperación.

Implantación de la carrera administrativa

Como se dijo anteriormente, la aprobación del Estatuto y sus instrumentos colaterales están aún pendientes, pero la administración tributaria actual ha iniciado acciones allí contempladas. Esto se refiere a la evaluación periódica del desempeño laboral y a la aplicación de los mecanismos adicionales que esto implica. Asimismo, se ha efectuado una evaluación completa del personal asistente apoyados en aspectos curriculares y pruebas sicométricas, que permitieron establecer la estructura actual de los recursos humanos. Ambos mecanismos serán la base para el diseño de la capacitación correspondiente, así como de la aplicación de beneficios y retribuciones.

Por otra parte, se han programado ya las primeras evaluaciones internas y externas, para plazas vacantes dentro de la institución, las cuales se estarán realizando a fines del año 1999.

Respecto a la disciplina laboral se aplica ya un nuevo reglamento que rige las infracciones al horario de trabajo y se han puesto en marcha nuevas instrucciones para la remuneración del tiempo de trabajo extraordinario Δ

Los recursos humanos en el sector de las finanzas

Luis Carlos Castroverde B.** **públicas de Panamá***

PRESENTA LA IMPLANTACION DE UN REGIMEN DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PUBLICO PANAMEÑO. ESTE ARTICULO ESBOZA DE MANERA SUCINTA LAS CONSIDERACIONES GENERALES MAS RELEVANTES EN TORNO AL TEMA PRECITADO Y LAS ACCIONES QUE HASTA EL MOMENTO SE HAN REALIZADO.

Introducción

Panamá es una nación joven con noventa y cinco años de vida independiente. Tiene un área de 77.082 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 2.6 millones de habitantes.

La estructura administrativa de la República de Panamá está integrada por tres órganos del Estado: Ejecutivo,

Legislativo y Judicial, que funcionan en armónica coordinación. El Órgano Ejecutivo cuenta con cuarenta y dos instituciones del sector central descentralizado y el país se divide en sesenta y siete municipalidades.

La estructura del empleo en Panamá comparte algunos rasgos que son comunes de los países en vías de desarrollo. Entre otras, encontramos a un sector público como una fuente de empleo, el cual alcanza un 20% de los puestos permanentes de trabajo y un subempleo y alto desempleo, que alcanza cifras de aproximadamente un 50% de la población económicamente activa.

Por otro lado, encontramos escalas de remuneración distorsionadas con respecto al producto, en especial el que genera el movimiento bancario

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Los recursos humanos en el sector de las Finanzas Públicas", realizado en Berlín, Alemania, del 26 de octubre al 3 de noviembre de 1998, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

* Director General de Carrera Administrativa. Presidencia de la República de Panamá.

con exigentes requisitos de empleo, impuestos por los niveles educativos del estrato económico medio y alto. Hasta hace poco fue evidente también la falta de planificación del sistema educativo para satisfacer la demanda de mano de obra entrenada.

La situación en Panamá presenta otra característica que lo convierte en un caso particular, diferente al modelo común de los países en vías de desarrollo. Se refiere a la relación laboral que se da en el área canalera, la cual funciona de acuerdo a patrones salariales, educativos y tecnológicos propios.

Al igual que en otros países del área, la productividad burocrática y sus organizaciones públicas generan servicios, externos e internos, difíciles de precisar y medir, pero que causan inconformismo entre sus usuarios.

La ciudadanía atribuye esta deficiencia en la prestación de los servicios públicos, al excesivo costo de la burocracia y la falta de capacidad e idoneidad de los servidores públicos. Esta deficiencia operativa se debe a la falta de métodos de administración de sus recursos humanos y su correcta aplicación.

El Estado panameño, consciente de los cambios de enfoque estructural y de administración de sus recursos, está decidido a disminuir el papel activo del Estado en el desarrollo de la economía y dar mayor participación a las municipalidades y a la iniciativa privada para hacer más eficientes las actividades de beneficio público.

Este enfoque se enmarca en el documento denominado: "Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica", cuyas propuestas son ejecutadas por el gobierno actual desde 1994.

Entre otras disposiciones de tipo económico, podemos mencionar algunas dirigidas al ajuste estructural de los servicios públicos. Las propuestas van dirigidas a la reducción del tamaño de la administración pública, al mejoramiento de la productividad de las instituciones públicas y a la creación de las condiciones para que el sector público contribuya efectivamente a un proceso de desarrollo basado principalmente en la descentralización y la iniciativa privada.

Una de las políticas y estrategias trascendentales, lo constituye la implantación efectiva del Régimen de Carrera Administrativa y la creación de una Ley General de Sueldos, tendientes a establecer criterios uniformes en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado, para instituir un sistema de administración de recursos humanos basado en el mérito y la eficiencia.

Para establecer este sistema de administración de recursos humanos, se aprobó la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994, "por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa", que desarrolla el Título XI de la Constitución Política de nuestro país sobre los Servidores Públicos.

Bajo este concepto, el Régimen de Carrera Administrativa regulado por la ley aludida, se considera la principal esfera de actividad funcional dentro de la cual se ordena la administración de los recursos humanos del Estado.

La normativa de la Ley de Carrera Administrativa es fuente supletoria de derecho para otras carreras públicas y para servidores públicos amparados bajo leyes o acuerdos laborales especiales, norma que permite aplicar conceptos de equidad en el sector público e incorporar las municipalidades a un régimen de carrera administrativa.

El ámbito y ejecución de la Carrera Administrativa, con los incentivos y estabilidad garantizada para atraer y retener al mejor recurso humano, producirá un servicio público más eficiente e incrementará la eficacia de la administración pública.

Le compete a la Dirección General de Carrera Administrativa dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales sobre la administración de los recursos humanos al servicio del Estado y actuar como organismo normativo y ejecutivo de las políticas correspondientes que dicte el Ejecutivo.

Marco referencial

La Constitución Política de la República de Panamá establece las políticas básicas de administración de los

recursos humanos del sector público, determinando que los servidores públicos se registrarán por un sistema de mérito y la estabilidad en sus cargos estará condicionada por la competencia, lealtad y moralidad.

La Constitución Política instituye en la Organización de la Administración de Personal, las siguientes carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos; sus estructuras y organización están reguladas por la Ley:

- Administrativa
- Judicial
- Docente
- Diplomática y Consular
- De las Ciencias de la Salud
- Policial
- De las Ciencias Agropecuarias
- Del Servicio Legislativo
- Las otras que la Ley determine

Existen profesiones que como producto de su poder de convocatoria habían logrado la creación de leyes o acuerdos especiales en la década de los ochentas, generando una situación de deficiencia de regulaciones para los puestos de índole administrativo, aunado al problema de la figura de Estado empleador.¹

La nueva orientación del Estado va encaminada a la reducción de la actividad estatal en el proceso de la pro-

1. Ver Anexo 1.

ducción. Se propuso examinar la situación de las empresas de propiedad del Estado dedicadas a actividades de producción de bienes y servicios. El propósito dentro del programa de privatización y según la conveniencia, era mantenerlas en sus actuales condiciones, reestructurarlas o venderlas.

Fue necesario revisar la actividad empresarial del Estado, dentro del marco de su rol subsidiario y limitarse a acciones que siendo vitales para el desarrollo, no puedan ser emprendidas por el sector privado.

Las medidas tienen como propósito hacer más eficientes y productivas las organizaciones del gobierno y conllevan a la racionalización de las estructuras de personal aplicando indicadores, índices y criterios de acuerdo al área de actividad.

El impacto de la administración de recursos humanos frente al nuevo rol del Estado exige normas altas de rendimiento en la administración de personal. Por consiguiente, ello demandará el concurso de los servidores públicos, independientemente del nivel que ocupen en el engranaje gubernamental.

El alcance fundamental de la modernización del aparato estatal en materia de recursos humanos es la formulación y ejecución de programas de planificación y administración de éstos al servicio del Estado.

Simultáneamente a la exigencia de servidores públicos idóneos y con vocación al servicio, se han elaborado

leyes para proteger los derechos del funcionariado mediante regulaciones e instrumentos y técnicas apropiadas de administración de recursos humanos.

A la fecha, todas las entidades públicas tienen algún tipo de legislación aprobada para regular el ejercicio de profesiones y la relación de trabajo con el Estado.

El caso más destacado en el proceso de implantación de los sistemas de méritos, lo constituye la aprobación de la Ley N° 10 del 12 de febrero de 1998, por la cual se desarrolla la Ley de Carrera del Servicio Legislativo. El proceso de modernización en la Asamblea Legislativa sustenta además, un programa de mejoramiento de la eficacia de la gestión pública en materia de iniciativa legislativa.

Para este efecto, el Parlamento Panameño aprobó modificaciones legales y reglamentarias para adecuarlas a la estructura de la administración pública, con el fin de asegurar la eficacia de las diferentes funciones legislativas, judiciales, fiscalizadoras y administrativas que le competen.

En los aspectos que afectan a los recursos humanos en el sector de las finanzas públicas, la propuesta de modernización de la administración tributaria y de planificación financiera, propone la fusión de las entidades del Estado dedicadas a estas funciones para la simplificación de la tramitación y la reforma a la distribución de la carga impositiva para hacerla más justa y equitativa.

Estos nuevos enfoques son producto del desarrollo de las políticas públicas orientadas a generar un Estado panameño más integral, de orientación social y eficiencia económica.

Sistema de administración de recursos humanos

El objetivo general para todos los servidores públicos está enfocado a mejorar la moral de trabajo y la productividad; a elevar su ética profesional, su responsabilidad y su preocupación por el interés público. El ingreso, desarrollo, ascenso y su permanencia estarán condicionadas a su competencia, rendimiento y moralidad en el servicio.

Mediante la Ley No. 9 de junio de 1994, se crea la Dirección General de Carrera Administrativa, con funciones de fundamentar en métodos científicos la administración de los recursos humanos del Estado y se le asigna la responsabilidad de diseñar el sistema, su organización, programas y mecanismos de ejecución, información, evaluación y control.

El sistema de administración de recursos humanos aprobado en la Ley de Carrera Administrativa funciona sobre la base de una centralización normativa y descentralización operativa.

La centralización normativa de la Dirección General de Carrera Administrativa se fundamenta como una unidad administrativa central, respon-

sable de orientar sobre la administración de personal del sector público y, señalar las normas y reglas que se deben seguir en el ámbito nacional.

La descentralización operativa es ejecutada por las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos de las entidades públicas y municipios, siempre y cuando no estén en contra de las normas y reglas establecidas, ni ofenda la dignidad y respeto que se le debe al servidor público.

Su labor es promover y aplicar en el ámbito de su competencia, las normas y procedimientos recomendados y, dictar las normas internas que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones y objetivos.

La Ley es lo suficientemente flexible para permitir que los Organos de Carrera Administrativa desarrollen una estructura operativa y administrativa para dar cumplimiento a sus funciones.

Características del Sistema de Carrera

Las diferentes carreras públicas se basan en principios generales de igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna.

El sistema debe garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público, se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral con la remuneración

adecuada a la realidad socioeconómica del país, con un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor, que propenda a servidores públicos proactivos.

En forma general, los principios y objetivos de la Ley se fundamentaron en los mismos conceptos de la teoría de desarrollo administrativo y ampliando los objetivos para garantizar el mejor servicio público, aislando a los servidores de los vaivenes políticos y permitiendo cumplir un plan de gobierno a los ejecutivos en ejercicio.

El Sistema de Carrera Administrativa establece una estructura funcional para su manejo: la Dirección General de Carrera Administrativa, las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, la Junta Técnica de Carrera Administrativa y la Junta de Apelación y Conciliación, todas con funciones claramente definidas. Se crea la figura de un Tribunal de Arbitraje, que es una instancia de solución de conflictos colectivos.

En el Sistema de la Carrera del Servicio Legislativo, se incorpora una instancia novedosa: el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo, integrado por ejecutivos parlamentarios, miembros del Parlamento y representantes de sus servidores públicos.

Siendo la Asamblea Legislativa la entidad más política del Estado, se reconoce el adelanto significativo en administración de recursos humanos al crear este organismo de consulta y conciliación integrado por sus fuerzas activas.

Los sistemas incorporan los componentes técnicos sobre planificación y administración de recursos humanos, básico para la consecución de sus objetivos.

Aspectos esenciales del sistema

Clasificación y valoración de clases ocupacionales

Se cuenta con un programa de clasificación de puestos en el cual se identifican y describen los diferentes tipos de trabajos existentes en las instituciones del Estado y la determinación de los requisitos mínimos de educación, experiencia, conocimientos, habilidades y destrezas requeridos para el desempeño del puesto.

El Programa está en proceso de revisión y estructuración bajo una nueva metodología que incorpora los niveles de distribución de puestos y su relación con los niveles organizativos y jerárquicos. Se establece la metodología para la valoración de los puestos, que permitirá la asignación de los sueldos iniciales a las clases de empleos ocupacionales dentro de las escalas salariales que se aprueben.

Dotación de personal

Se presenta el cuadro con la distribución por institución de las posiciones permanentes, según la aplicación del

régimen de Carrera Administrativa. Esta distribución destaca que casi el 50% de los servidores públicos, estarán cubiertos por el Sistema de Carrera Administrativa.²

De esta manera, el Sistema establece la diferencia entre los servidores públicos de carrera y los otros que no forman parte de las carreras públicas.³

Reclutamiento, selección, nombramiento e inducción de personal de nuevo ingreso

El programa de reclutamiento y selección está diseñado para suplir las necesidades de personal una vez que la entidad esté incorporada al Sistema. Se identifica en la Ley como el "Procedimiento Ordinario de Ingreso".

Hasta la fecha, la selección de personal estaba condicionada a la decisión discrecional de las autoridades nominadoras. La normativa señala que el ingreso al servicio público se basa en el mérito y la eficiencia.

Las convocatorias para este proceso mantienen un orden de prelación que recurre a los que están inscritos en registros de reingreso y elegibles y, de no haber candidatos anotados, la convocatoria es pública.

Este procedimiento se desarrolla mediante el cumplimiento de dos etapas, debidamente ponderadas, según las exigencias del puesto. Estas etapas son: la evaluación de anteceden-

tes o exámenes de libre oposición y la evaluación del ingreso.

En la evaluación de antecedentes o exámenes de libre oposición, los aspirantes presentarán pruebas y prácticas, según el puesto, las cuales serán calificadas. Se establece un 75%, como calificación mínima de aprobación.

En la evaluación de ingreso, los tres aspirantes con las mejores calificaciones, serán sometidos a entrevistas personales e individuales por los jefes de la unidad administrativa de la vacante para hacer las recomendaciones a las autoridades nominadoras que seleccionará discrecionalmente dentro de la tema presentada.

El nombramiento debe formalizarse a más tardar quince días hábiles después de concluido el proceso de selección y generará salarios al momento que la persona asuma el cargo.

Una vez que tome posesión, deberá ser sometido a un proceso obligatorio de inducción para integrarlo en el mejor tiempo posible, dentro del sector público y su ámbito institucional. El proceso de inducción incluye la información de derechos, deberes, prohibiciones, normas relativas al régimen de carrera y las generalidades y atribuciones de su cargo.

El servidor público de recién ingreso deberá pasar un período de prueba que según el puesto, no será ni menor de un mes ni mayor de un año. Al final de su término, será sometido a una evaluación de desempeño de ingreso para determinar la adquisición de su

2. Ver Anexo 2.

3. Ver Anexo 3.

calidad de servidor público de Carrera Administrativa.

Incorporación especial a la Carrera Administrativa

La incorporación de los diferentes niveles funcionales e instituciones de la administración pública al Sistema de la Carrera Administrativa ha sido diseñada en forma progresiva.

La Ley establece la incorporación especial al Sistema de Carrera Administrativa a los actuales funcionarios que ocupan puestos de trabajo hasta el nivel jerárquico IV; esto es, hasta el nivel de jefes de departamento.

Para adquirir la calidad de servidor público de Carrera Administrativa (*status* de carrera), el servidor público debe cumplir con los requisitos mínimos para el desempeño del puesto, relativos al nivel académico y, la experiencia y madurez adquirida en los puestos públicos.

El proceso de incorporación al Sistema de Carrera Administrativa, conlleva una fase previa de estructuración y aprobación de elementos complementarios. Entre ellos podemos mencionar: la adecuación de las estructuras organizativas, elaboración de los manuales de organización y de clases ocupacionales y, la actualización de los expedientes de personal.

Este proceso de ingreso excepcional al régimen de Carrera Administrativa se denomina el "Procedimiento

Especial de Ingreso". Su aplicación está dirigida a unos cincuenta y cinco mil servidores públicos del Organo Ejecutivo y a unos seis mil empleados municipales.

A la fecha y considerando que el proceso es riguroso y sensitivo, se han evaluado cerca de treinta mil expedientes de personal y acreditado cerca de mil servidores públicos, certificando su condición de estabilidad y los derechos otorgados por Ley.

Retribución y salarios

En lo que respecta a la administración de salarios, el gobierno impulsa la aprobación de una Ley General de Sueldos para llenar este vacío administrativo de la administración pública. La retribución tomará en cuenta la clasificación, la realidad fiscal y las condiciones del mercado de trabajo y será revisada cada dos años.

La Ley General de Sueldos es una necesidad urgente para establecer un marco regulador que tienda a eliminar las anomalías y distorsiones en la administración de salarios mediante la definición y aplicación de criterios que propicien un tratamiento justo y equitativo a fin de lograr la normalización de los mismos.

Al entrar en vigencia la Ley General de Sueldos, los servidores públicos que devenguen un salario inferior al sueldo inicial asignado al puesto, serán objeto de los ajustes para ubicarlos en el nivel correspondiente.

Actualmente el salario mensual del servidor público es de US\$420.80. Para los empleados municipales, es de US\$321.44. Estas cifras incluyen salarios de directivos y otros ejecutivos institucionales, cargos que no son de carrera pública.

Capacitación y perfeccionamiento profesional

La programación de la capacitación se hace sobre la base de necesidades reales de cada institución, compatibles con las prioridades sobre los recursos humanos.

La Dirección General de Carrera Administrativa preparará las normas técnicas y coordinará las guías de instrucción general de todo el sistema. Cada institución ejecutará las acciones dirigidas a su personal y las que sean de su competencia.

La capacitación está dirigida a todos los servidores públicos de todos los niveles jerárquicos, tanto en las áreas de competencia profesional como en las administrativas, dirigida a la actualización de conocimientos para la aplicación de nuevas técnicas, cambio de actitudes, desarrollo de destrezas o habilidades y el conocimiento de nuevos procedimientos de trabajo.

Evaluación del desempeño

Las evaluaciones tienen efectos correctivos y deben ser realizadas de

manera descendente, es decir, el jefe inmediato es el responsable de evaluar al personal subalterno.

El procedimiento establece que la evaluación debe ser discutida con el evaluado y remitida a la Oficina de Recursos Humanos debidamente firmada por ambos.

Se establecen tres tipos de evaluaciones: el ingreso, ordinarias y extraordinarias.

Las ordinarias serán realizadas una vez al año y controla el desempeño y rendimiento del servidor público. La extraordinaria, permite controlar el desempeño entre las evaluaciones anuales u ordinarias; no tiene efecto definitivo y su finalidad es la de orientación.

Un servidor público que obtenga dos evaluaciones ordinarias consecutivas con puntaje de no satisfactoria podrá ser destituido de su cargo.

Deberes y derechos, previsión social, incentivos, vacaciones

Se establecen a todos los servidores públicos reglas de actuación y desempeño fundamentales del desarrollo administrativo. El sistema distingue derechos exclusivos para los servidores públicos de carreras públicas, en especial de estabilidad en el puesto de trabajo, condicionada a la competencia, lealtad y moralidad en el desempeño del cargo.

Entre otros, queremos destacar lo novedoso de la cultura laboral pana-

meña, dentro del proceso de implantación en que nos encontramos.

- Igualdad de oportunidades de promoción y perfeccionamiento.
- Igual salario en idénticas condiciones, sin distinción de ninguna clase.
- Oportunidades de desarrollo económico y social para todos los servidores públicos.
- Protección social y de salud ocupacional para todos los servidores públicos.
- Supletoriedad respecto a otras carreras públicas para las cuales no se establezcan algunos de los beneficios y derechos incorporados en sus leyes especiales.
- Integración en asociaciones para la promoción y dignificación de los servidores públicos.
- El derecho a huelga y la participación en la solución de los conflictos colectivos.
- Participación en programas de reeducación por abuso potencial de alcohol o drogas ilícitas.
- Bonificaciones por antigüedad al retiro del servicio público y la cancelación de vacaciones proporcionales.

Régimen disciplinario

El servidor público está sujeto al régimen disciplinario establecido, sin

perjuicio de la responsabilidad penal o civil proveniente del hecho cometido. La violación de las normas de carácter disciplinario acarreará la aplicación de las sanciones de manera progresiva, siempre y cuando la gravedad de la falta lo faculte.

Las sanciones establecidas en la Ley son: amonestación verbal, escrita, suspensión y destitución. Las amonestaciones y la suspensión serán aplicadas por el jefe inmediato. La destitución sólo puede ser aplicada por la autoridad nominadora. Las sanciones que se apliquen quedarán como constancia, en el archivo personal del servidor público.

No podrán aplicarse más de tres suspensiones en el término de un año, ni sumar más de diez días durante el mismo período. Serán de manera progresiva y consistirán subsecuentemente de dos, tres y cinco días hábiles, sin derecho al salario correspondiente.

La destitución se aplicará cuando se haya hecho uso progresivo de las otras sanciones establecidas en el régimen disciplinario o de los recursos de capacitación, según sea el caso. Es causal de despido, la reincidencia en el incumplimiento de deberes, la violación de derechos o el incurrir en violaciones y conductas que admiten la destitución directa.

La aplicación de una sanción disciplinaria será el resultado de un proceso administrativo, en el cual se investigarán los hechos presentados y

se dará el derecho al descargo o defensa del servidor público.

Bienestar e incentivos

A través de las instituciones públicas, se establecerán las políticas y recursos para implantar de manera progresiva, programas de bienestar e incentivos dirigidos a la promoción humana de los servidores y sus familias y, al mejor ejercicio de sus funciones, procurando la atención prioritaria de sus necesidades básicas.

La Dirección General de Carrera Administrativa diseña las disposiciones generales de los programas de bienestar e incentivos que permite al personal cesante de la administración pública tener acceso a aspectos que correspondan, hasta el término de un año de su último servicio.

Sistema de información sobre recursos humanos

Se encuentra en proceso de instalación, un sistema de información computarizado sobre los recursos humanos que funcionará en red con todas las entidades públicas.

El registro sistematizado de la información sobre todos los aspectos de las acciones del servidor público conducirá a la racionalización del gasto público a través de la revisión y actualización de las estructuras

de personal y la toma oportuna de decisiones.

Acciones innovadoras

Para efectos de la cultura laboral actual, se introducen temas novedosos, tales como:

- *La prohibición del nepotismo.* Como falta administrativa que incurre la autoridad nominadora al beneficiar con nombramientos al cónyuge y parientes dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. También se considera como tal, la acción de cualquier servidor público de favorecer con su servicio, el mismo grado de consanguinidad y afinidad.
- *El acoso sexual.* Prohibición identificada como el hostigamiento con motivaciones o contenidos sexuales, de un funcionario a otro, del mismo u otro sexo, y que afecta el ambiente laboral.
- *Reducción de fuerza.* El Organismo Ejecutivo podrá declarar cesantes a servidores públicos, en una cantidad justificable por causas de reducción de fuerzas por cambios en la organización y por situación financiera del Estado, sin perjuicios de procedimientos establecidos y con indemnizaciones correspondientes.
- *El derecho a huelga y la participación en la solución de los conflictos*

colectivos. Otorgados a servidores públicos integrados en asociaciones, cumpliendo las condiciones de conciliación y servicios mínimos esenciales establecidos.

- *Participación en programas de reeducación.* Por abuso potencial de alcohol o drogas ilícitas, se permite al servidor público de carrera ser relevado de ejercer funciones temporalmente, siempre que se someta al tratamiento.
- *Bonificaciones por antigüedad al retiro del servicio público.* Al completar diez años trabajados desde la adquisición del certificado de carrera y en proporción a su antigüedad.
- *Cancelación de vacaciones proporcionales.* Al retiro del servidor público de su cargo, en razón de un día por cada once trabajados.
- *En caso de fallecimiento.* Se le concederá las prestaciones y el último mes de sueldo al beneficiario previamente designado por el servidor público o a sus herederos.

Limitaciones

Presentamos algunos conceptos y elementos que pueden considerarse de difícil ejecución u operación en la implantación del régimen de carrera:

- Creación de la estructura operativa del sistema, con relación a la redacción, aprobación y aplicación

de sus regulaciones para completar su marco jurídico normativo.

- Capacitación y fortalecimiento de funcionarios responsables de las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos para la interpretación y ejecución de las nuevas actividades.
- Apoyo presupuestario y financiero para dotar los recursos en la organización y operación del sistema.
- Falta de revisión o formulación de políticas de recursos humanos del sector público.
- Sensibilización y concientización de los servidores públicos de todos los niveles, para reducir la resistencia al cambio.

Modernización en el sector de las finanzas públicas

La modernización y reforma estatal plantean la necesidad de mejorar el control de la gestión económica del Estado y la de racionalizar el gasto público.

Lograr este objetivo en la práctica significa, fortalecer institucionalmente a las entidades involucradas en la gestión económica del Estado. Ellas son: Contraloría General de la República, Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Se establecen medidas de mejoramiento y simplificación de los procesos

ANEXO 1

GRUPOS DE SERVIDORES PUBLICOS CON LEYES ESPECIALES Y ACUERDOS SALARIALES

Como resultado de la situación señalada por la ausencia de regulaciones sobre materia de administración de salarios, a partir de 1978, los servidores públicos con poder de negociación se organizaron y presionaron en procura de mejoras salariales, en su propio beneficio, sin responder a una política integral de salarios para el sector público.

Actualmente en el sector público existen aproximadamente cien grupos amparados por leyes especiales y acuerdos salariales.

Ciencias de la Salud

- Enfermeras
- Practicantes y Auxiliares de Enfermería
- Laboratoristas Clínicos
- Auxiliares y Asistentes de Laboratorio Clínico
- Farmacéuticos
- Nutricionistas – Dietistas
- Técnicos en Radiología Médica
- Sicólogos Clínicos
- Médicos
- Odontólogos
- Asistentes de Odontología
- Educadores para la Salud
- Protesistas – Ortesistas
- Fisioterapeutas y/o Kinesiólogos
- Terapeutas Ocupacionales
- Auxiliares y Asistentes en Terapia Ocupacional
- Terapeutas de Voz y Lenguaje –Fonoaudiólogos – Audiólogos
- Auxiliar de Registros Médicos y Estadísticas de Salud

- Técnico de Registros Médicos y Estadísticas de Salud
- Inspector Técnico de Saneamiento Ambiental
- Inspectores Antivectoriales
- Asistentes de Farmacia
- Trabajadores Sociales
- Trabajadores de la Salud de la Caja de Seguro Social
- Funcionarios Administrativos de la Caja de Seguro Social

Ciencias Agropecuarias

- Profesionales de las Ciencias Agrícolas
- Médicos Veterinarios

Carrera Docente

- Educadores (maestros y profesores de colegios públicos y privados)
- Docentes y Administrativos de la Universidad de Panamá
- Docentes de la Universidad Tecnológica

Sector Comunicación y Energía

- Empleados del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (regulado por el Código de Trabajo)
- Controladores de Tránsito Aéreo (Dirección de Aeronáutica Civil)

Sector de Seguridad Pública

- Carrera Policial
- Fuerza Pública
 - Servicio de Protección Institucional
 - Servicio Aéreo Nacional
 - Servicio Marítimo Nacional
- Bomberos

ANEXO 2

CANTIDAD DE POSICIONES POR INSTITUCION, SEGUN PRESUPUESTO Y LA COBERTURA DE CARRERA ADMINISTRATIVA OTRAS CARRERAS PUBLICAS Y GRUPOS CON LEYES ESPECIALES

Instituciones	Total de posiciones	Carrera Administrativa	Otras carreras	Otras posiciones
GOBIERNO CENTRAL				
1. Ministerio de la Presidencia	1.230	507	699	24
2. Ministerio de Comercio e Industrias	762	623	4	135
3. Ministerio de Desarrollo Agropecuario	2.694	1.648	976	70
4. Ministerio de Educación	35.446	7.141	28.197	108
5. Ministerio de Gobierno y Justicia	18.317	3.634	14.615	68
6. Ministerio de Hacienda y Tesoro	2.910	2.756	39	115
7. Ministerio de Obras Públicas	4.032	3.984	9	39
8. Min. de Planific. y Política Económica	676	590	6	80
9. Min. de Relaciones Exteriores y Culto	839	690	49	100
10. Ministerio de Salud	11.683	4.797	6.838	48
11. Min. de Trabajo y Desarrollo Laboral	719	633	11	75
12. Min. Familia, Mujer, Juventud, Niñez	1.435	1.335	25	
13. Ministerio de Vivienda	1.436	1.284	42	
TOTAL	82.170	29.622	51.510	1.047
Instituciones descentralizadas				
Total	47.530	22.886	23.402	1.242
SOCIALES Y SIMILARES				
14. Autoridad de la Región Interoceánica	398	328	25	45
15. Caja de Seguro Social	16.107	8.415	7.598	94
16. Inst. Formación Aprov. Rec. Humanos	709	576	79	54
17. Inst. Investigaciones Agropecuarias	532	342	159	31
18. Instituto Nacional de Cultura	743	641	57	45
19. Instituto Nacional de Deportes	568	487	43	38
20. Inst. Nacional Formación Profesional	648	594	25	29
21. Instituto Habilitación Especial	1.130	545	560	25
22. Instituto Autónomo Cooperativo	209	149	26	34
23. Instituto Panameño de Turismo	358	301	12	45
24. Autoridad del Medio Ambiente	954	413	512	29
25. Comisión Libre Comp. Asunt. Consumidor	169	145	11	13
26. Ente Regulador Servicios Públicos	61	46	0	15
27. Autoridad Marítima Nacional	80	46	19	15
28. Universidad de Panamá	4.456	0	4.402	54
29. Universidad Tecnológica de Panamá	1.312	0	1.276	36
Total	28.434	13.028	14.804	602

ANEXO 3

ARTICULO 302 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA

No forman parte de las carreras públicas:

1. Los servidores públicos cuyo nombramiento regula esta Constitución.
2. Los Directores y Subdirectores Generales de entidades autónomas y semi-autónomas, los servidores públicos nombrados por tiempo determinado o por períodos fijos establecidos por la Ley o los que sirvan *ad honorem*.
3. El personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no formen parte de ninguna carrera.
4. Los servidores públicos con mando y jurisdicción que no estén dentro de una carrera.
5. Los profesionales, técnicos o trabajadores manuales que se requieran para servicios temporales, interinos o transitorios en los ministerios o en las instituciones autónomas y semiautónomas.
6. Los servidores públicos cuyos cargos estén regulados por el Código de Trabajo.
7. Los Jefes de Misiones Diplomáticas que la Ley determine.

El ICAP en Centroamérica

Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001"

ICAP-DSE*

EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ICAP Y LA FUNDACION ALEMANA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL, DSE, HAN AUNADO ESFUERZOS PARA REALIZAR UN PROGRAMA DE CAPACITACION REGIONAL PLURIANUAL DENOMINADO "LA ADMINISTRACION FINANCIERA INTEGRADA EN CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA 1998-2001", EL CUAL SE PRESENTA A CONTINUACION.

Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, a través del Centro de Desarrollo Económico y Social, ZWS, con sede en Berlín, República Federal de Alemania, han decidido emprender un Programa Plurianual de

Actividades de Cooperación denominado "La Administración Financiera en Centroamérica y República Dominicana", para el período comprendido entre julio de 1998 y el año 2001, en beneficio de los países del Istmo Centroamericano y República Dominicana.

Este Programa tiene como objetivo fundamental, contribuir a mejorar los esfuerzos iniciados en Centroamérica en torno a los procesos de Modernización de la Administración Financiera Integrada, a través del intercambio de experiencias regionales que en este campo se están implementando tanto en Centroamérica y

* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

Panamá como en República Dominicana. Algunos de estos esfuerzos están dirigidos hacia temáticas relacionadas con presupuesto y finanzas públicas, personal, adquisiciones y licitaciones, didáctica de los recursos humanos, así como conocer sobre las distintas experiencias que han sido objeto de tratamiento en la región en este campo y las particularidades de algunas de estas experiencias en Alemania.

Antecedentes

Desde 1973 la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, ha venido cooperando con Latinoamérica, a través de la realización de una serie de actividades, que incluyen conferencias regionales, seminarios de perfeccionamiento y capacitación sobre aspectos relacionados con contraloría gubernamental, política fiscal y presupuesto público en los que han participado más de 2.500 funcionarios de diferentes países de la región latinoamericana.

Durante las décadas de los setenta y ochenta la DSE cooperó con el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ILACIF, y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, en el tema sobre el control gubernamental. De la relación con organismos centroamericanos, surgió la idea de que la Fundación seleccionara

como tema de cooperación, el presupuesto público para Centroamérica. Esta iniciativa fue retomada por la DSE y el ICAP en el año de 1990 en Costa Rica, realizando el primer seminario sobre presupuesto público para funcionarios gubernamentales de la región.

A partir de esta fecha se realizaron una serie de seminarios conjuntos entre la DSE y el ICAP en este campo, tanto en la región como en Alemania, con el propósito de analizar comparativamente tanto a nivel regional como en Europa, las experiencias sobre la temática de control del presupuesto gubernamental.

A raíz de estas actividades y los seminarios realizados en los años 1990 y 1993 sobre Aspectos Seleccionados del Presupuesto Público, eventos realizados en Costa Rica y Alemania, y finalmente el Seminario Regional sobre Presupuesto Público y Política Fiscal, realizado en San Salvador, El Salvador, en 1994, surgió la idea de incursionar en los temas de finanzas públicas, política fiscal y sobre todo, presupuesto público para apoyar a Centroamérica en el proceso de Modernización de la Administración Financiera Integrada, idea que es en principio avalada por algunos controladores de los países del Istmo y extrarregionales.

Posteriormente, los días 16 y 17 de marzo de 1995, el ICAP realiza la Primera Reunión Centroamericana de Directores Generales de Presupuesto Público, con el propósito de renovar las relaciones con las autoridades

superiores de estas dependencias y apoyarlos en sus esfuerzos por modernizar sus administraciones financieras, así como compartir los avances que en esa materia tiene cada uno de los países centroamericanos, auscultando las posibilidades de colaboración entre ellos para lograr un adecuado saneamiento de las finanzas públicas.

Retomando el conjunto de ideas de los funcionarios directivos de las entidades contraloras y las actividades realizadas, el Centro de Desarrollo Económico y Social, ZWS, de la DSE, decide impulsar esta iniciativa e implementar con el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo de la República Federal de Alemania un Programa de Actividades para el período 1998-2001, que pueda convertirse en instrumento para compartir experiencias centroamericanas y dar a conocer la experiencia alemana sobre estos temas en apoyo de los seis países del Istmo y que incluya además a República Dominicana.

El diseño de este Programa de Actividades requirió por parte de la DSE, la presentación de una propuesta cuyo fundamento fuese un diagnóstico que justificara su puesta en marcha sobre la base del conocimiento de la realidad actual que en materia de finanzas públicas y sobre todo, en el proceso de modernización de la administración financiera integrada, se estaban llevando a cabo en cada uno de los países beneficiarios. Este diagnóstico fue requerido por el Ministerio Federado de Cooperación Económica y

Desarrollo de la República Federal de Alemania.

En el año 1996, la DSE decide realizar una alianza estratégica con el ICAP, para la realización del diagnóstico justificativo que permitiera la puesta en ejecución del Programa de Actividades en beneficio de los países del Istmo y la República Dominicana. Por lo tanto, se integra una Misión Tripartita: DSE/Experto de la Administración de Hacienda de Alemania/ICAP, para visitar los siete países y dar a conocer los resultados del diagnóstico aludido. Es así, que entre los meses de mayo a julio la Misión integrada por un funcionario de la DSE, un funcionario experto en asuntos presupuestarios del gobierno alemán y un funcionario experto del ICAP, visitaron los países centroamericanos y la República Dominicana y realizaron una investigación exploratoria sobre el estado de las finanzas, política fiscal y presupuesto público de Centroamérica y República Dominicana como una respuesta al diagnóstico requerido.

Con base en esta investigación y del seminario sobre "Política Fiscal y Presupuesto Público", realizado por la DSE del 7 al 15 de diciembre de 1996, en Alemania, se establecen las necesidades específicas que en esta temática presentan los países del Istmo y República Dominicana, y se definió el presente programa con la participación del ICAP, viceministros, contralores, directores de presupuesto, técnicos y profesionales, invitados de organismos internacionales de los países be-

neficiarios, así como de autoridades y funcionarios técnicos expertos en finanzas públicas del gobierno alemán.

Es así como a través de esta serie de actividades la DSE elaboró y presentó la propuesta para el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económico de la República Federal de Alemania, y obtuvo el financiamiento de los fondos requeridos para la ejecución del Programa Plurianual de Actividades, denominado: *Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001"*, el cual es hoy una realidad.

Descripción del programa

Objetivos

- Intercambiar ideas y experiencias sobre la realidad político-administrativa de Centroamérica y de otros países, que están llevando a cabo procesos de modernización del Estado y proyectos de Modernización de la Administración Financiera que son parte del sistema global.
- Contribuir a un mayor conocimiento y entendimiento entre los poderes del Estado sobre la Modernización de la Administración Financiera.

- Coadyuvar con los proyectos existentes en este campo, iniciados por organismos internacionales y nacionales en la región, tomando como ejemplo las experiencias de otros países latinoamericanos y de Alemania en estos temas.

Características del programa

El Programa Plurianual de Actividades, denominado: Programa Regional de Capacitación *La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001*, es un programa que está dirigido principalmente a funcionarios públicos que se desempeñan en el campo de las finanzas públicas y la contraloría. Tiene como propósito fundamental:

- a. Fomentar el intercambio de experiencias regionales sobre los procesos de Modernización de la Administración Financiera Integrada.
- b. El logro de una mayor coordinación entre funcionarios gubernamentales de las distintas instituciones vinculados con los procesos de presupuestación.
- c. Contribuir a un mayor conocimiento sobre experiencias de otras latitudes en el campo de la administración financiera.

El programa tiene un carácter regional y las actividades se ejecutarán en cada uno de los países del Istmo, la

República Dominicana y Alemania. Se pretende establecer un mayor grado de armonización entre los distintos poderes del Estado que poseen una vinculación con los nuevos procesos presupuestarios actualmente en vigencia. Permitirá conocer las experiencias de Alemania sobre estos temas a través de la realización de seminarios en Berlín.

Las actividades del Programa son muy diversas. Contempla además la edición, publicación y distribución de artículos, documentos de trabajo y revistas dedicadas a este tema, a través de títulos incorporados a la publicación

semestral de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP.

Actividades conjuntas ICAP/DSE

El Programa incluye la realización de actividades de carácter regional entre las cuales se encuentran: seminarios, conferencias, publicaciones, entre otras. A continuación se describen los tipos de actividades por país, las fechas de realización y los temas incluidos en cada una de ellas.

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Tipo de actividad	País	Fecha	Tema
Seminarios realizados			
1. Seminario Regional	Guatemala	22-29/Set./98	Experiencias con el nuevo proceso presupuestario. Caso: Sector Comunicaciones/Transporte.
2. Seminario Regional	Nicaragua	10-17/Nov./98	Experiencias con el nuevo proceso presupuestario: Caso: Sector Educación.
3. Seminario Regional	El Salvador	19-26/Nov./98	Didáctica y métodos de capacitación para funcionarios públicos en el sector de la administración, finanzas y contraloría (sólo para profesores y administradores de capacitación).

Continúa...

...viene

Tipo de actividad	País	Fecha	Tema
4. Seminario	Alemania	26/Oct. al 3/Nov./98	Los Recursos Humanos en el Sector de las Finanzas Públicas.
5. Seminario	Alemania	7/Dic. al 16/Dic./98	Adquisiciones, licitaciones, contrataciones y concesiones públicas.
6. Seminario Regional	Panamá	1-8/Jun./99	Pronóstico Tributario.
7. Seminario Regional	Alemania	28/Agosto al 8/Set./99	La colaboración de los poderes del Estado en la elaboración, formulación y fiscalización del Presupuesto Nacional.
Próximos seminarios			
8. Seminario Regional	República Dominicana	25/Ene. al 1º/Feb. 2000	Planificación financiera de mediano plazo
9. Seminario Regional	Honduras	23-30/Mayo 2000	Las funciones de las entidades fiscalizadoras superiores en el nuevo proceso presupuestario.
10. Evaluación	Costa Rica	27-30/Nov. 2000	Evaluación de las actividades de 1998 al 2000.
11. Seminario	Alemania	Set./2000*	Finanzas nacionales-finanzas municipales.
12. Seminario Regional	Panamá	Mayo 2001*	Preparación, ejecución y control del presupuesto público.
13. Seminario Regional	Guatemala	Feb./2001*	Planificación de inversiones (análisis costo/beneficio).
14. Seminario	Alemania	Set./2001*	El nuevo proceso presupuestario: contabilidad y tesorería.
15. Evaluación	Alemania	Jul./2001*	Evaluación de la Fase Final del Programa.

* Fechas preliminares

Coordinación DSE/ICAP/ Unidades de Enlace

El *Programa Regional de Capacitación La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana, 1998-2001*, prevé en cada país la existencia de un Funcionario de Enlace, quien es la persona encargada de coordinar todas las acciones que en el ámbito nacional se realicen durante el período previsto para la ejecución del Programa de Actividades. En la siguiente página se dan a conocer los nombres de estos funcionarios en cada uno de los países.

Duración del Programa

El Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana", tiene una vigencia de cuatro años. El inicio de actividades, incluida la planificación, fue el 1º de julio de 1998 y concluirá con una evaluación final en el año 2001. Habrá dos momentos con actividades específicas para evaluar todas las tareas del programa.

Beneficiarios

Los beneficiarios de estas actividades son funcionarios públicos de los países de: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana,

pertenecientes a las siguientes instituciones: ministerios de finanzas, contralorías, congresos o asambleas legislativas y algunos ministerios dependiendo del sector de interés priorizado.

Requisitos para los participantes en los seminarios del Programa

El número de funcionarios públicos seleccionados para participar en cada seminario del programa es entre tres y cuatro; y son convocados a través de una invitación que les extenderá la Embajada de Alemania en cada uno de los siete países beneficiarios de este programa. Está dirigido a los miembros del personal público que estén a cargo de tareas relevantes en estas áreas, procedentes de las instituciones mencionadas a continuación.

- a. Los funcionarios proceden generalmente de las siguientes instituciones de los siete países beneficiarios.
 - Un Ejecutivo Superior del Ministerio de Hacienda/Finanzas.
 - Un Ejecutivo Superior (Responsable del presupuesto del Ministerio/Secretaría del Sector objeto de la temática del seminario. Sólo en algunos seminarios).
 - Un Diputado (Presidente de la Comisión de Finanzas/Presupuesto del Congreso/Asamblea

FUNCIONARIO DE ENLACE

País	Funcionario de Enlace	Cargo	Institución	Teléfono/Fax	E-mail
Costa Rica	Lic. José Luis Araya Alpizar	Director General	Ministerio de Hacienda de Presupuesto	Tel: (506) 222-7265 Fax: (506) 233-4575	Tel: (506) 222-7265 Fax: (506) 233-4575
Guatemala	Lic. Angel Gelir Rodríguez Tello	Director Técnico del Presupuesto	Ministerio de Finanzas Públicas	Tel: (502) 253-2493 Fax: (502) 253-2493	mfptdp@quik.guate.com
El Salvador	Licda. Angela Amanda	Coordinadora Nacional de Ramírez	Ministerio de Hacienda Nacional Proyecto SAFI	Tel: (503) 226-3435 Fax: (503) 271-6961	aramirez@mh.gob.sv
Honduras	Lic. Hugo Castillo	Subsecretario de Aidana	Ministerio de Hacienda Finanzas y Presupuesto	Tel: (504) 222-7265 Fax: (504) 222-1554	
Nicaragua	Lic. Francisco Mena	Director General	Ministerio de Finanzas de Presupuesto	Tel: (505) 222-7231/5 Ext. 312 Fax: (505) 222-2934	presudir@sinfo.net
Panamá	Lic. Carlos E. González M.	Director de Presupuesto de la	Ministerio de Economía y Finanzas Nación	Tel: (507) 269-3757 Fax: (507) 269-5935	presudir@sinfo.net
República Dominicana	Dra. Rosajida Vélez	Subsecretaría Técnica de la Presidencia	Secretaría Técnica de la Presidencia	Tel: (809) 695-8234 Fax: (809) 686-4796	Rovelezca@hotmail.com

- o la persona que designe la Comisión).
- o Un Ejecutivo Superior (experto en Control Gubernamental) de la Contraloría de la República vinculado con el tema del seminario.
- b. El país anfitrión podrá añadir un número determinado de funcionarios para participar en el seminario correspondiente. Este número adicional no podrá superar la cantidad de seis participantes. En cada caso se definirá en coordinación con la DSE, el ICAP y con el Funcionario de Enlace en el país respectivo.
- c. Para la realización de cada seminario se elabora un plan diario de trabajo, el cual se da a conocer con anticipación a los participantes previo al inicio de los seminarios. Dentro de este plan se incluyen todas las actividades que se desarrollarán en el marco del seminario, tales como: llegada de los participantes al país, desarrollo de las acciones vinculadas a la temática objeto del seminario, así como las visitas programadas, clausura y otras que se desarrollen.

Evaluación del Programa

Con el propósito de medir el impacto del Programa en cada una de las actividades, se realiza un proceso constante de evaluación que permite

conocer su grado de efectividad y eficiencia durante el período previsto. Por lo tanto, se realizan dos tipos de evaluación: a) por actividad (seminarios, conferencias, etc.) y, b) durante el desarrollo del programa en dos momentos: a la mitad y al final del programa.

La coordinación del Programa entrega a los participantes al final de cada seminario, un instructivo conteniendo una batería de preguntas a fin de evaluar la actividad académica realizada, a través de recoger las opiniones u observaciones de los funcionarios públicos sobre las expectativas y logros de los objetivos de los seminarios. Este instructivo pretende convertirse en un instrumento que facilite el mejoramiento de las futuras acciones dentro del programa plurianual 1998-2001 referente a la organización, conferencistas, participantes, material entregado y el apoyo logístico-administrativo puesto en práctica durante el desarrollo de la actividad.

Reconocimiento

Luego de haber cumplido con el 90% de la asistencia a la capacitación y participado activamente en las distintas acciones programadas en los seminarios, a los funcionarios participantes se les confiere un Certificado de Participación acreditado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo, DSE Δ

II Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá

ICAP*

EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ICAP, LLEVO A CABO LA II REUNION DE DIRECTORES GENERALES DE PRESUPUESTO DE CENTROAMERICA Y PANAMA, EN LA CIUDAD DE PANAMA, EL 12 DE JULIO DE 1999, CUYO PROGRAMA DE ACTIVIDADES SE PRESENTA A CONTINUACION.

Antecedentes

Los gobiernos de Centroamérica y Panamá emprendieron a inicios de los noventa, esfuerzos orientados al mejoramiento de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, en el marco de una estrategia amplia de modernización del Estado. Así, durante varios años se ha dado continuidad a la implementación de proyectos de reforma de la administración financiera, que pretenden consolidar el Sistema de la Administración Financiera Integrada.

Actualmente, los avances en este sentido pueden vislumbrarse en medidas y aspectos concretos con diferentes grados de avances, logrando un

ordenamiento de la situación de las finanzas públicas.

Es en este sentido, que el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, realiza su "II Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá", dándole seguimiento a las innovaciones de la reforma y modernización de la administración pública en este campo.

Justificación

La problemática existente en Centroamérica y Panamá en materia de déficit fiscal, la escasez de recursos con que se cuenta para hacer frente a las necesidades de la población, debi-

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

do en parte a la inadecuada estructura tributaria y al impacto de la globalización económica ha requerido de modernizar institucionalmente al Estado en este ámbito.

Es así, que todos los países del Istmo han emprendido esfuerzos orientados a impulsar la reforma del Sistema de la Administración Financiera Integrada, acompañada de acciones tales como: los sistemas de información para una adecuada toma de decisiones, manejo eficaz de las finanzas públicas, actualización de leyes y reglamentos, capacitación y formación de funcionarios públicos, aumento de la calidad de las inversiones del sector público y solución de problemas de desarticulación entre los subsistemas.

Es en este contexto, que la iniciativa del ICAP de realizar esta II Reunión pretende propiciar nuevas modalidades de apoyo a la gestión gubernamental de la región, fomentando foros de discusión que permitan enriquecer el quehacer de la administración pública de Centroamérica y Panamá.

Objetivo

Constituir un foro que permita divulgar los avances de las experiencias regionales en el campo de la modernización y ordenamiento de las finanzas públicas, promoviendo lazos de cooperación entre los Directores Genera-

les de Presupuesto de Centroamérica y Panamá.

Tema central

“El impacto del ordenamiento de las finanzas públicas en el desarrollo económico social”.

Organización

La II Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá, convocada por el ICAP y organizada conjuntamente con la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá, se llevó a cabo en la ciudad de Panamá, el día 12 de julio de 1999.

Los invitados y participantes a esta Reunión fueron los Directores Generales de Presupuesto de los seis países del Istmo, autoridades del Gobierno de Panamá, funcionarios del ICAP y representantes de la Asociación Panameña de Presupuesto.

Programa de actividades

09:00 - 09:20 Inauguración
• Dr. Hugo Zelaya Cáliz
Director del ICAP

	<ul style="list-style-type: none"> •Dr. Héctor Alexander Viceministro de Economía, Ministerio de Economía y Finanzas 		<p>cias centroamericanas de ordenamiento de las finanzas públicas". Participación por país de los Directores Generales de Presupuesto: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.</p>
09:20 - 10:20	<p>Conferencia: "El impacto del ordenamiento de las finanzas públicas en el desarrollo económico social"</p> <p>Dr. Rómulo Caballeros, Director CEPAL, Sub-sede México</p>	16:30 - 16:50	Café
10:20 - 10:40	Café	16:50 - 17:30	Declaración de Panamá
10:40 - 12:00	Intervención y diálogo de los participantes y conferencista	17:30 - 18:00	Conferencia de Prensa
12:00 - 14:30	Almuerzo	18:00 - 18:30	Cierre de la II Reunión • Dr. Hugo Zelaya Cáliz • Lic. Carlos González
14:30 - 16:30	Avances en la modernización de la administración financiera integrada: Experiencias	19:00	Cena ofrecida por el ICAP a los Directores Generales de Presupuesto

Declaración de Panamá

ICAP

Directores Generales de Presupuesto
de Centroamérica y Panamá*

LOS DIRECTORES GENERALES DE PRESUPUESTO DE CENTROAMERICA Y PANAMÁ EN CONJUNTO CON EL ICAP, CONCLUYERON LA "II REUNION DE DIRECTORES GENERALES DE PRESUPUESTO DE CENTROAMERICA Y PANAMA". CON ALGUNAS EXHORTACIONES CONTENIDAS EN EL DOCUMENTO DENOMINADO "DECLARACION DE PANAMA".

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y los Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá, que participamos en la "II Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá", dedicada al tema "El Impacto del Ordenamiento de

las Finanzas Públicas en el Desarrollo Económico Social", celebrada en la ciudad de Panamá, el 12 de julio de 1999, en el año de la reversión del Canal de Panamá,

DECLARAMOS

* Dr. Hugo Zelaya Cállix, Director ICAP; Lic. Angel Gellir Rodríguez Tello, Director Técnico de Presupuesto y Contabilidad, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala; Lic. Adrián Gómez Méndez, Director General de Presupuesto, Secretaría de Finanzas de Honduras; Lic. Francisco Mena Aragón, Director General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua; Lic. José Luis Araya Alpízar, Director General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda de Costa Rica; Lic. Carlos E. González M., Director de Presupuesto de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.

PRIMERO: Que el proceso de reforma y modernización del Estado que actualmente impulsan los países del Istmo Centroamericano, es una Política de Estado, que debe realizarse mediante un esfuerzo conjunto entre las instituciones del Estado y la sociedad.

SEGUNDO: Que ante los evidentes resultados y avances que se han

alcanzado en el proceso de reforma de las finanzas públicas, especialmente en lo que se refiere al:

- ordenamiento y racionalización del gasto público;
- mejorar la orientación del gasto social;
- enfatizar el rol del Estado moderno;
- impulsar la descentralización como una estrategia para fortalecer la democracia, la participación ciudadana y como mecanismo de la distribución de la riqueza;

se hace necesario definir las estrategias para lograr alcanzar su plena consolidación y fortalecimiento.

TERCERO: Que para realizar un mejor análisis de la problemática de nuestras sociedades centroamericanas en general y del sector público en particular y para llegar al planteamiento de posibles respuestas, es conveniente potenciar este tipo de foros que permitan la reflexión sincera sobre las finanzas públicas y el intercambio de experiencias a nivel regional en este campo, por medio de una estrategia que aproveche la capacidad instalada y los recursos técnicos con que cuentan los países del Istmo.

POR LO ANTERIOR

Los participantes a la II Reunión exponemos lo siguiente:

PRIMERO: Exhortar a los gobiernos de Centroamérica y Panamá a continuar apoyando en forma decisiva el proceso de modernización del aparato institucional del Estado, a través de las medidas y proyectos de reforma de la administración financiera, como medio efectivo para el ordenamiento de las finanzas públicas.

SEGUNDO: Instar a las autoridades superiores a seguir proporcionando a las instancias encargadas del control gubernamental, los mecanismos y soportes necesarios para promover:

- Transparencia de la gestión presupuestaria de la administración pública, como un elemento importante para el combate de la corrupción.
- Asignar en forma prioritaria los recursos destinados a la inversión pública para favorecer a los grupos más vulnerables y promover la equidad de género.
- Un proceso de desarrollo económico y social sostenible para alcanzar el bienestar de los sectores mayoritarios de nuestros pueblos.

TERCERO: Expresar nuestra solidaridad con el proyecto de la condonación de la deuda de los países afectados por el huracán Mitch, que permita concretar la ayuda efectiva para coadyuvar a resolver la reconstrucción de los territorios hermanos centroamericanos.

CUARTO: Reafirmar el pronunciamiento emitido por los países de la región, mediante el cual se expresa la complacencia por la reversión del Canal a Panamá en el año en curso, lo cual constituye un acontecimiento de justicia histórica, augurando éxitos en el traspaso ordenado de uno de los recursos más importantes para el pueblo panameño y la confianza de la continuidad del manejo eficiente a partir del nuevo milenio.

QUINTO: Manifestar nuestro reconocimiento y felicitación al ICAP, por la forma en que se ha organizado el evento, expresándole el apoyo para que continúe facilitando el intercambio

de experiencias que puedan conducir a crear las bases para conformar un programa de cooperación técnica horizontal sobre los temas más relevantes de la administración pública, para que podamos seguir ahondando en el conocimiento de nuestra propia realidad, fortaleciendo los procesos de modernización hacia reformas que coadyuven a mayores niveles de desarrollo, por medio de la capacitación y formación de funcionarios públicos.

Dado en la ciudad de Panamá, República de Panamá, el 12 de julio de 1999, firman todos los Directores Generales de Presupuesto y el Director del ICAP

Δ

referencias

ICAP*

A PARTIR DE LOS NOVENTAS SE PRESENTA UNA SELECCION DE LITERATURA SOBRE POLITICA FISCAL, PRESUPUESTARIA, TRIBUTARIA Y ADMINISTRACION FINANCIERA INTEGRADA, LA CUAL SE ENCUENTRA EN EL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL ICAP.

Libros

- Argentina. Leyes, etc. Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional Nº 24.156: disposiciones generales, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control interno y disposiciones varias. Buenos Aires, 1994. 43 p.
- Argentina. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Programa de reforma de la administración financiera gubernamental. Buenos Aires, 1993. 103 p.
- _____. Sistema de cuenta única del tesoro : manual de procedimientos. s.l. : Secretaría de Hacienda; Tesorería General de la Nación, 1995. 21 p.
- _____. Sistema integrado de información financiera. s.l. : s.e., s.f. 45 p.
- _____. Sistema integrado de información financiera : régimen de fondo rotatorio y cajas chicas 1995. Buenos Aires, 1995. 72 p.
- _____. Sistema integrado de información financiera : manual de ejecución presupuestaria de gastos para la administración nacional. Buenos Aires, 1995. 172 p.
- _____. Sistema integrado de información financiera : manual de registro de recursos y conciliación bancaria automática. Buenos Aires, 1995. 155 p.
- Argentina. Sindicatura General de la Nación. Organización estructural del Sistema de Administración Financiera "SAFI". s.l. : s.e., 1995. s.p.

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

- Báez Cortés, Julio Francisco y Báez Cortés, Theódulo. Tentaciones del poder: legalidad y tributación. Managua, s. e., 1994. 198 p.
- Bahl, Roy W. y otros. Administración tributaria en los países del CIAT. Madrid : CIAT; Instituto de Estudios Fiscales, 1992. 495 p.
- Banco Central de Nicaragua. Indicadores de actividad económica a octubre 1994. Managua, 1994. s.p.
- Barahona Montero, Manuel; Trejos Cascante, Fabián y Rojas Flores, William. Indicadores de gasto público en aspectos sociales : aspectos metodológicos. San José, C. R: MIDEPLAN; FNUAP, 1991. 26 p.
- Blanquer, David. Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Madrid : INAP, 1997. 242 p.
- CEPAL. Pacto fiscal : fortalezas, debilidades, desafíos. Santiago de Chile, 1998. 293 p.
- CIAT. Evaluación del sistema tributario y de la administración tributaria. Madrid : Ministerio de Economía y Hacienda; Instituto de Estudios Fiscales, 1997. 365 p.
- _____. Papel de la política tributaria y de la administración tributaria en el desarrollo económico. Madrid : Ministerio de Economía y Hacienda; Instituto de Estudios Fiscales, 1992. 331p.
- _____. Tributación frente a las tendencias en la economía mundial. Madrid : CIAT; Instituto de Estudios Fiscales, 1993. 388 p.
- Cominetti, Rosella. Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Santiago de Chile : CEPAL, 1994. 70 p.
- Costa Rica. Leyes, etc. Ley de la Administración Financiera de la República : contiene anexo de reformas. San José : Editec Editores, 1997. 55 p.
- Costa Rica. MIDEPLAN. Principales indicadores económicos de Costa Rica. San José, 1997. 139 p.
- Costa Rica. Ministerio de Hacienda. Proyecto de reforma de la administración financiera. San José, 1995. 10 p.
- Costa Rica. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuestos. Propuesta para el mejoramiento del sistema de la administración financiera básica del Estado. San José : Ministerio de Hacienda, 1994. 32 p.
- Cruz Azofeifa, Juan Ernesto y Matorros Carvajal, Guillermo. Costa Rica : tributación y gasto público: un análisis de flexibilidad fiscal. San José, C. R : Imprenta Nacional, 1990. 192 p.
- Díaz-Bonilla, Eugenio. Ajuste con crecimiento y finanzas públicas en América Latina. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1991. 36 p.
- El Salvador. Leyes, etc. Ley de la Corte de Cuentas de la República, sus reglamentos y Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (SAFI) y su reglamento. San Salvador : Corte de Cuentas de la República, 1997. 198 p.

- _____. Ley orgánica de administración financiera del Estado: Decreto Legislativo Nº 516. San Salvador: Ministerio de Hacienda, 1995. 45 p.
- El Salvador. Ministerio de Hacienda. Instrumentos técnicos para elaborar el presupuesto por áreas de gestión. San Salvador, 1994. p.v.
- _____. Instrumentos técnicos para elaborar el presupuesto por áreas de gestión de las empresas públicas. San Salvador, s.f. p.v.
- _____. Manual de clasificación para las transacciones financieras del sector público no financiero. San Salvador, 1995. 128 p.
- _____. Manual de programación de la ejecución presupuestaria. San Salvador, s.f.
- El Salvador. Ministerio de Hacienda. Dirección General del Presupuesto. Enfoque presupuestario : por áreas de gestión del sector público. San Salvador, 1993. 60 p.
- _____. Instrumentos técnicos para la formulación presupuestaria: presupuesto por áreas de gestión. San Salvador, 1995. 34 p.
- Frenkel, Paulina. Estado de avance del Sistema Integrado de Información Financiera, SIDIF. Buenos Aires : Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1995. 34 p.
- Ginestar, Angel. Lecturas sobre administración financiera del sector público: volumen I notas introductorias. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires; OEA/CITAF; ASIP; ASAP, 1996. 2 v.
- Guatemala. Leyes, etc. Ley del Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala, s.f. 78 p.
- Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas y Guatemala. Ministerio de Educación. Programa de educación fiscal. Guatemala: CENAIMSE, 1995. 80 p.
- Honduras. Leyes, etc. Ley de reestructuración de los mecanismos de ingresos y la reducción del gasto del sector público, el fomento de la producción y la compensación social. Tegucigalpa, 1994. 17 p.
- _____. Ley de la Dirección Ejecutiva de Ingresos. Tegucigalpa, 1994. 06 p.
- ICAP y DSE. Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana". Informes nacionales del Seminario Experiencias con el nuevo proceso presupuestario: caso comunicaciones/transporte, realizado en Guatemala, del 22 al 29 de setiembre de 1998. Guatemala, 1999.
- _____. Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana". Informes nacionales del Seminario Experiencias con el nuevo proceso presupuestario: caso sector educación, realizado en Managua, Nicaragua, del 10 al 17 de noviembre de 1998. Managua, 1999.

- Irarrázaval, Ignacio. Impacto redistributivo del gasto social : una revisión metodológica de estudios latinoamericanos. Santiago de Chile : CEPAL, 1994. 40 p.
- Larrañaga, Osvaldo. Déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987 Santiago de Chile : CEPAL, 1990. 74 p.
- Mora Esquivel, Ronald y Gutiérrez Saxe, Miguel. Estructura tributaria en Costa Rica : 1960-1991. San José : OPES, 1993. 37 p.
- Panamá. Contraloría General de la República. Normas jurídicas aplicables a la fiscalización y control de presupuesto público. Panamá : Contraloría General de la República, 1990. 25 p.
- Pérez Díaz, Jorge Humberto. Tesorería y deuda pública : instrumentos de gestión financiera. Panamá : Contraloría General de la República, 1990. 11 p.
- Ramírez Rodríguez, Edwin y Barahona Montero, Manuel. Gasto público en los sectores sociales período 1975-1991. San José : MIDEPLAN; FNUAP, s.f. 19 p.
- Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá : 1995 : ICAP. San José. Documentos. San José, 1995. p.v
- Roldán Salinas, Reynaldo Edgar. La reforma presupuestaria en El Salvador. San José, 1995. p.v.
- Sarmiento, Eduardo. Política fiscal en Colombia. Santiago de Chile : CEPAL, 1991. 75 p.
- Seminario Los Recursos Humanos en el Sector de las Finanzas Públicas: 1998 : Berlín. Informes nacionales. Berlín : DSE; ICAP, 1998. p.v.
- Seminario Modernización del Estado de Tesorería : 1996 : Tegucigalpa. Documentos. Tegucigalpa : Ministerio de Hacienda; ICAP, 1996. p.v.
- Sosa de la Cruz, Mauricio. Modernización del sistema de administración financiera y su incidencia en la estructura organizativa de la Dirección General de Tesorería de El Salvador. San José : ICAP, 1995. 134 p.

Artículos de revistas

- Echeverría Herrera, Alfredo y Morder Echeverri, Ricardo. "Alcance y limitaciones de las Facultades de la Inspección de los Tributos". *Trimestre Fiscal*. 19(63):347-370, 1998.
- Eichhorn, Peter. "Control del resultado en el gasto de los fondos públicos". *Documentación Administrativa*. (218-219):429-434, 1998.
- Hernández Fernández, Ridelis Ch. "Cultura tributaria frente a la cultura empresarial : propuesta para alcanzar una conciliación fiscal". *Revista de Ciencias Sociales -Venezuela-*. 4(1):41-58, 1998.
- Hidalgo Cuadra, Ronald. "Debido proceso en el ejercicio de las funcio-

- nes de fiscalización superior de la hacienda pública". *Revista Fiscalización y Gestión Pública*. 1(1):29-36, 1994.
- Marcel, Mario. "Camino de la gobernabilidad fiscal en América Latina: reflexiones a partir de la experiencia chilena". *Revista Internacional de Presupuesto Público*. (37):55-111, 1998.
- Martín, Juan. "Equidad en el presupuesto público". *Revista de la CEPAL*. (63):17-27, 1997.
- Mejía Canelo, Fremi. "Presupuesto en Centroamérica". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. (28-29):187-221, 1995.
- Méndez, Héctor Alirio y Patiño, Gonzalo Alberto. "Apreciaciones teóricas generales sobre el déficit del sector público y el crecimiento económico". *Humanidades*. 27(2):45-52, 1998.
- Ocampo, José Antonio. "Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto social". *Reforma y Democracia* (13):7-52, 1999.
- Silvani, Carlos y Baer, Katherine. "Diseñando una estrategia para la reforma de la administración tributaria". *Revista Internacional de Presupuesto Público* (37):113-164, 1998.
- Vinelli, Juan Carlos. "Enfoque presupuestario por áreas del sector público". *Revista Internacional de Presupuesto Público* 23(31):1977, 1996

Δ

Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública

SUGERENCIAS PARA LA PRESENTACION DE ARTICULOS, CON EL PROPOSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA QUE EDITA EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ICAP.

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados de investigaciones originales y estudios comparados de interés regional, en forma de artículos firmados, cifras e información documental destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de libros de reciente aparición en esta materia.

El propósito de la Revista es publicar lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos.

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los manuscritos para publicación. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original y una copia. Se reciben trabajos en diskete (programas *Word* 6.0, *PowerPoint* 3.0 ó 4.0 y Office 2000 bajo *Windows*), con su correspondiente documento impreso. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre completo del autor, su afiliación institucional, y una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.
- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir las normas internacionalmente aceptadas sobre presentación de informes científicos. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se ruega revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- Cada autor tiene derecho a recibir (5) cinco ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
 - Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
 - Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
 - Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los trabajos sometidos para su publicación y recurre a especialistas en el campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

Todos los trabajos aceptados para su publicación, pasan a ser propiedad de la Revista y una vez publicados no podrán ser reproducidos en libros o revistas sin el consentimiento formal del ICAP. No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que la Revista no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo

Δ

El ICAP en Centroamérica

Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001"

ICAP-DSE*

EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ICAP Y LA FUNDACION ALEMANA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL, DSE, HAN AUNADO ESFUERZOS PARA REALIZAR UN PROGRAMA DE CAPACITACION REGIONAL PLURIANUAL DENOMINADO "LA ADMINISTRACION FINANCIERA INTEGRADA EN CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA 1998-2001", EL CUAL SE PRESENTA A CONTINUACION.

Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, a través del Centro de Desarrollo Económico y Social, ZWS, con sede en Berlín, República Federal de Alemania, han decidido emprender un Programa Plurianual de

Actividades de Cooperación denominado "La Administración Financiera en Centroamérica y República Dominicana", para el período comprendido entre julio de 1998 y el año 2001, en beneficio de los países del Istmo Centroamericano y República Dominicana.

Este Programa tiene como objetivo fundamental, contribuir a mejorar los esfuerzos iniciados en Centroamérica en torno a los procesos de Modernización de la Administración Financiera Integrada, a través del intercambio de experiencias regionales que en este campo se están implementando tanto en Centroamérica y

* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

Panamá como en República Dominicana. Algunos de estos esfuerzos están dirigidos hacia temáticas relacionadas con presupuesto y finanzas públicas, personal, adquisiciones y licitaciones, didáctica de los recursos humanos, así como conocer sobre las distintas experiencias que han sido objeto de tratamiento en la región en este campo y las particularidades de algunas de estas experiencias en Alemania.

Antecedentes

Desde 1973 la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, ha venido cooperando con Latinoamérica, a través de la realización de una serie de actividades, que incluyen conferencias regionales, seminarios de perfeccionamiento y capacitación sobre aspectos relacionados con contraloría gubernamental, política fiscal y presupuesto público en los que han participado más de 2.500 funcionarios de diferentes países de la región latinoamericana.

Durante las décadas de los setenta y ochentas la DSE cooperó con el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, ILACIF, y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, en el tema sobre el control gubernamental. De la relación con organismos centroamericanos, surgió la idea de que la Fundación seleccionara

como tema de cooperación, el presupuesto público para Centroamérica. Esta iniciativa fue retomada por la DSE y el ICAP en el año de 1990 en Costa Rica, realizando el primer seminario sobre presupuesto público para funcionarios gubernamentales de la región.

A partir de esta fecha se realizaron una serie de seminarios conjuntos entre la DSE y el ICAP en este campo, tanto en la región como en Alemania, con el propósito de analizar comparativamente tanto a nivel regional como en Europa, las experiencias sobre la temática de control del presupuesto gubernamental.

A raíz de estas actividades y los seminarios realizados en los años 1990 y 1993 sobre Aspectos Seleccionados del Presupuesto Público, eventos realizados en Costa Rica y Alemania, y finalmente el Seminario Regional sobre Presupuesto Público y Política Fiscal, realizado en San Salvador, El Salvador, en 1994, surgió la idea de incursionar en los temas de finanzas públicas, política fiscal y sobre todo, presupuesto público para apoyar a Centroamérica en el proceso de Modernización de la Administración Financiera Integrada, idea que es en principio avalada por algunos controladores de los países del Istmo y extrarregionales.

Posteriormente, los días 16 y 17 de marzo de 1995, el ICAP realiza la Primera Reunión Centroamericana de Directores Generales de Presupuesto Público, con el propósito de renovar las relaciones con las autoridades

superiores de estas dependencias y apoyarlos en sus esfuerzos por modernizar sus administraciones financieras, así como compartir los avances que en esa materia tiene cada uno de los países centroamericanos, auscultando las posibilidades de colaboración entre ellos para lograr un adecuado saneamiento de las finanzas públicas.

Retomando el conjunto de ideas de los funcionarios directivos de las entidades contraloras y las actividades realizadas, el Centro de Desarrollo Económico y Social, ZWS, de la DSE, decide impulsar esta iniciativa e implementar con el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo de la República Federal de Alemania un Programa de Actividades para el período 1998-2001, que pueda convertirse en instrumento para compartir experiencias centroamericanas y dar a conocer la experiencia alemana sobre estos temas en apoyo de los seis países del Istmo y que incluya además a República Dominicana.

El diseño de este Programa de Actividades requirió por parte de la DSE, la presentación de una propuesta cuyo fundamento fuese un diagnóstico que justificara su puesta en marcha sobre la base del conocimiento de la realidad actual que en materia de finanzas públicas y sobre todo, en el proceso de modernización de la administración financiera integrada, se estaban llevando a cabo en cada uno de los países beneficiarios. Este diagnóstico fue requerido por el Ministerio Federado de Cooperación Económica y

Desarrollo de la República Federal de Alemania.

En el año 1996, la DSE decide realizar una alianza estratégica con el ICAP, para la realización del diagnóstico justificativo que permitiera la puesta en ejecución del Programa de Actividades en beneficio de los países del Istmo y la República Dominicana. Por lo tanto, se integra una Misión Tripartita: DSE/Experto de la Administración de Hacienda de Alemania/ICAP, para visitar los siete países y dar a conocer los resultados del diagnóstico aludido. Es así, que entre los meses de mayo a julio la Misión integrada por un funcionario de la DSE, un funcionario experto en asuntos presupuestarios del gobierno alemán y un funcionario experto del ICAP, visitaron los países centroamericanos y la República Dominicana y realizaron una investigación exploratoria sobre el estado de las finanzas, política fiscal y presupuesto público de Centroamérica y República Dominicana como una respuesta al diagnóstico requerido.

Con base en esta investigación y del seminario sobre "Política Fiscal y Presupuesto Público", realizado por la DSE del 7 al 15 de diciembre de 1996, en Alemania, se establecen las necesidades específicas que en esta temática presentan los países del Istmo y República Dominicana, y se definió el presente programa con la participación del ICAP, viceministros, contralores, directores de presupuesto, técnicos y profesionales, invitados de organismos internacionales de los países be-

neficiarios, así como de autoridades y funcionarios técnicos expertos en finanzas públicas del gobierno alemán.

Es así como a través de esta serie de actividades la DSE elaboró y presentó la propuesta para el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económico de la República Federal de Alemania, y obtuvo el financiamiento de los fondos requeridos para la ejecución del Programa Plurianual de Actividades, denominado: *Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001"*, el cual es hoy una realidad.

Descripción del programa

Objetivos

- Intercambiar ideas y experiencias sobre la realidad político-administrativa de Centroamérica y de otros países, que están llevando a cabo procesos de modernización del Estado y proyectos de Modernización de la Administración Financiera que son parte del sistema global.
- Contribuir a un mayor conocimiento y entendimiento entre los poderes del Estado sobre la Modernización de la Administración Financiera.

- Coadyuvar con los proyectos existentes en este campo, iniciados por organismos internacionales y nacionales en la región, tomando como ejemplo las experiencias de otros países latinoamericanos y de Alemania en estos temas.

Características del programa

El Programa Plurianual de Actividades, denominado: Programa Regional de Capacitación *La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2001*, es un programa que está dirigido principalmente a funcionarios públicos que se desempeñan en el campo de las finanzas públicas y la contraloría. Tiene como propósito fundamental:

- a. Fomentar el intercambio de experiencias regionales sobre los procesos de Modernización de la Administración Financiera Integrada.
- b. El logro de una mayor coordinación entre funcionarios gubernamentales de las distintas instituciones vinculados con los procesos de presupuestación.
- c. Contribuir a un mayor conocimiento sobre experiencias de otras latitudes en el campo de la administración financiera.

El programa tiene un carácter regional y las actividades se ejecutarán en cada uno de los países del Istmo, la

República Dominicana y Alemania. Se pretende establecer un mayor grado de armonización entre los distintos poderes del Estado que poseen una vinculación con los nuevos procesos presupuestarios actualmente en vigencia. Permitirá conocer las experiencias de Alemania sobre estos temas a través de la realización de seminarios en Berlín.

Las actividades del Programa son muy diversas. Contempla además la edición, publicación y distribución de artículos, documentos de trabajo y revistas dedicadas a este tema, a través de títulos incorporados a la publicación

semestral de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP.

Actividades conjuntas ICAP/DSE

El Programa incluye la realización de actividades de carácter regional entre las cuales se encuentran: seminarios, conferencias, publicaciones, entre otras. A continuación se describen los tipos de actividades por país, las fechas de realización y los temas incluidos en cada una de ellas.

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Tipo de actividad	País	Fecha	Tema
Seminarios realizados			
1. Seminario Regional	Guatemala	22-29/Set./98	Experiencias con el nuevo proceso presupuestario. Caso: Sector Comunicaciones/Transporte.
2. Seminario Regional	Nicaragua	10-17/Nov./98	Experiencias con el nuevo proceso presupuestario: Caso: Sector Educación.
3. Seminario Regional	El Salvador	19-26/Nov./98	Didáctica y métodos de capacitación para funcionarios públicos en el sector de la administración, finanzas y contraloría (sólo para profesores y administradores de capacitación).

Continúa...

...viene

Tipo de actividad	País	Fecha	Tema
4. Seminario	Alemania	26/Oct. al 3/Nov./98	Los Recursos Humanos en el Sector de las Finanzas Públicas.
5. Seminario	Alemania	7/Dic. al 16/Dic./98	Adquisiciones, licitaciones, contrataciones y concesiones públicas.
6. Seminario Regional	Panamá	1-8/Jun./99	Pronóstico Tributario.
7. Seminario Regional	Alemania	28/Agosto al 8/Set./99	La colaboración de los poderes del Estado en la elaboración, formulación y fiscalización del Presupuesto Nacional.
Próximos seminarios			
8. Seminario Regional	República Dominicana	25/Ene. al 1º/Feb. 2000	Planificación financiera de mediano plazo
9. Seminario Regional	Honduras	23-30/Mayo 2000	Las funciones de las entidades fiscalizadoras superiores en el nuevo proceso presupuestario.
10. Evaluación	Costa Rica	27-30/Nov. 2000	Evaluación de las actividades de 1998 al 2000.
11. Seminario	Alemania	Set./2000*	Finanzas nacionales-finanzas municipales.
12. Seminario Regional	Panamá	Mayo 2001*	Preparación, ejecución y control del presupuesto público.
13. Seminario Regional	Guatemala	Feb./2001*	Planificación de inversiones (análisis costo/beneficio).
14. Seminario	Alemania	Set./2001*	El nuevo proceso presupuestario: contabilidad y tesorería.
15. Evaluación	Alemania	Jul./2001*	Evaluación de la Fase Final del Programa.

* Fechas preliminares

Coordinación DSE/ICAP/ Unidades de Enlace

El Programa Regional de Capacitación *La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana, 1998-2001*, prevé en cada país la existencia de un Funcionario de Enlace, quien es la persona encargada de coordinar todas las acciones que en el ámbito nacional se realicen durante el período previsto para la ejecución del Programa de Actividades. En la siguiente página se dan a conocer los nombres de estos funcionarios en cada uno de los países.

Duración del Programa

El Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana", tiene una vigencia de cuatro años. El inicio de actividades, incluida la planificación, fue el 1º de julio de 1998 y concluirá con una evaluación final en el año 2001. Habrá dos momentos con actividades específicas para evaluar todas las tareas del programa.

Beneficiarios

Los beneficiarios de estas actividades son funcionarios públicos de los países de: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana,

pertenecientes a las siguientes instituciones: ministerios de finanzas, contralorías, congresos o asambleas legislativas y algunos ministerios dependiendo del sector de interés priorizado.

Requisitos para los participantes en los seminarios del Programa

El número de funcionarios públicos seleccionados para participar en cada seminario del programa es entre tres y cuatro; y son convocados a través de una invitación que les extenderá la Embajada de Alemania en cada uno de los siete países beneficiarios de este programa. Está dirigido a los miembros del personal público que estén a cargo de tareas relevantes en estas áreas, procedentes de las instituciones mencionadas a continuación.

- a. Los funcionarios proceden generalmente de las siguientes instituciones de los siete países beneficiarios.
 - Un Ejecutivo Superior del Ministerio de Hacienda/Finanzas.
 - Un Ejecutivo Superior (Responsable del presupuesto del Ministerio/Secretaría del Sector objeto de la temática del seminario. Sólo en algunos seminarios).
 - Un Diputado (Presidente de la Comisión de Finanzas/Presupuesto del Congreso/Asamblea

FUNCIONARIO DE ENLACE

País	Funcionario de Enlace	Cargo	Institución	Teléfono/Fax	E-mail
Costa Rica	Lic. José Luis Araya Alpizar	Director General	Ministerio de Hacienda de Presupuesto	Tel: (506) 222-7265 Fax: (506) 233-4575	Tel: (506) 222-7265 Fax: (506) 233-4575
Guatemala	Lic. Angel Gelir Rodríguez Tello	Director Técnico del Presupuesto	Ministerio de Finanzas Públicas	Tel: (502) 253-2493 Fax: (502) 253-2493	mfptp@quik.guate.com
El Salvador	Licda. Angela Amanda	Coordinadora Nacional de Ramírez	Ministerio de Hacienda Nacional Proyecto SAFI	Tel: (503) 226-3435 Fax: (503) 271-6961	aramirez@mh.gob.sv
Honduras	Lic. Hugo Castillo	Subsecretario de Aidana	Ministerio de Hacienda Finanzas y Presupuesto	Tel: (504) 222-7265 Fax: (504) 222-1554	Tel: (504) 222-7265 Fax: (504) 222-1554
Nicaragua	Lic. Francisco Mena	Director General	Ministerio de Finanzas de Presupuesto	Tel: (505) 222-7231/5 Ext. 312 Fax: (505) 222-2934	Tel: (505) 222-7231/5 Ext. 312 Fax: (505) 222-2934
Panamá	Lic. Carlos E. González M.	Director de Presupuesto de la	Ministerio de Economía y Finanzas Nación	Tel: (507) 269-3757 Fax: (507) 269-5935	presudir@sinfo.net
República Dominicana	Dra. Rosajida Vélez	Subsecretaría Técnica de la Presidencia	Secretaría Técnica de la Presidencia	Tel: (809) 695-8234 Fax: (809) 686-4796	Rovelezca@hotmail.com

- o la persona que designe la Comisión).
 - o Un Ejecutivo Superior (experto en Control Gubernamental) de la Contraloría de la República vinculado con el tema del seminario.
- b. El país anfitrión podrá añadir un número determinado de funcionarios para participar en el seminario correspondiente. Este número adicional no podrá superar la cantidad de seis participantes. En cada caso se definirá en coordinación con la DSE, el ICAP y con el Funcionario de Enlace en el país respectivo.
 - c. Para la realización de cada seminario se elabora un plan diario de trabajo, el cual se da a conocer con anticipación a los participantes previo al inicio de los seminarios. Dentro de este plan se incluyen todas las actividades que se desarrollarán en el marco del seminario, tales como: llegada de los participantes al país, desarrollo de las acciones vinculadas a la temática objeto del seminario, así como las visitas programadas, clausura y otras que se desarrollen.

Evaluación del Programa

Con el propósito de medir el impacto del Programa en cada una de las actividades, se realiza un proceso constante de evaluación que permite

conocer su grado de efectividad y eficiencia durante el período previsto. Por lo tanto, se realizan dos tipos de evaluación: a) por actividad (seminarios, conferencias, etc.) y, b) durante el desarrollo del programa en dos momentos: a la mitad y al final del programa.

La coordinación del Programa entrega a los participantes al final de cada seminario, un instructivo conteniendo una batería de preguntas a fin de evaluar la actividad académica realizada, a través de recoger las opiniones u observaciones de los funcionarios públicos sobre las expectativas y logros de los objetivos de los seminarios. Este instructivo pretende convertirse en un instrumento que facilite el mejoramiento de las futuras acciones dentro del programa plurianual 1998-2001 referente a la organización, conferencistas, participantes, material entregado y el apoyo logístico-administrativo puesto en práctica durante el desarrollo de la actividad.

Reconocimiento

Luego de haber cumplido con el 90% de la asistencia a la capacitación y participado activamente en las distintas acciones programadas en los seminarios, a los funcionarios participantes se les confiere un Certificado de Participación acreditado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Fundación Alemana para el Desarrollo, DSE Δ

II Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá

ICAP*

EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ICAP, LLEVO A CABO LA II REUNION DE DIRECTORES GENERALES DE PRESUPUESTO DE CENTROAMERICA Y PANAMA, EN LA CIUDAD DE PANAMA, EL 12 DE JULIO DE 1999, CUYO PROGRAMA DE ACTIVIDADES SE PRESENTA A CONTINUACION.

Antecedentes

Los gobiernos de Centroamérica y Panamá emprendieron a inicios de los noventa, esfuerzos orientados al mejoramiento de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, en el marco de una estrategia amplia de modernización del Estado. Así, durante varios años se ha dado continuidad a la implementación de proyectos de reforma de la administración financiera, que pretenden consolidar el Sistema de la Administración Financiera Integrada.

Actualmente, los avances en este sentido pueden vislumbrarse en medidas y aspectos concretos con diferentes grados de avances, logrando un

ordenamiento de la situación de las finanzas públicas.

Es en este sentido, que el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, realiza su "II Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá", dándole seguimiento a las innovaciones de la reforma y modernización de la administración pública en este campo.

Justificación

La problemática existente en Centroamérica y Panamá en materia de déficit fiscal, la escasez de recursos con que se cuenta para hacer frente a las necesidades de la población, debi-

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

do en parte a la inadecuada estructura tributaria y al impacto de la globalización económica ha requerido de modernizar institucionalmente al Estado en este ámbito.

Es así, que todos los países del Istmo han emprendido esfuerzos orientados a impulsar la reforma del Sistema de la Administración Financiera Integrada, acompañada de acciones tales como: los sistemas de información para una adecuada toma de decisiones, manejo eficaz de las finanzas públicas, actualización de leyes y reglamentos, capacitación y formación de funcionarios públicos, aumento de la calidad de las inversiones del sector público y solución de problemas de desarticulación entre los subsistemas.

Es en este contexto, que la iniciativa del ICAP de realizar esta II Reunión pretende propiciar nuevas modalidades de apoyo a la gestión gubernamental de la región, fomentando foros de discusión que permitan enriquecer el quehacer de la administración pública de Centroamérica y Panamá.

Objetivo

Constituir un foro que permita divulgar los avances de las experiencias regionales en el campo de la modernización y ordenamiento de las finanzas públicas, promoviendo lazos de cooperación entre los Directores Genera-

les de Presupuesto de Centroamérica y Panamá.

Tema central

“El impacto del ordenamiento de las finanzas públicas en el desarrollo económico social”.

Organización

La II Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá, convocada por el ICAP y organizada conjuntamente con la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá, se llevó a cabo en la ciudad de Panamá, el día 12 de julio de 1999.

Los invitados y participantes a esta Reunión fueron los Directores Generales de Presupuesto de los seis países del Istmo, autoridades del Gobierno de Panamá, funcionarios del ICAP y representantes de la Asociación Panameña de Presupuesto.

Programa de actividades

09:00 - 09:20 Inauguración
• Dr. Hugo Zelaya Cáliz
Director del ICAP

	<ul style="list-style-type: none"> •Dr. Héctor Alexander Viceministro de Economía, Ministerio de Economía y Finanzas 		<p>cias centroamericanas de ordenamiento de las finanzas públicas". Participación por país de los Directores Generales de Presupuesto: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.</p>
09:20 - 10:20	<p>Conferencia: "El impacto del ordenamiento de las finanzas públicas en el desarrollo económico social"</p> <p>Dr. Rómulo Caballeros, Director CEPAL, Sub-sede México</p>	16:30 - 16:50	Café
10:20 - 10:40	Café	16:50 - 17:30	Declaración de Panamá
10:40 - 12:00	Intervención y diálogo de los participantes y conferencista	17:30 - 18:00	Conferencia de Prensa
12:00 - 14:30	Almuerzo	18:00 - 18:30	Cierre de la II Reunión • Dr. Hugo Zelaya Cáliz • Lic. Carlos González
14:30 - 16:30	Avances en la modernización de la administración financiera integrada: Experiencias	19:00	Cena ofrecida por el ICAP a los Directores Generales de Presupuesto

Declaración de Panamá

ICAP

Directores Generales de Presupuesto
de Centroamérica y Panamá*

LOS DIRECTORES GENERALES DE PRESUPUESTO DE CENTROAMERICA Y PANAMÁ EN CONJUNTO CON EL ICAP, CONCLUYERON LA "II REUNION DE DIRECTORES GENERALES DE PRESUPUESTO DE CENTROAMERICA Y PANAMA". CON ALGUNAS EXHORTACIONES CONTENIDAS EN EL DOCUMENTO DENOMINADO "DECLARACION DE PANAMA".

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y los Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá, que participamos en la "II Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá", dedicada al tema "El Impacto del Ordenamiento de

las Finanzas Públicas en el Desarrollo Económico Social", celebrada en la ciudad de Panamá, el 12 de julio de 1999, en el año de la reversión del Canal de Panamá,

DECLARAMOS

* Dr. Hugo Zelaya Cállix, Director ICAP; Lic. Angel Gellir Rodríguez Tello, Director Técnico de Presupuesto y Contabilidad, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala; Lic. Adrián Gómez Méndez, Director General de Presupuesto, Secretaría de Finanzas de Honduras; Lic. Francisco Mena Aragón, Director General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua; Lic. José Luis Araya Alpízar, Director General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda de Costa Rica; Lic. Carlos E. González M., Director de Presupuesto de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.

PRIMERO: Que el proceso de reforma y modernización del Estado que actualmente impulsan los países del Istmo Centroamericano, es una Política de Estado, que debe realizarse mediante un esfuerzo conjunto entre las instituciones del Estado y la sociedad.

SEGUNDO: Que ante los evidentes resultados y avances que se han

alcanzado en el proceso de reforma de las finanzas públicas, especialmente en lo que se refiere al:

- ordenamiento y racionalización del gasto público;
- mejorar la orientación del gasto social;
- enfatizar el rol del Estado moderno;
- impulsar la descentralización como una estrategia para fortalecer la democracia, la participación ciudadana y como mecanismo de la distribución de la riqueza;

se hace necesario definir las estrategias para lograr alcanzar su plena consolidación y fortalecimiento.

TERCERO: Que para realizar un mejor análisis de la problemática de nuestras sociedades centroamericanas en general y del sector público en particular y para llegar al planteamiento de posibles respuestas, es conveniente potenciar este tipo de foros que permitan la reflexión sincera sobre las finanzas públicas y el intercambio de experiencias a nivel regional en este campo, por medio de una estrategia que aproveche la capacidad instalada y los recursos técnicos con que cuentan los países del Istmo.

POR LO ANTERIOR

Los participantes a la II Reunión exponemos lo siguiente:

PRIMERO: Exhortar a los gobiernos de Centroamérica y Panamá a continuar apoyando en forma decisiva el proceso de modernización del aparato institucional del Estado, a través de las medidas y proyectos de reforma de la administración financiera, como medio efectivo para el ordenamiento de las finanzas públicas.

SEGUNDO: Instar a las autoridades superiores a seguir proporcionando a las instancias encargadas del control gubernamental, los mecanismos y soportes necesarios para promover:

- Transparencia de la gestión presupuestaria de la administración pública, como un elemento importante para el combate de la corrupción.
- Asignar en forma prioritaria los recursos destinados a la inversión pública para favorecer a los grupos más vulnerables y promover la equidad de género.
- Un proceso de desarrollo económico y social sostenible para alcanzar el bienestar de los sectores mayoritarios de nuestros pueblos.

TERCERO: Expresar nuestra solidaridad con el proyecto de la condonación de la deuda de los países afectados por el huracán Mitch, que permita concretar la ayuda efectiva para coadyuvar a resolver la reconstrucción de los territorios hermanos centroamericanos.

CUARTO: Reafirmar el pronunciamiento emitido por los países de la región, mediante el cual se expresa la complacencia por la reversión del Canal a Panamá en el año en curso, lo cual constituye un acontecimiento de justicia histórica, augurando éxitos en el traspaso ordenado de uno de los recursos más importantes para el pueblo panameño y la confianza de la continuidad del manejo eficiente a partir del nuevo milenio.

QUINTO: Manifestar nuestro reconocimiento y felicitación al ICAP, por la forma en que se ha organizado el evento, expresándole el apoyo para que continúe facilitando el intercambio

de experiencias que puedan conducir a crear las bases para conformar un programa de cooperación técnica horizontal sobre los temas más relevantes de la administración pública, para que podamos seguir ahondando en el conocimiento de nuestra propia realidad, fortaleciendo los procesos de modernización hacia reformas que coadyuven a mayores niveles de desarrollo, por medio de la capacitación y formación de funcionarios públicos.

Dado en la ciudad de Panamá, República de Panamá, el 12 de julio de 1999, firman todos los Directores Generales de Presupuesto y el Director del ICAP

Δ

referencias

ICAP*

A PARTIR DE LOS NOVENTAS SE PRESENTA UNA SELECCION DE LITERATURA SOBRE POLITICA FISCAL, PRESUPUESTARIA, TRIBUTARIA Y ADMINISTRACION FINANCIERA INTEGRADA, LA CUAL SE ENCUENTRA EN EL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL ICAP.

Libros

- Argentina. Leyes, etc. Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional Nº 24.156: disposiciones generales, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control interno y disposiciones varias. Buenos Aires, 1994. 43 p.
- Argentina. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Programa de reforma de la administración financiera gubernamental. Buenos Aires, 1993. 103 p.
- _____. Sistema de cuenta única del tesoro : manual de procedimientos. s.l. : Secretaría de Hacienda; Tesorería General de la Nación, 1995. 21 p.
- _____. Sistema integrado de información financiera. s.l. : s.e., s.f. 45 p.
- _____. Sistema integrado de información financiera : régimen de fondo rotatorio y cajas chicas 1995. Buenos Aires, 1995. 72 p.
- _____. Sistema integrado de información financiera : manual de ejecución presupuestaria de gastos para la administración nacional. Buenos Aires, 1995. 172 p.
- _____. Sistema integrado de información financiera : manual de registro de recursos y conciliación bancaria automática. Buenos Aires, 1995. 155 p.
- Argentina. Sindicatura General de la Nación. Organización estructural del Sistema de Administración Financiera "SAFI". s.l. : s.e., 1995. s.p.

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

- Báez Cortés, Julio Francisco y Báez Cortés, Theódulo. Tentaciones del poder: legalidad y tributación. Managua, s. e., 1994. 198 p.
- Bahl, Roy W. y otros. Administración tributaria en los países del CIAT. Madrid : CIAT; Instituto de Estudios Fiscales, 1992. 495 p.
- Banco Central de Nicaragua. Indicadores de actividad económica a octubre 1994. Managua, 1994. s.p.
- Barahona Montero, Manuel; Trejos Cascante, Fabián y Rojas Flores, William. Indicadores de gasto público en aspectos sociales : aspectos metodológicos. San José, C. R: MIDEPLAN; FNUAP, 1991. 26 p.
- Blanquer, David. Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Madrid : INAP, 1997. 242 p.
- CEPAL. Pacto fiscal : fortalezas, debilidades, desafíos. Santiago de Chile, 1998. 293 p.
- CIAT. Evaluación del sistema tributario y de la administración tributaria. Madrid : Ministerio de Economía y Hacienda; Instituto de Estudios Fiscales, 1997. 365 p.
- _____. Papel de la política tributaria y de la administración tributaria en el desarrollo económico. Madrid : Ministerio de Economía y Hacienda; Instituto de Estudios Fiscales, 1992. 331p.
- _____. Tributación frente a las tendencias en la economía mundial. Madrid : CIAT; Instituto de Estudios Fiscales, 1993. 388 p.
- Cominetti, Rosella. Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Santiago de Chile : CEPAL, 1994. 70 p.
- Costa Rica. Leyes, etc. Ley de la Administración Financiera de la República : contiene anexo de reformas. San José : Editec Editores, 1997. 55 p.
- Costa Rica. MIDEPLAN. Principales indicadores económicos de Costa Rica. San José, 1997. 139 p.
- Costa Rica. Ministerio de Hacienda. Proyecto de reforma de la administración financiera. San José, 1995. 10 p.
- Costa Rica. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto. Propuesta para el mejoramiento del sistema de la administración financiera básica del Estado. San José : Ministerio de Hacienda, 1994. 32 p.
- Cruz Azofeifa, Juan Ernesto y Matorros Carvajal, Guillermo. Costa Rica : tributación y gasto público: un análisis de flexibilidad fiscal. San José, C. R : Imprenta Nacional, 1990. 192 p.
- Díaz-Bonilla, Eugenio. Ajuste con crecimiento y finanzas públicas en América Latina. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1991. 36 p.
- El Salvador. Leyes, etc. Ley de la Corte de Cuentas de la República, sus reglamentos y Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (SAFI) y su reglamento. San Salvador : Corte de Cuentas de la República, 1997. 198 p.

- _____. Ley orgánica de administración financiera del Estado: Decreto Legislativo Nº 516. San Salvador: Ministerio de Hacienda, 1995. 45 p.
- El Salvador. Ministerio de Hacienda. Instrumentos técnicos para elaborar el presupuesto por áreas de gestión. San Salvador, 1994. p.v.
- _____. Instrumentos técnicos para elaborar el presupuesto por áreas de gestión de las empresas públicas. San Salvador, s.f. p.v.
- _____. Manual de clasificación para las transacciones financieras del sector público no financiero. San Salvador, 1995. 128 p.
- _____. Manual de programación de la ejecución presupuestaria. San Salvador, s.f.
- El Salvador. Ministerio de Hacienda. Dirección General del Presupuesto. Enfoque presupuestario : por áreas de gestión del sector público. San Salvador, 1993. 60 p.
- _____. Instrumentos técnicos para la formulación presupuestaria: presupuesto por áreas de gestión. San Salvador, 1995. 34 p.
- Frenkel, Paulina. Estado de avance del Sistema Integrado de Información Financiera, SIDIF. Buenos Aires : Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1995. 34 p.
- Ginestar, Angel. Lecturas sobre administración financiera del sector público: volumen I notas introductorias. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires; OEA/CITAF; ASIP; ASAP, 1996. 2 v.
- Guatemala. Leyes, etc. Ley del Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala, s.f. 78 p.
- Guatemala. Ministerio de Finanzas Públicas y Guatemala. Ministerio de Educación. Programa de educación fiscal. Guatemala: CENAIMSE, 1995. 80 p.
- Honduras. Leyes, etc. Ley de reestructuración de los mecanismos de ingresos y la reducción del gasto del sector público, el fomento de la producción y la compensación social. Tegucigalpa, 1994. 17 p.
- _____. Ley de la Dirección Ejecutiva de Ingresos. Tegucigalpa, 1994. 06 p.
- ICAP y DSE. Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana". Informes nacionales del Seminario Experiencias con el nuevo proceso presupuestario: caso comunicaciones/transporte, realizado en Guatemala, del 22 al 29 de setiembre de 1998. Guatemala, 1999.
- _____. Programa Regional de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana". Informes nacionales del Seminario Experiencias con el nuevo proceso presupuestario: caso sector educación, realizado en Managua, Nicaragua, del 10 al 17 de noviembre de 1998. Managua, 1999.

- Irarrázaval, Ignacio. Impacto redistributivo del gasto social : una revisión metodológica de estudios latinoamericanos. Santiago de Chile : CEPAL, 1994. 40 p.
- Larrañaga, Osvaldo. Déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987 Santiago de Chile : CEPAL, 1990. 74 p.
- Mora Esquivel, Ronald y Gutiérrez Saxe, Miguel. Estructura tributaria en Costa Rica : 1960-1991. San José : OPES, 1993. 37 p.
- Panamá. Contraloría General de la República. Normas jurídicas aplicables a la fiscalización y control de presupuesto público. Panamá : Contraloría General de la República, 1990. 25 p.
- Pérez Díaz, Jorge Humberto. Tesorería y deuda pública : instrumentos de gestión financiera. Panamá : Contraloría General de la República, 1990. 11 p.
- Ramírez Rodríguez, Edwin y Barahona Montero, Manuel. Gasto público en los sectores sociales período 1975-1991. San José : MIDEPLAN; FNUAP, s.f. 19 p.
- Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá : 1995 : ICAP. San José. Documentos. San José, 1995. p.v
- Roldán Salinas, Reynaldo Edgar. La reforma presupuestaria en El Salvador. San José, 1995. p.v.
- Sarmiento, Eduardo. Política fiscal en Colombia. Santiago de Chile : CEPAL, 1991. 75 p.
- Seminario Los Recursos Humanos en el Sector de las Finanzas Públicas: 1998 : Berlín. Informes nacionales. Berlín : DSE; ICAP, 1998. p.v.
- Seminario Modernización del Estado de Tesorería : 1996 : Tegucigalpa. Documentos. Tegucigalpa : Ministerio de Hacienda; ICAP, 1996. p.v.
- Sosa de la Cruz, Mauricio. Modernización del sistema de administración financiera y su incidencia en la estructura organizativa de la Dirección General de Tesorería de El Salvador. San José : ICAP, 1995. 134 p.

Artículos de revistas

Echeverría Herrera, Alfredo y Morder Echeverri, Ricardo. "Alcance y limitaciones de las Facultades de la Inspección de los Tributos". *Trimestre Fiscal*. 19(63):347-370, 1998.

Eichhorn, Peter. "Control del resultado en el gasto de los fondos públicos". *Documentación Administrativa*. (218-219):429-434, 1998.

Hernández Fernández, Ridelis Ch. "Cultura tributaria frente a la cultura empresarial : propuesta para alcanzar una conciliación fiscal". *Revista de Ciencias Sociales -Venezuela-*. 4(1):41-58, 1998.

Hidalgo Cuadra, Ronald. "Debido proceso en el ejercicio de las funcio-

- nes de fiscalización superior de la hacienda pública". *Revista Fiscalización y Gestión Pública*. 1(1):29-36, 1994.
- Marcel, Mario. "Camino de la gobernabilidad fiscal en América Latina: reflexiones a partir de la experiencia chilena". *Revista Internacional de Presupuesto Público*. (37):55-111, 1998.
- Martín, Juan. "Equidad en el presupuesto público". *Revista de la CEPAL*. (63):17-27, 1997.
- Mejía Canelo, Fremi. "Presupuesto en Centroamérica". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. (28-29):187-221, 1995.
- Méndez, Héctor Alirio y Patiño, Gonzalo Alberto. "Apreciaciones teóricas generales sobre el déficit del sector público y el crecimiento económico". *Humanidades*. 27(2):45-52, 1998.
- Ocampo, José Antonio. "Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto social". *Reforma y Democracia* (13):7-52, 1999.
- Silvani, Carlos y Baer, Katherine. "Diseñando una estrategia para la reforma de la administración tributaria". *Revista Internacional de Presupuesto Público* (37):113-164, 1998.
- Vinelli, Juan Carlos. "Enfoque presupuestario por áreas del sector público". *Revista Internacional de Presupuesto Público* 23(31):1977, 1996

Δ

Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública

SUGERENCIAS PARA LA PRESENTACION DE ARTICULOS, CON EL PROPOSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA QUE EDITA EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ICAP.

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados de investigaciones originales y estudios comparados de interés regional, en forma de artículos firmados, cifras e información documental destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de libros de reciente aparición en esta materia.

El propósito de la Revista es publicar lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos.

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los manuscritos para publicación. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original y una copia. Se reciben trabajos en diskete (programas *Word* 6.0, *PowerPoint* 3.0 ó 4.0 y Office 2000 bajo *Windows*), con su correspondiente documento impreso. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre completo del autor, su afiliación institucional, y una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.
- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir las normas internacionalmente aceptadas sobre presentación de informes científicos. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se ruega revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- Cada autor tiene derecho a recibir (5) cinco ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
 - Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
 - Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
 - Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los trabajos sometidos para su publicación y recurre a especialistas en el campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

Todos los trabajos aceptados para su publicación, pasan a ser propiedad de la Revista y una vez publicados no podrán ser reproducidos en libros o revistas sin el consentimiento formal del ICAP. No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que la Revista no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo

Δ